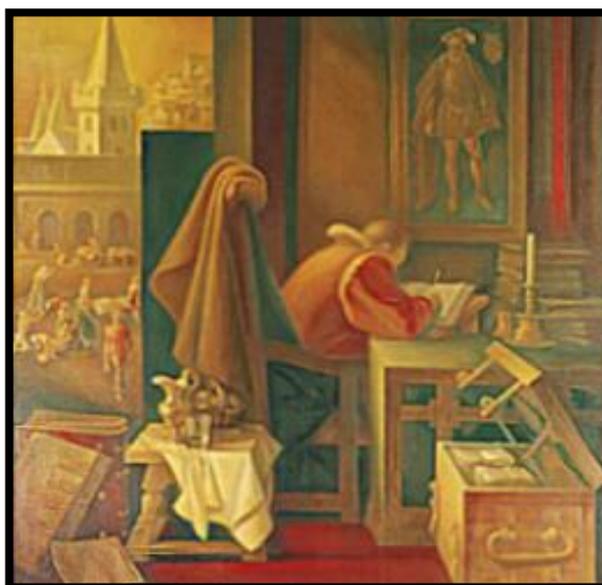


PROCESSO Nº 15/2013 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO Nº 7 /2016 – 1ª S./ARF



*Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 903/2013, 948/2013 e
34/2014*

Instituto da Segurança Social, I.P.

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas
Lisboa
2016



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Factualidade apurada	5
3. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	8
4. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas	11
5. Alegações apresentadas em sede de contraditório. Apreciação	12
6. Parecer do Ministério Público	21
7. Conclusões	21
8. Decisão	23
Anexos	25
Ficha técnica	57



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. Introdução

Em 11 de junho de 2013, o Instituto da Segurança Social, I.P. remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de aquisição de serviços de expedição de comunicações externas, designados de printing e finishing, celebrado com a empresa CTT – Correios de Portugal, S.A., pelo valor estimado de € 2.256.991,87, acrescido de IVA à taxa legal¹.

Posteriormente, em 19 de junho de 2013, aquele mesmo Instituto remeteu, igualmente para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, um outro contrato, tendo por objeto a aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenador, também celebrado com a empresa acima referida, pelo valor estimado de € 5.819.735,70, isento de IVA².

Perspetivando-se o termo de vigência daquele segundo contrato – aprazado para o dia 31 de dezembro de 2013 – procedeu ainda o citado Instituto, em 18 de dezembro de 2013, ao envio ao Tribunal de Contas, também para efeitos de fiscalização prévia, da Adenda nº 2 ao mesmo contrato, por via da qual foi efetivada a respetiva renovação, para o período compreendido entre 2 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2014, e alterado o valor, inicialmente acordado – € 5.819.735,70 – acrescentando-lhe € 927.880,30, pelo que o valor estimado contratualizado passou, no ano de 2014, para 6.747.616,00, isento de IVA³.

E, em 13 de janeiro de 2014, o mesmo Instituto da Segurança Social, I.P. remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas a Adenda nº 3⁴ ao segundo referido contrato, tendo por escopo o *pagamento de cerca de 1.056.442 de vales de pensões, referentes a duas bandas do processamento de novembro, a totalidade das faturas do processamento de dezembro e ainda as bandas dos Açores e Madeira referentes ao processamento do mês de janeiro de 2014*, e cujo objeto envolve um reforço do valor contratual, no montante

¹ Contrato que ficou registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob o n.º 903/2013.

² Contrato que ficou registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob o n.º 948/2013.

³ Adenda que ficou registada na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob o n.º 1896/2013.

Refira-se que, no âmbito deste processo e já depois do mesmo ter sido visado pelo Tribunal de Contas, foi ainda remetida a este uma Adenda nº 4, a qual, atento o seu teor (a adenda destinou-se apenas a atualizar o registo do pertinente compromisso, ajustando-o ao orçamento do ano de 2014), foi, simplesmente, mandada juntar ao processo nº 1896/2013, por despacho judicial, de 11 de março de 2014.

⁴ Adenda que ficou registada na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob o n.º 34/2014.



Tribunal de Contas

de € 688.800,00⁵, contextualizado numa alteração da cláusula oitava do contrato de que se trata, igualmente levada a cabo pela mesma Adenda nº 3, por via da qual o valor, inicialmente, estimado – € 5.819.735,70 – aumentou, ainda no período de vigência de 2013, para € 6.508.535,70 (n.º 3 da cláusula primeira da Adenda).

A apreciação daqueles contratos e adendas, bem como da respetiva documentação, foi efetuada, numa fase inicial, no Departamento de Controlo Prévio que, para esse efeito, solicitou esclarecimentos e documentos complementares ao Instituto da Segurança Social, I.P.⁶.

O primeiro dos aludidos contratos foi visado em sessão diária de visto, de 28 de agosto de 2013, tendo a pertinente decisão contemplado, ainda, o seguinte: “(...) *O processo deve prosseguir para apuramento das responsabilidades por incumprimento do prazo de remessa do contrato e por pagamentos antes do visto (...)*”.

O segundo daqueles contratos foi igualmente visado, em sessão diária de visto, de 29 de agosto de 2013, tendo a respetiva decisão determinado também que: “(...) *Deve prosseguir-se para apuramento de responsabilidades financeiras por pagamentos antes do visto (...)*”.

A citada Adenda nº 2 foi também visada, em sessão diária de visto, de 7 de janeiro de 2014.

Por seu turno, a Adenda nº 3 foi apreciada em sessão diária de visto, de 16 de abril de 2014, tendo em relação a ela sido proferida a seguinte decisão:

“(...) Tendo em conta a produção de efeitos materiais e financeiros do contrato já concretizados, é inútil a apreciação do presente processo. Devolva. No entanto, deverá apurar-se a eventual responsabilidade financeira, em procedimento a efetuar pelo DCC (eventualmente em conjunto com o processo 948/2013) (...)”.

Na sequência da decisão tomada relativamente àquela Adenda nº 3 e uma vez que o processo nº 948/2013, nela referido, se encontrava para apuramento de responsabilidades

⁵ Valor este que corresponde, exatamente, ao número de vales de pensões – 1 056 442 – cujo pagamento constitui a razão justificativa da celebração da Adenda nº 3.

⁶ Por via dos ofícios com as referências DECOP/UAT.2/2619/2013, de 24 de junho de 2013, DECOP/UAT.2/2677/2013, de 26 de junho de 2013, DECOP/UAT.2/3166/2013, de 25 de julho de 2013, DECOP/UAT.2/234/2014, de 22 de janeiro de 2014 e DECOP/UAT.2/1139/2014, de 20 de março de 2014.



Tribunal de Contas

financeiras, no âmbito do Proc.º 15/2013 – ARF – 1ª S, foi, por despacho judicial, de 19 de maio de 2014, determinada a incorporação de tal adenda naquele processo de auditoria.

Em cumprimento daquelas transcritas decisões, foram os pertinentes processos (903/2013, 948/2013 e 34/2014) remetidos para o Departamento de Controlo Concomitante e, por se ter considerado necessário para completar o seu estudo, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao Instituto da Segurança Social, I.P.⁷, tendo este respondido por via dos ofícios SAI.SCC-3830/2014, de 13 de janeiro de 2014, SAI.SCC-7926/2014, de 22 de janeiro de 2014, e SAI.SCC-71833/2014, de 3 de julho de 2014.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁸, notificado aos indiciados responsáveis, identificados no ponto 4 do presente relatório, através dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 15819 a 15828, todos de 3 de novembro de 2014, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 20 dias úteis.

Por documentos recebidos na Direção-Geral do Tribunal de Contas dentro do prazo fixado, apresentaram aqueles notificados alegações, individualmente uns, mas a maioria por adesão à pronúncia institucional, as quais foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

2. Factualidade apurada

- a) Por despacho, de 15 de janeiro de 2013, do Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, no uso de competência delegada⁹, foi tomada a decisão de contratar uma aquisição de serviços

⁷ Através dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 19827, de 19 de dezembro de 2013 e 8750, de 9 de junho de 2014.

⁸ Aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, e 1/2001, de 4 de janeiro, posteriormente, republicada com alterações, em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, e novamente, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março, com republicação em anexo a esta última lei, doravante identificada no presente relatório como LOPTC (atenta a data de entrada em vigor da última alteração aqui citada – 1 de abril de 2015 – não é a mesma aplicável aos factos relatados).

⁹ Ao abrigo da Deliberação nº 1449/2012, do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., publicada na 2ª Série do Diário da República, de 19 de outubro de 2012.



Tribunal de Contas

de expedição de comunicações externas, designados de printing e finishing, com a empresa CTT – Correios de Portugal, S.A.¹⁰.

Subsequentemente, por despachos daquele mesmo vogal, de 1 de março de 2013¹¹ e de 4 de junho de 2013, foi, respetivamente, autorizada a inerente despesa e aprovada a minuta do contrato a celebrar, a que se seguiu, em 7 de junho de 2013, a outorga do mesmo.

O valor contratualizado foi estimado em € 2.256.991,87, acrescido de IVA à taxa legal e o prazo de vigência do contrato foi fixado entre 15 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2013, prevendo-se a possibilidade de renovação¹² contratual, por duas vezes, até ao limite legal de 3 anos.

Aquele contrato foi visado pelo Tribunal de Contas, em sessão diária de visto, de 28 de agosto de 2013.

Antes de ter sido visado, porém, o mesmo contrato produziu efeitos materiais, logo em 15 de janeiro de 2013.

Também antes de ter sido visado, o contrato em causa produziu efeitos financeiros, logo em 28 de fevereiro de 2013¹³, tendo sido, no seu âmbito, efetuados pagamentos, no valor total de € 606.411,21 (*Vide Anexo I*).

- b)** Por despacho, de 11 de janeiro de 2013, o Primeiro-Ministro autorizou a realização da despesa inerente a um contrato a celebrar entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa CTT – Correios de Portugal, S.A.¹⁴, tendo por objeto a aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenador.

Posteriormente, por despacho, de 12 de abril de 2013, do Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, no uso

¹⁰ Esta decisão, especificando logo o cocontratante, foi tomada no contexto do n° 1 do artigo 5° do Código dos Contratos Públicos.

¹¹ Despacho exarado na Informação n° 123-A/2013, de 1 de março de 2013, do Departamento de Administração, Património e Obras do Instituto da Segurança Social, I.P.. Inexplicavelmente, porém, na Cláusula Vigésima Terceira do contrato, a data de autorização da despesa está referenciada ao dia 27 de fevereiro de 2013.

¹² Renovabilidade expressa em adenda ao contrato, outorgada em 19 de agosto de 2013.

¹³ Data da primeira autorização de pagamento.

¹⁴ *Vide* nota de rodapé n° 10.



Tribunal de Contas

de competência delegada¹⁵, foi aprovada a minuta do contrato a celebrar, a que se seguiu a respetiva outorga, por aquele mesmo vogal, em 18 de junho de 2013.

O valor contratualizado foi estimado em € 5.819.735,70, isento de IVA, e o prazo de vigência do contrato, inicialmente fixado entre 11 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2013, foi mais tarde alterado, nos termos constantes de pertinente adenda, outorgada em 19 de agosto de 2013, tendo passado para o período compreendido entre 15 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2013, prevendo-se nela, também, a possibilidade de renovação contratual, por duas vezes, até ao limite legal de 3 anos.

Tal contrato foi visado pelo Tribunal de Contas, em sessão diária de visto, de 29 de agosto de 2013.

Antes de ter sido visado, contudo, o mesmo contrato produziu efeitos materiais, logo em 15 de janeiro de 2013.

Assim como também antes de ter sido visado, o referido contrato produziu efeitos financeiros, logo em 16 de janeiro de 2013¹⁶, tendo sido, no seu âmbito, efetuados pagamentos, no valor total de € 4.117.032,45 (*Vide Anexo II*).

- c) Por despacho, de 27 de dezembro de 2013, o Primeiro-Ministro¹⁷ autorizou a realização da despesa inerente à Adenda nº 3 ao contrato referido supra, na alínea b), tendo por objeto um ajustamento do valor, inicialmente, estimado naquele contrato, aumentando-o em € 688.800,00, isento de IVA (pelo que o valor contratualizado passou, assim, a ser de € 6.508.535,70), com vista a possibilitar o pagamento de cerca de 1 056 442 vales de pensões, referentes a duas bandas do processamento de novembro de 2013, a totalidade das faturas do processamento de dezembro de 2013 e ainda as bandas dos Açores e Madeira referentes ao processamento do mês de janeiro de 2014.

Naquela mesma data, de 27 de dezembro de 2013, por despacho do Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto

¹⁵ *Vide* nota de rodapé nº 9.

¹⁶ Data da primeira autorização de pagamento.

¹⁷ A intervenção do Primeiro-Ministro na autorização da despesa com a adenda em causa ocorreu nos termos previstos no nº 1 do artigo 21º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, preceito que foi mantido em vigor pelo artigo 14º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro.



Tribunal de Contas

Monteiro, no uso de competência delegada¹⁸, foi aprovada a minuta da adenda a celebrar, a que se seguiu a respetiva outorga, por aquele mesmo vogal, em 30 de dezembro de 2013, sendo também esta a data de início de produção de efeitos da adenda em causa, conforme a respetiva cláusula quarta.

Relativamente a tal adenda, em sessão diária de visto, de 16 de abril de 2014, foi reconhecida a inutilidade da sua apreciação, por a mesma já ter produzido os respetivos efeitos, materiais e financeiros, antes de ter sido submetida à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo sido ordenada a sua devolução ao Instituto da Segurança Social, I.P.

Verifica-se assim que, sem o visto do Tribunal de Contas, a adenda em causa produziu, quer efeitos materiais quer financeiros, com ocorrência destes últimos, em 31 de dezembro de 2013¹⁹, tendo sido, no seu âmbito, efetuados pagamentos, no valor total de € 537.831,54²⁰ (*Vide Anexo III*).

3. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

No universo dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisição de serviços geradores de despesa que sejam reduzidos a escrito²¹, bem como, nos termos da alínea d) daquele mesmo normativo, os contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros²².

¹⁸ *Vide* nota de rodapé n.º 9.

¹⁹ Data das pertinentes autorizações de pagamento.

²⁰ Valor este que é inferior ao estimado na Adenda n.º 3 – € 688.800,00 – em montante que corresponde a € 150.968,46. No entanto, por via dos pagamentos efetivamente concretizados e conforme a informação prestada pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (*vide* ofício SAI.SCC – 71833/2014, de 3 de julho de 2014, a págs. 4) esgotou-se a execução contratual daquela adenda, sendo a situação explicada com base numa sobreavaliação da estimativa inicial dos vales a emitir e, conseqüentemente, numa sobreavaliação do correspondente valor (a estimativa inicial do número de vales a emitir era de 1.056.442 e, a final, somente foram emitidos 824.895).

²¹ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (...)*”.

²² Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, por via da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras (...)*”.



Tribunal de Contas

Por seu turno, de acordo com o n.º 2 daquele mesmo artigo 46.º, e para efeitos das alíneas citadas, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

Por outro lado, decorre do artigo 48.º, n.º 1, daquela mesma lei, que a fiscalização prévia só incide sobre contratos de valor igual ou superior ao de um determinado limiar, anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado²³.

Já nos termos do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

Entretanto, de acordo com o n.º 4 daquele mesmo artigo da LOPTC, os contratos “(...) *sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade (...)*”, estando, contudo, excecionados de tal impedimento, nos termos do n.º 5, ainda, do mesmo artigo, os contratos celebrados “(...) *na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei (...)*”.

Como supra se referiu, nas alíneas a) e b) do ponto 2 do presente relatório, os contratos em causa foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo ambos sido visados, em sessão diária de visto, de 28 de agosto de 2013 e de 29 de agosto de 2013, respetivamente.

No entanto, como naquelas mesmas alíneas também se deixou expresso, ambos os contratos, cujos valores são superiores a € 950.000,00, produziram efeitos, materiais e financeiros, antes daquela submissão a fiscalização prévia, em violação da proibição constante do citado artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.

²³ Valor este que, para o ano de 2013, foi fixado em € 350.000,00 pelo artigo 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Anote-se ainda que, quer por força daquele normativo, quer nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, para efeitos da dispensa consagrada no n.º 1 deste artigo deve ser considerado o valor global dos contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si. Igual montante foi fixado para o ano de 2014, pelo artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, assim como para o ano de 2015, pelo artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e para o ano de 2016, pelo artigo 103.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.



Tribunal de Contas

Tal ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática de uma infração financeira, por cada um dos contratos *sub judicio*, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas (...)*”.

Por outro lado, como igualmente supra se referiu, na alínea c) do ponto 2 deste relatório, a adenda de que aí se trata, envolvendo um valor de € 688.800,00, foi submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em 13 de janeiro de 2014. Contudo, porque naquela data tal adenda já tinha produzido os pertinentes efeitos materiais e financeiros, foi reconhecida, em sessão diária de visto, de 16 de abril de 2014, a inutilidade da respetiva apreciação.

Assim, verifica-se ter havido execução financeira integral da adenda em apreço, antes de ter sido submetida à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em violação do disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

Tal ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática de uma infração financeira, prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, na redação, ao tempo, em vigor – “(...) *execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”²⁴.

A responsabilidade financeira decorrente das infrações que afetam os contratos e a adenda acima identificados é efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC²⁵.

As aludidas infrações são sancionáveis com multa que tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC²⁶ (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), em relação a cada uma delas.

²⁴ A alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC tem, desde 1 de abril de 2015, a seguinte redação que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março: “(...) *Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45º (...)*”.

²⁵ O n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC tem, desde 1 de abril de 2015, a seguinte redação que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março: “(...) *O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno (...)*”.

²⁶ O valor da UC, no ano de 2013, era de € 102,00, de acordo com o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



4. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infração financeira – consubstanciada em execução material e pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas, no caso dos contratos referidos nas alíneas a) e b) do ponto 2 do presente relatório, e unicamente em pagamentos antes do visto, no que concerne à adenda identificada na alínea c) do ponto 2 deste relatório – recai sobre o agente ou agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, nºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, nº 3, todos da LOPTC.

No caso do contrato referido na alínea a) do ponto 2 deste relato, a infração é imputável ao Dr. Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro²⁷, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., que aprovou a minuta e outorgou o contrato produtor de efeitos materiais, antes do visto e ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho²⁸, ex-Vice-Presidente do Instituto da Segurança Social, I.P., à Dr.ª Aida Maria Pereira Costa²⁹, ex-Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro e à Dr.ª Cláudia Lopes Almeida Girão Santos³⁰, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, que autorizaram os pertinentes pagamentos, igualmente antes do visto, identificados no Anexo I.

Pelo que respeita ao contrato referido na alínea b) do ponto 2 deste relato, a infração é imputável ao Dr. Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro³¹, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., que aprovou a minuta e outorgou o contrato produtor de efeitos materiais, antes do visto e à Dr.ª Aida Maria Pereira Costa³², ex-Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, à Dr.ª

²⁷ Vide nota de rodapé nº 9.

²⁸ Ao abrigo da Deliberação nº 1448/2012, publicada na 2ª Série do Diário da República, de 19 de outubro de 2012.

²⁹ Ao abrigo do Despacho nº 2307/2014, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 12 de fevereiro de 2014.

³⁰ Ao abrigo do Despacho nº 3472/2014, publicado no Diário da República, de 4 de março de 2014.

³¹ Vide nota de rodapé nº 9.

³² Vide nota de rodapé nº 29.



Tribunal de Contas

Cláudia Lopes Almeida Girão Santos³³, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, à Dr.^a Susana Isabel Filipe de Oliveira³⁴, Diretora do Núcleo de Processamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, ao Dr. Armando Manuel Simões Vidal³⁵, ex-Diretor da Unidade de Controlo Financeiro do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, à Dr.^a Sandra Cristina Martins Gonçalves de Oliveira³⁶, ex-Diretora do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro e à Dr.^a Maria Argentina Amiano Marques³⁷, Diretora do Núcleo de Controlo Previsional da Unidade de Controlo Financeiro do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, que autorizaram os pertinentes pagamentos, igualmente antes do visto, identificados no Anexo II.

E no que concerne à adenda referida na alínea c) do ponto 2 deste relato, a infração é imputável ao Dr. Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro³⁸, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., que, conjuntamente com o Dr. Paulo Jorge Antunes Ferreira³⁹, ex-Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., autorizou a totalidade dos pagamentos decorrentes da mesma adenda, igualmente, antes desta ser submetida à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, identificados no Anexo III.

5. Alegações apresentadas em sede de contraditório. Apreciação

No exercício do direito de contraditório e em documentos autónomos, pronunciaram-se, institucionalmente, o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. e, pessoalmente, a Dr.^a Sandra Cristina Martins Gonçalves de Oliveira, ex-Diretora do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro daquele instituto e o Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social,

³³ Vide nota de rodapé nº 30.

³⁴ Ao abrigo do Despacho nº 2313/2014, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 12 de fevereiro de 2014.

³⁵ Ao abrigo do Despacho nº 3387/2014, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 3 de março de 2014.

³⁶ Ao abrigo do Despacho nº 14367/2012, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 6 de novembro de 2012.

³⁷ Ao abrigo do Despacho nº 2314/2014, publicado na 2ª Série do Diário da República, de 12 de fevereiro de 2014.

³⁸ Vide nota de rodapé nº 9.

³⁹ Ao abrigo da Deliberação nº 2248/2013, do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., publicada na 2ª Série do Diário da República, de 25 de novembro de 2013.



Tribunal de Contas

I.P., sendo que a pronúncia autónoma deste constitui um complemento da apresentada pelo referido instituto, conforme vontade por ele expressa.

Todos os restantes notificados para o exercício do contraditório se pronunciaram, aderindo ao, institucionalmente, alegado pelo Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

5.1 – Face às adesões que lhe estão associadas, justifica-se que se inicie a análise pela aludida pronúncia institucional (Cfr. para maior detalhe o Anexo V ao presente relatório) e começando por dizer que a mesma, no que respeita aos contratos correspondentes aos processos de fiscalização prévia nºs 903/2013 e 948/2013, tem uma visível incidência sobre os respetivos efeitos financeiros, produzidos antes da obtenção do visto do Tribunal de Contas. Realce-se, no entanto, que os efeitos materiais dos mesmos contratos, igualmente, ocorridos antes daquele visto, também estavam proibidos, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, na redação da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

O início das prestações objeto do contrato – que traduz execução material do mesmo – a que se refere o processo nº 903/2013, logo em 15 de janeiro de 2013 – e, portanto, muito antes da própria outorga do instrumento contratual, que teve lugar em 7 de junho de 2013 – é justificado nas alegações com base na necessidade de cumprimento de pertinentes disposições legais determinante do entendimento de que “(...) *a interrupção daquela prestação não seria de todo possível, motivo pelo qual e na sequência de notificações sempre referidas como imprescindíveis, a prestação de serviços foi sendo executada (...)*” e inseriu-se num “(...) *contexto muito específico (...)*”, do qual se destaca a circunstância de os pedidos de aquisição dos serviços só terem sido manifestados em dezembro de 2012, e num quadro de recente reestruturação orgânica do Instituto da Segurança Social, I.P., que envolveu também a nomeação de novos dirigentes para os respetivos serviços centrais, bem como de surgimento de dúvidas em matéria de competência para autorização das correspondentes despesas, cujo esclarecimento foi demorado, tal como demorado se revelou o processo negocial com a contraparte contratante.

Com relevância, ainda, no domínio dos efeitos materiais do contrato, refira-se que, nas alegações, é aflorado o regime excecional de retroatividade que decorre, para atos e contratos administrativos, da previsão do artigo 128.º do Código do Procedimento



Tribunal de Contas

Administrativo⁴⁰ e do artigo 287.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos. Na mesma perspetiva, é também citado o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

Já quanto aos efeitos financeiros do mesmo contrato, que tiveram lugar antes do visto do Tribunal de Contas, são, nas alegações, para eles apresentados como justificativo lapsos dos serviços do instituto, bem como erros destes, induzidos por comportamentos do cocontratante.

Refira-se ainda que em matéria de responsabilidade é invocada uma atuação assente na boa fé e na convicção da licitude dos atos praticados, induzida pela confiança nas informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto da Segurança Social, I.P., alegando-se, conseqüentemente, a inexistência de dolo ou culpa dos indiciados responsáveis pelo incumprimento da norma legal que proíbe a efetivação de pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas.

Apreciando a argumentação aduzida para justificar a produção dos efeitos materiais do contrato, antes de o mesmo ter sido visado pelo Tribunal de Contas, diga-se que ela não revela, na envolvente circunstancial que é descrita, suscetibilidade suficiente para, com razoabilidade, afastar, objetivamente, a ilegalidade do comportamento adotado. Nem sequer a invocada necessidade de cumprimento da lei, na medida em que a não execução material do contrato, antes do visto do Tribunal de Contas, também corresponde a um comportamento que radica no cumprimento de uma disposição legal.

Tais argumentos, quando muito, são, eventualmente, suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

Por outro lado, na situação *sub judicio*, afigura-se ser despropositada a referência que é feita à possibilidade de atribuição de eficácia retroativa aos contratos, mormente à luz do disposto no n.º 2 do artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos, na medida em que, nos termos deste preceito legal, constitui pressuposto da mesma a sua não proibição legal [alínea a)]. Ora, tal eficácia, enquanto aferida ao período temporal que antecede o visto do

⁴⁰ Note-se que, à data das alegações em apreço, o Código do Procedimento Administrativo nelas referido era o, então, vigente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro. Desde 7 de abril de 2015, contudo, vigora um novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. No novo código, o artigo 128.º, invocado nas alegações, corresponde ao artigo 156.º.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas – como se pretenderia no caso – está vedada pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC⁴¹.

Para além do que antecede e ainda à luz do citado n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, também se configura como deslocada a invocação que, no caso, é feita do n.º 1 daquele mesmo preceito legal, na medida em que o contrato em apreço, pelo seu valor, está abrangido na previsão do primeiro daqueles preceitos legais, pelo que, no que à produção de efeitos materiais concerne, é este que se lhe aplica e não o segundo que é invocado.

E pelo que respeita à justificação apresentada no domínio da produção de efeitos financeiros do contrato, igualmente antes do visto do Tribunal de Contas, diga-se que a ausência de intencionalidade no comportamento faltoso, objetivamente, não afasta a realidade fáctica que, *in casu*, lhe subjaz, não sendo, contudo, irrelevante, também aqui, a sua eventual consideração em matéria de juízo de responsabilização.

Acrescente-se, relativamente à invocada atuação assente na boa fé e na convicção da licitude dos atos praticados baseada nas informações dos serviços, que o contexto em que se insere o assim alegado conduz a considerações semelhantes às acima expressas no domínio da culpa, ou seja, eventualmente, tais circunstâncias podem influenciar a sua apreciação.

No que concerne ao contrato a que se refere o processo nº 948/2013, constata-se que parte das alegações acima referidas também o incluem, pelo que, *mutatis mutandis*, e quanto a elas, vale a pertinente apreciação, que supra se expressou.

Entretanto, e com algum destaque diferenciador para a justificação da execução material daquele contrato, antes do visto do Tribunal de Contas, apenas se realça, nas alegações, as consequências da não emissão, atempada, dos vales postais que constituem o objeto contratual e que se traduziriam no “(...) *não pagamento dos valores mensais devidos* (...)” e no “(...) *débito de juros de mora imputado ao Estado* (...)”.

Por outro lado, em relação àquele mesmo contrato, referem as alegações a existência de uma confusão entre os respetivos efeitos materiais e os financeiros “(...) *uma vez que os pagamentos a efetuar aos CTT (prémios de emissão) são antecipadamente creditados à ordem deste, em cumprimento do contrato celebrado* (...) o ISS, I.P. encontra-se obrigado

⁴¹ E uma vez que a situação em apreço não se inscreve na exceção consagrada no n.º 5 do mesmo artigo 45.º, tal como se deixou expresso no relato da auditoria e que não foi objeto de contradita na pronúncia.



Tribunal de Contas

a antecipar por transferência à ordem dos CTT, não só os montantes correspondentes aos valores a receber pelos beneficiários/pensionistas do sistema de segurança social (...) mas também o valor do denominado prémio de emissão (...)”.

Apreciando as alegações específicas daquele contrato e quanto às aludidas consequências, diga-se que, pese embora os perniciosos efeitos sociais, bem como os prejuízos financeiros decorrentes do não pagamento atempado das prestações devidas, elas não revelam um potencial suficiente para, com razoabilidade, afastar, de modo objetivo, a ilegalidade do comportamento adotado.

Quando muito, aquelas realidades são, eventualmente, suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

E pelo que respeita à indiciada confusão de efeitos materiais/efeitos financeiros do mesmo contrato, refira-se que ela não resiste a uma análise, minimamente atenta, dos termos contratuais, porquanto o único efeito financeiro adveniente do contrato consiste no pagamento pelo Instituto da Segurança Social, I.P. do denominado prémio de emissão dos vales postais e que corresponde à remuneração⁴² devida pela prestação do serviço acordada com os CTT: a emissão dos vales postais que consubstancia o efeito material do contrato. Tais vales postais constituem apenas o veículo através do qual o Instituto da Segurança Social, I.P. procede ao pagamento de prestações sociais, por incumbência legal, não traduzindo tal pagamento um efeito financeiro do contrato, mas antes uma obrigação daquele instituto que é preexistente ao contrato.

Já quanto à Adenda nº 3, correspondente ao processo de fiscalização prévia nº 34/2014, em relação à qual, recorde-se, está apenas em causa a produção de efeitos financeiros antes do visto do Tribunal de Contas, verifica-se que as alegações em apreço apenas lhe dedicam uma referência específica, quando expressam que “(...) *não foi efetuado qualquer pagamento sem prévia autorização da despesa (...)*”, acrescida de uma manifestação de estranheza, no domínio do enquadramento infracional da ilegalidade que afeta tal Adenda, pelo facto de este estar aferido à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC⁴³, alegando-se

⁴² Fixada na versão originária do contrato em € 5.819.735,70, isentos de IVA (cláusula oitava).

⁴³ Note-se que em relação a esta questão, embora anunciada como incidente sobre a Adenda nº 3, verifica-se no desenvolvimento das alegações e, designadamente, em sede de conclusões (nº 7), alguma confusão, de tal sorte que parece nela estarem também abrangidos os contratos a que se referem os processos de fiscalização prévia nºs 903/2013 e 948/2013. Ora, como se constata do ponto 3 do presente relatório, a



Tribunal de Contas

que a previsão desta norma se reporta a situações de execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia, quando a isso estavam legalmente sujeitos, não ocorrendo, no caso, nenhuma destas situações, pois que a Adenda em causa foi submetida a fiscalização prévia e não lhe foi recusado o visto.

Apreciando o assim alegado e no que tange à aludida precedência da autorização da despesa em relação ao pagamento, refira-se que ela é irrelevante no âmbito da ilegalidade de que enferma a Adenda em apreço, porquanto o que nela se questiona não é a precedência da autorização da despesa em relação aos pagamentos efetuados, mas sim a precedência destes em relação ao visto do Tribunal de Contas.

E quanto ao alegado em matéria de enquadramento infracional, vejamos:

É incontrovertido que a Adenda de que se trata foi totalmente executada, material e financeiramente, no dia 31 de dezembro de 2013. Logo, nesta data, esgotou-se o objeto contratual, pelo que a mesma, enquanto instrumento jurídico regulador de obrigações acordadas entre as partes contratantes, extinguiu-se.

E foi já depois de extinta que, em 13 de janeiro de 2014, a Adenda em causa foi submetida à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, situação que inviabilizou a sua apreciação naquela sede, porquanto aquele tipo de fiscalização não é, pela sua natureza, exercitável em instrumentos contratuais que se extinguiram pelo esgotamento total dos seus efeitos.

Neste contexto, a submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas da referida Adenda, em momento em que esta já não podia ser objeto de tal fiscalização, tem de ser reconhecida como uma situação equivalente à de não submissão a fiscalização prévia, prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC⁴⁴.

Na pronúncia institucional é também manifestada discordância quanto à invocação que é feita no relato de auditoria da existência de um registo de recomendação relativa ao Instituto da Segurança Social, I.P., enquadrável na alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, argumentando-se para o efeito com a estrutura orgânica do Instituto e com o circuito cognoscitivo da recomendação em causa, à luz da circunstância de esta ter sido

infração que afeta aqueles contratos é a prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, e não a da alínea h) daquela mesma norma.

⁴⁴ Vide nota de rodapé n.º 24.



Tribunal de Contas

emitida no âmbito de um processo de fiscalização prévia respeitante à Rede Nacional de Cuidados Continuados.

Quanto a tal discordância, diga-se, apenas, que a recomendação de que se trata incidiu sobre a necessidade de cumprimento do artigo 45.º da LOPTC e teve por destinatário, na qualidade de serviço auditado, o Instituto da Segurança Social, I.P. e não um seu serviço específico, sendo irrelevante, para efeitos de enquadramento na alínea b) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, que o pertinente órgão dirigente máximo tenha restringido a sua divulgação a, apenas, alguns órgãos do instituto.

Refira-se ainda que, no seguimento daquela discordância e no contexto das restantes alegações produzidas, a pronúncia em apreço finaliza com um apelo à relevação das eventuais responsabilidades financeiras indiciadas, sustentado em jurisprudência do Tribunal de Contas, de acordo com a qual “(...) *Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade (...)*”.

Quanto à possibilidade legal de relevação da responsabilidade pelo Tribunal de Contas, sempre se dirá que esta envolve uma competência de exercício não vinculativo, ou seja, é facultativa, atribuída às 1ª e 2ª secções do Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, como se infere da utilização, no preceito, do termo “*poderão*”.

5.2 – Relativamente à pronúncia da Dr.ª Sandra Cristina Martins Gonçalves de Oliveira, anote-se, em primeiro lugar, que, maioritariamente, as alegações produzidas não diferem, substantivamente, das constantes da pronúncia institucional, apreciada no ponto 5.1.

Em segundo lugar, refira-se que as alegações se circunscrevem ao contrato correspondente ao processo de fiscalização prévia nº 948/2013 e, no seu âmbito, apenas à respetiva produção de efeitos financeiros antes do visto do Tribunal de Contas, verificando-se, ainda, que elas incidem, só, sobre o pagamento titulado pela autorização de pagamento nº 13327, no valor de € 66.627,89 e datada de 25 de junho de 2013.

Ex novo, (cfr. para maior detalhe o Anexo V ao presente relatório) realce-se que a alegante refere ter existido um lapso dos serviços do Instituto da Segurança Social, I.P., ao não terem enviado ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de que se trata,



Tribunal de Contas

no prazo estabelecido no artigo 81.º da LOPTC, e do qual alega desconhecimento aquando da prática do ato autorizatório do pagamento efetivado, imputando-o à circunstância de a competência para a instrução, formalização e remessa dos contratos ao Tribunal de Contas estar, organicamente, atribuída ao Departamento de Administração e Património e não àquele que dirigia – o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro.

No contexto da distribuição de competências no instituto, refere ainda a alegante que os pagamentos são efetivados no pressuposto de que todos os seus aspetos formais se encontram observados, salientando também que os pagamentos só têm lugar depois de as pertinentes faturas terem sido alvo de diversas operações de controlo dos serviços a montante. Consequente com tais alegações, afirma a alegante ter agido de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, tendo por base a plena confiança depositada nas informações que, antes dele, lhe foram prestadas pelos serviços. E, nesta linha de pensamento, junta a indiciada responsável cópia do que denomina de “*matriz de validação da conformidade de requisitos legais e financeiros*”, que passou a utilizar, após ter tido conhecimento da situação de ilegalidade em apreço no presente relatório.

Como se referiu, as alegações aqui em apreço são, em larga medida, semelhantes às descritas no ponto 5.1 do presente relatório, sendo de realçar que elas também são omissas no que concerne à produção dos efeitos materiais do contrato, antes do visto do Tribunal de Contas, a qual é proibida pelo n.º 4 do artigo 65.º da LOPTC. Por conseguinte, nesta perspetiva, são-lhe igualmente aplicáveis, *mutatis mutandis*, as considerações atrás expressas naquele ponto do relatório.

No mais, e **apreciando** o que é alegado quanto ao aludido incumprimento do prazo estabelecido no artigo 81.º da LOPTC, que é imputado a um lapso dos serviços, diga-se que a invocação do mesmo se configura como despropositada, à luz da previsão do n.º 2 daquele preceito legal e considerando que o contrato em causa não podia produzir qualquer efeito. Já quanto aos invocados aspetos específicos dos procedimentos que antecedem e legitimam a prática dos atos autorizatórios dos pagamentos e cuja presença, como se alega, constituiu, no caso vertente, um pressuposto adquirido, refira-se que a atitude confiante em que repousou o comportamento da alegante não afasta a ilegalidade do mesmo, sendo, apenas, suscetível de influenciar a apreciação da culpa da indiciada responsável.



Tribunal de Contas

5.3 – Em relação às alegações do Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, as quais, como já foi referido no presente relatório, começam por manifestar uma adesão à pronúncia institucional apreciada no ponto 5.1 do presente relatório, diga-se, nesta perspetiva, que as mesmas merecem considerações idênticas às aí formuladas.

Entretanto, no que ao restante do alegado concerne e que respeita, exclusivamente, ao contrato correspondente ao processo de fiscalização prévia nº 903/2013 e, no seu âmbito, apenas à respetiva produção de efeitos financeiros antes do visto do Tribunal de Contas, traduzidos nos pertinentes pagamentos incorporados nas autorizações nºs. 3202, de 28 de fevereiro de 2013, e 7430, de 16 e 17 de abril de 2013, no valor, respetivamente, de € 244.123,96 e de € 333.014,07, verifica-se que são autonomizados dois aspetos distintos (Cfr. para maior detalhe o Anexo V ao presente relatório):

- ✓ Um, relativo aos procedimentos de controlo interno que antecederam as autorizações de pagamento levados a cabo no âmbito dos Departamentos de Gestão e Controlo Financeiro e de Administração, Património e Obras e que, atestando a presença de todas as condições para efetivação dos pagamentos, estão refletidos nas pertinentes matrizes de controlo que constituem o anexo 2 das alegações.
- ✓ Outro, que apela à faculdade de poderem ser efetivados pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas, nos termos previstos no nº 3 do artigo 45º da LOPTC.

Apreciando tais alegações e relativamente ao primeiro aspeto acima identificado, diga-se que, embora do controlo efetuado resulte, expressamente, a verificação dos pressupostos procedimentais e legais conducentes à emissão das autorizações de pagamento, tal circunstância não afasta, objetivamente, a ilegalidade dos pagamentos efetuados antes do visto do Tribunal de Contas, sem embargo de ela poder influir na apreciação da culpa do agente da infração.

Já quanto ao segundo aspeto, refira-se que o mesmo não tem em consideração a inibição legal de produção de efeitos materiais do contrato em causa, antes do visto do Tribunal de Contas, circunstância esta que inviabiliza, em absoluto, o recurso, ainda que por extensão interpretativa, à previsão do citado normativo da LOPTC.

5.4 – Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, a produção de efeitos materiais e financeiros, antes do visto do Tribunal de Contas, no âmbito dos contratos identificados nas alíneas a) e b) do ponto 2 deste relatório, bem como



Tribunal de Contas

a produção da totalidade dos efeitos financeiros da Adenda nº 3, identificada na alínea c) do mesmo ponto 2, antes da sua submissão à obrigatória fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em violação, no caso dos dois contratos, do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC e, no caso da Adenda nº 3, do n.º 1 do artigo 45.º da mesma LOPTC, consubstanciam, nas duas primeiras situações, a prática da infração financeira prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e, na segunda, a prática da infração financeira prevista e punida na alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º daquela mesma lei.

Por cada uma daquelas infrações e relativamente aos pertinentes instrumentos contratuais de que se trata, são responsáveis, nos termos expressos no ponto 4 e no Anexo IV, do presente relatório, os dirigentes aí identificados.

6. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido, em 14 de julho de 2015, parecer do seguinte teor:

“(...) 2. Não se vislumbrando qualquer questão que deva ser suscitada, nesta fase processual, o Ministério Público emite parecer de concordância com o douto projeto de relatório (...)”.

7. Conclusões

- a) Em 11 de junho de 2013, o Instituto da Segurança Social, I.P. remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de aquisição de serviços de expedição de comunicações externas, designadas de printing e finishing, celebrado com a empresa CTT – Correios de Portugal, S.A., pelo valor estimado de € 2.256.991,87, acrescido de IVA à taxa legal, o qual foi visado pelo Tribunal em sessão diária de visto, de 28 de agosto de 2013.
- b) No dia 19 de junho de 2013, aquele mesmo instituto remeteu, igualmente para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, um outro contrato, tendo por objeto a aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais



Tribunal de Contas

em ordenador, também celebrado com a empresa acima referida, pelo valor estimado de € 5.819.735,70, isento de IVA, e que foi visado pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto, de 29 de agosto de 2013.

- c) Mais tarde, em 13 de janeiro de 2014, o mesmo Instituto da Segurança Social, I.P. remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas a Adenda nº 3 ao contrato identificado supra, na alínea b), tendo por objeto um reforço do valor nele contratualizado, na importância de € 688.800,00, destinados ao pagamento da emissão de mais 1 056 442 vales de pensões do que os inicialmente estimados, pelo que o valor do contrato subiu para € 6.508.535,70. Esta Adenda foi devolvida ao Instituto da Segurança Social, I.P. pelo Tribunal de Contas, com fundamento na inutilidade da sua apreciação, atenta a produção da totalidade dos respetivos efeitos materiais e financeiros, entretanto ocorrida, antes do envio para fiscalização prévia.
- d) Não obstante os valores contratualizados em cada um dos contratos referidos supra, nas alíneas a) e b), serem superiores a € 950.000,00, ambos produziram efeitos materiais e financeiros, antes de terem obtido o visto do Tribunal de Contas (*vide*, quanto aos efeitos financeiros, os Anexos I e II).
- e) Em relação a nenhum dos aludidos instrumentos contratuais identificados na alínea anterior se verificam os pressupostos do n.º 5 do artigo 45.º da LOPTC. Mas, ainda que eles se verificassem, não ficava afastada a ilegalidade decorrente da produção de efeitos financeiros antes do visto, porquanto continuava a ser aplicável a regra geral do n.º 1 daquele mesmo artigo 45.º, que impede a produção de tais efeitos antes da pronúncia do Tribunal de Contas.
- f) A Adenda identificada supra, na alínea c), também produziu os respetivos efeitos materiais e financeiros, na sua totalidade, antes de ter sido remetida para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sendo que a produção daqueles últimos se configura como ilegal, à luz do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC (*vide*, quanto aos efeitos financeiros, o Anexo III).
- g) A atuação acima descrita é suscetível de consubstanciar, em relação a cada um dos referidos contratos, a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e, no caso da Adenda nº 3, a infração financeira prevista na alínea h) daquele mesmo preceito legal.
- h) A responsabilidade financeira sancionatória correspondente às aludidas infrações recai sobre os dirigentes já identificados nos pontos 4 e 5.4 do presente relatório.
- i) As justificações apresentadas para o comportamento adotado pelos indiciados responsáveis não permitem excluir a ilicitude do mesmo, sendo apenas, eventualmente,



Tribunal de Contas

suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

- j) As apontadas infrações são sancionáveis com multa, em montante a fixar pelo Tribunal de Contas, em relação a cada uma delas e a cada um dos indiciados responsáveis, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da mesma LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC).
- k) Cada uma das multas a aplicar tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00).
- l) Quanto à possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória, prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, refira-se que foi encontrado um registo de recomendação anterior ao organismo⁴⁵ e que não resulta evidente da factualidade descrita que as infrações em causa tenham sido praticadas a título de negligência, pelo que não se encontram reunidos todos os pressupostos para permitir tal relevação da responsabilidade.

8. Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução material e financeira contratual e identifica os responsáveis no ponto 4;
2. Recomendar ao Instituto da Segurança Social, I.P. o cumprimento rigoroso dos normativos legais relativos à execução dos contratos públicos, designadamente, o artigo 45.º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros, ou de quaisquer efeitos, antes da pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, quando os contratos se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º, da LOPTC, em conjugação com o artigo 48.º do mesmo diploma legal;
3. Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto da Segurança Social, I.P. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;

⁴⁵ Recomendação formulada no processo de fiscalização prévia n.º 881/2011, em 27 de junho de 2012.



Tribunal de Contas

4. Remeter cópia do Relatório:
 - a) Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., Dr. Rui Fiolhais;
 - b) Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, Dr.^a Aida Maria Pereira Costa, Dr.^a Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Dr.^a Susana Isabel Filipe de Oliveira, Dr. Armando Manuel Simões Vidal, Dr.^a Sandra Cristina Gonçalves de Oliveira, Dr.^a Maria Argentina Amiano Marques e Dr. Paulo Jorge Antunes Ferreira;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área de responsabilidade VII – Segurança Social/Trabalho/Emprego e Formação Profissional;
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º, da LOPTC;
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, de junho de 2016

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

Helena Abreu Lopes - Relatora

Alberto Fernandes Brás

José Mouraz Lopes



ANEXOS



Tribunal de Contas

ANEXO I

(Pagamentos efetuados antes da concessão de visto ao Proc.º nº 903/2013)

Nº da fatura	Data da fatura	Valor da fatura €	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €	Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento
5001457482	31/01/2013	244.123,96	3202	28/02/2013	244.123,96	<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, Vice-Presidente do ISS, I.P.
5001467419	28/02/2013	333.014,07	7430	16/04/2013 e 17/04/2013	333.014,07	<ul style="list-style-type: none">Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.
5001466369	31/01/2013	29.273,18	5555	22/03/2013	29.273,18	<ul style="list-style-type: none">Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.



ANEXO II

(Pagamentos efetuados antes da concessão de visto ao Proc.º nº 948/2013)

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €
	351	16/01/2013	89.290,74
	362	16/01/2013	12,39
	365	16/01/2013	3.602,30
	366	16/01/2013	0,64
	371	16/01/2013	53.736,54
	372	16/01/2013	52.805,48
	379	16/01/2013	51.819,65
	380	16/01/2013	51.886,81
	382	16/01/2013	65.434,06
	407	16/01/2013	55.214,62
	408	16/01/2013	53.922,36
	2123	08/02/2013	51.932,45
	2134	08/02/2013	51.686,00
	2136	08/02/2013	62.233,40
	3670	27/02/2013	67.138,39
	3998	04/03/2013	89.003,22
	4008	05/03/2013	55.400,44
	4028	06/03/2013	51.955,27
	4050	06/03/2013	59.491,74
	5844	26/03/2013	67.377,02
	6056	27/03/2013	75.313,17
	6058	27/03/2013	67.140,35
	6061	27/03/2013	52.935,88
	6064	02/04/2013	55.415,44
	6065	02/04/2013	53.506,38
	6067	04/04/2013	51.908,33
	6537	09/04/2013	3.021,36
	6598	09/04/2013	52.885,68
	9167	06/05/2013	55.383,49
	9168	06/05/2013	53.520,72
	9169	06/05/2013	51.874,42
	9170	06/05/2013	51.597,98
	9171	06/05/2013	53.175,82
	10796	24/05/2013	66.931,07
	11733	04/06/2013	53.454,22
	11734	04/06/2013	52.855,68
	11735	05/06/2013	55.315,03
	11742	05/06/2013	53.523,33
	11743	07/06/2013	51.909,63
	11744	07/06/2013	51.576,46
	11745	11/06/2013	51.846,39
	11751	04/06/2013	2.220,71
	12220	14/06/2013	444,01
	12339	14/06/2013	7,82
	13746	01/07/2013	53.756,10
	13747	01/07/2013	34.937,42
	13748	02/07/2013	52.846,56
	13749	02/07/2013	55.333,28
	13750	02/07/2013	53.465,30
	13751	02/07/2013	51.972,88
	13753	02/07/2013	51.537,34
	13754	02/07/2013	50.425,68
	13778	02/07/2013	53.464,00
<ul style="list-style-type: none">Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.			



Tribunal de Contas

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €	
• Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	15374	24/07/2013	66.427,71	
	15889	01/08/2013	88.539,64	
	15903	01/08/2013	53.424,23	
	15906	02/08/2013	52.837,43	
	15908	02/08/2013	55.357,41	
	• Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	15911	02/08/2013	53.413,80
		15912	02/08/2013	51.991,13
		15913	02/08/2013	51.469,53
		15916	02/08/2013	47.695,10
	• Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	752	25/01/2013	1,30
2507		15/02/2013	2.345,24	
2508		15/02/2013	18,91	
3406		25/02/2013	351,43	
3666		28/02/2013	10,43	
4068		06/03/2013	3.070,26	
4072		08/03/2013	271,22	
5086		15/03/2013	9,78	
5884		26/03/2013	442,06	
7760		17/04/2013	8,48	
8321		24/04/2013	687,86	
10467		16/05/2013	10,43	
10811		22/05/2013	348,81	
11967		07/06/2013	282,32	
13309	24/06/2013	282,32		
14216	08/07/2013	2.512,16		
14497	12/07/2013	6,52		
• Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	717	25/01/2013	68.414,36	
	1452	04/02/2013	89.127,10	
	1455	04/02/2013	53.671,34	
	1463	04/02/2013	53.205,14	
	1842	06/02/2013	55.252,44	
	1946	07/02/2013	53.785,44	
	• Armando Manuel Simões Vidal, Diretor da Unidade de Controlo Financeiro do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	4034	08/03/2013	51.618,19
4040		08/03/2013	52.751,36	



Tribunal de Contas

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €
<ul style="list-style-type: none">Susana Isabel Filipe de Oliveira, Diretora do Núcleo de Processamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	4004	04/03/2013	53.574,19
	4007	04/03/2013	52.907,84
	8323	24/04/2013	67.128,63
	9162	03/05/2013	38.640,78
	9163	03/05/2013	53.705,24
	9165	03/05/2013	53.452,92
	9166	03/05/2013	52.905,89
14217	12/07/2013	283,62	
<ul style="list-style-type: none">Susana Isabel Filipe de Oliveira, Diretora do Núcleo de Processamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Armando Manuel Simões Vidal, Diretor da Unidade de Controlo Financeiro do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	6068	05/04/2013	54.738,66
<ul style="list-style-type: none">Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Sandra Cristina Gonçalves de Oliveira, Diretora do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	13327	25/06/2013	66.627,89



Tribunal de Contas

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €
<ul style="list-style-type: none">Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Diretora do Núcleo de Recebimentos e Pagamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	15364 15918 15922	24/07/2013 02/08/2013 02/08/2013	339,04 290,79 2.941,83
<ul style="list-style-type: none">Maria Argentina Amiano Marques, Diretora do Núcleo de Controlo Previsional da Unidade de Controlo Financeiro do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.			
<ul style="list-style-type: none">Susana Isabel Filipe de Oliveira, Diretora do Núcleo de Processamentos da Unidade de Gestão Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	17215 17220	22/08/2013 22/08/2013	17,60 391,20
<ul style="list-style-type: none">Maria Argentina Amiano Marques, Diretora do Núcleo de Controlo Previsional da Unidade de Controlo Financeiro do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.			



ANEXO III

(Pagamentos efetuados antes da submissão a visto do Proc.º nº 34/2014)

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	Nº da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento €
<ul style="list-style-type: none">Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro – Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.	28791	31/12/2013	535.265,26
<ul style="list-style-type: none">Paulo Jorge Antunes Ferreira – Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.	29002	31/12/2013	2.566,28



ANEXO IV

QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Item do relatório	Factos	Normas violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
2.a) e 3 a 5	Prestação de serviços de expedição de comunicações externas e efetivação dos correspondentes pagamentos, (€ 606.411,21), antes do visto do Tribunal de Contas, no âmbito de contrato de valor superior a € 950.000,00	Artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC	Sancionatória , nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC	Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Miguel Alexandre Teixeira Coelho, Aida Maria Pereira Costa e Cláudia Lopes Almeida Girão Santos
2.b) e 3 a 5	Prestação de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais e efetivação dos correspondentes pagamentos (€ 4.117.032,45), antes do visto do Tribunal de Contas, no âmbito de contrato de valor superior a € 950.000,00	Artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC	Sancionatória , nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC	Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Aida Maria Pereira Costa, Cláudia Lopes Almeida Girão Santos, Susana Isabel Filipe de Oliveira, Armando Manuel Simões Vidal, Sandra Cristina Gonçalves de Oliveira e Maria Argentina Amiano Marques
2.c) e 3 a 5	Efetivação integral de pagamentos (€ 537.831,54, correspondentes à emissão de 824.895 vales) decorrentes da celebração de adenda contratual, antes da submissão desta ao visto do Tribunal de Contas	Artigo 45.º, n.º 1 (segunda parte), da LOPTC	Sancionatória , nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC	Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro e Paulo Jorge Antunes Ferreira



ANEXO V

ALEGAÇÕES

A) Síntese das alegações institucionais

“(...) B - ANÁLISE

1. Processo nº 903/2013

O processo produziu efeitos antes do visto proferido pelo Tribunal de Contas, com pagamentos efetuados no seu âmbito, no valor total de € 606.411,21 com IVA.

A necessidade de celebrar este contrato ocorreu num contexto muito específico. No final de 2012, após alteração da estrutura orgânica do ISS, I.P. e nomeação de novos dirigentes nos Serviços Centrais deste Instituto, foi o serviço competente – Departamento de Administração, Património e Compras, confrontado com pedidos de adjudicação de serviços de printing e finishing para expedição de notificações aos beneficiários.

Em concreto, as solicitações de aquisição de serviços foram apresentadas em 07.12.2012, 17.12.2012 e 18.12.2012. Para o efeito, foram desencadeados os procedimentos necessários à contratação desses serviços tendo-se procedido a uma articulação prévia com a área de negócio competente, após o que foi elaborada informação para aprovação superior, bem como a respetiva autorização de despesa (em 16.01.2013).

No que se refere em concreto à autorização da despesa, foram levantadas algumas questões junto da Tutela do ISS, IP. e respetiva Secretaria-Geral, esclarecidas em 26.02.2013 quanto à competência deste Instituto para o efeito, pelo que, e em estrito cumprimento do procedimento legal a observar, apenas após esta data foram desencadeados os necessários procedimentos para a outorga do contrato, o qual viria a ser celebrado em 07.06.2013 e enviado para o Tribunal de Contas em 11.06.2013.

Trata-se de um contrato celebrado em sede de contratação excluída (ao abrigo do art.º 5º do CCP), uma vez que se encontra no âmbito da concessão de serviço postal celebrado entre os CTT – Correios de Portugal, S.A. e o Estado Português:



Tribunal de Contas

O contrato celebrado destina-se a assegurar a produção e o envio de notificações por via postal aos beneficiários da segurança social decorrente do exercício da sua atividade e compreende a respetiva impressão personalizada (nominativa por cada titular e de conteúdo individualizado).

Em concreto, o seu conteúdo engloba as notificações enviadas por via postal relativas a prestações (Rendimento Social de Inserção, Complemento Solidário para Idosos), incidência contributiva de trabalhadores independentes, declarações anuais de rendimentos, planos de pagamentos prestacionais, verificação de incapacidades temporárias e permanentes, regime público de capitalização, processos de contra-ordenação, entre outras.

Tratam-se de notificações que decorrem do âmbito da missão do próprio Instituto, em observância de prazos legalmente estipulados para o efeito, e que podem ocorrer de forma regular ou com carácter pontual. Veja-se a título de exemplo as declarações anuais de rendimentos cujo prazo limite de envio se encontra fixado na Portaria nº 675/87, de 31 de julho e artigo 119º do Código de IRS.

A minuta do contrato a celebrar suscitou várias trocas de informação e respetiva análise entre o ISS, I.P. e os CTT – Correio de Portugal, S.A. cujas negociações decorreram entre fevereiro e junho de 2013. De facto, e tratando-se de um contrato que não era objeto de atualização há vários anos, revelou-se complexa e morosa não só a articulação entre diferentes serviços, como com os próprios CTT – Correios de Portugal, S.A.. Recorde-se que, para além da entrada em vigor do CCP, foram ainda aprovadas importantes alterações legislativas, entre elas a Lei nº 8 de 2012, Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, e respetiva regulamentação, que implicaram revisões de cláusulas contratuais e de procedimentos associados aos contratos.

Em concreto, apenas em 03.06.2013 aquela empresa aprovou a minuta de contrato, aprovada pelo ISS, I.P., em 04.06.2013 e de imediato enviada ao Tribunal de Contas (11.06.2013)

Confrontado com o incumprimento de disposições legais no âmbito da sua atividade e a impossibilidade de expedição de notificações em massa, entendeu-se que a interrupção daquela prestação não seria de todo possível, motivo pelo qual e na sequência de notificações sempre referidas como imprescindíveis, a prestação de serviços foi sendo executada.



Tribunal de Contas

No âmbito do processo 903/2013, foram produzidos efeitos financeiros, nomeadamente:

- *Fatura nº 5001466369, no valor de € 29.273,18, com IVA após confirmação pela área de negócio (CNP), relativa à emissão da declaração anual de rendimentos;*
- *Fatura nº 5001457482, de 31.03.2013, no valor de € 244.123,96 e a fatura nº 50011467419, de 28.02.2013, no valor de € 333.014,07, indevidamente faturadas pelos CTT como relativas a expediente normal do correio.*

Para a fixação anual da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes: a requisição foi enviada aos CTT em 07.02.2013, mas não foi objeto de faturação, pelo que não produziu efeitos financeiros.

O mesmo sucedeu com as notificações no âmbito dos processos de planos prestacionais, deferimentos do pagamento prestacional da dívida, restituição de prestações e emissão de convocatórias para exame médico em comissão de verificação, modelos no âmbito do regime público de capitalização (notificações, declaração para IRS, modelo de extrato anual e folheto informativo do IGFCSS, I.P., bem como nos processos de contra-ordenação: alteração do layout em produção e das assinaturas das decisões).

Sobre estes documentos salienta-se igualmente a relevância da declaração anual de rendimentos, a qual deve ser remetida a todos os pensionistas em janeiro de cada ano, juntamente com o pagamento das pensões referentes a esse mês, para que os mesmos possam, atempadamente, dar cumprimento às respetivas obrigações de natureza fiscal.

Das circunstâncias resultantes da nomeação de novos dirigentes para as áreas em causa no presente processo, da conseqüente necessidade de adaptação e conhecimento do ponto de situação específica dos processos dos serviços envolvidos, dos procedimentos legais que envolvem o processo de contratação, dos constrangimentos que rodearam a aprovação da minuta do contrato, em articulação com a necessidade de cumprimento das obrigações legais decorrentes de cada processo de beneficiários e contribuintes do sistema de segurança social, não foi possível o envio em data anterior do contrato para visto do Tribunal de Contas.

Tal facto nunca foi ocultado ao Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Quer em sede de fiscalização prévia, quer no decurso do processo de auditoria em apreço, foram promovidos todos os esclarecimentos e comprovativos solicitados.

2. Processo nº 948/2013

Após autorização do Primeiro Ministro, em 11 de janeiro de 2013 para realização da despesa inerente a um contrato a celebrar entre o ISS, I.P. e a empresa CTT – Correios de Portugal, S.A., para aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenador, foi, por despacho de 12 de abril de 2013, do Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P., Dr. Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro, no uso de competência delegada, aprovada a minuta do contrato a celebrar, o qual foi outorgado a 18.06.2013.

Este contrato, com um valor estimado de € 5.819.735,70 (isento de IVA), e inicialmente com duração prevista entre 11 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2013, foi objeto de adenda outorgada a 19 de agosto de 2013. Nesta, foi clarificada, por sugestão do Tribunal de Contas, a data de início e de vigência do contrato, para 15 de janeiro de 2013, prevendo-se a possibilidade de renovação contratual até ao limite legal de 3 anos.

O contrato e adenda celebrada reportam-se à emissão de 8.925975 vales postais para pagamento de pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência, prestação de Rendimento Social de Inserção e por doença profissional, abonos, subsídio de desemprego e de doença natural.

A não emissão dos vales postais, escolhidos pelos beneficiários como meio de pagamento das suas prestações sociais, teria como consequência, para além do não pagamento dos valores mensais devidos (que, na sua maioria, constituem o único meio de subsistência económica dos seus pensionistas), o consequente débito de juros de mora imputado ao Estado.

Ora também este processo de consensualização da adenda foi moroso, processo que se desenvolveu a par das diligências realizadas no âmbito do processo base, o qual, salienta-se, não era objeto de atualização desde 2002. Ocorreu igualmente a tentativa de alterar uma das cláusulas técnicas relacionadas com ficheiros de retorno, o que acabou por não ser resolvido, mas que teve influência na dilação do período de discussão até à assinatura do contrato.



Tribunal de Contas

Também este facto nunca foi ocultado ao Tribunal de Contas, quer em sede de fiscalização prévia, quer no decurso dos esclarecimentos prestados no âmbito da auditoria para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

3. Processo nº 34/2014

A despesa inerente à adenda nº 3 do contrato em causa foi autorizado por despacho de 27 de dezembro de 2013 do Primeiro-Ministro. Na mesma data, por despacho do Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P., Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, no uso de competência delegada aprovou a minuta da adenda a celebrar, a qual foi outorgada a 30 de dezembro de 2013, data de início de produção de efeitos. Nos termos desta adenda foi ajustado o valor inicialmente estimado, o montante de € 688.800,00, passando o contrato a totalizar € 6.508.535,70.

O universo de destinatários de prestações e pensões da segurança social está em permanente mutação. As condicionantes socio-económicas, aliadas a alterações legislativas com impacto nos cidadãos (ex. alteração da idade de reforma) têm provocado alterações significativas no número de beneficiários e pensionistas abrangidos por prestações da segurança social.

Ora o número de vales a emitir durante o período de execução do contrato encontra-se dependente do número efetivo de beneficiários a auferir, nesse período, de prestações/pensões, bem como do número de beneficiários que optem, a todo o momento, por esta modalidade de pagamento.

Torna-se, assim, complexa a elaboração de qualquer previsão anual, resultando os dados apresentados, como o próprio nome indica, numa estimativa ou projeção, com elementos disponíveis à altura.

Desta forma, tornou-se necessário, ainda no decurso do processo de acordo quanto ao clausulado do contrato, proceder a um reajustamento no valor inicialmente adiantado como base de previsão anual.

Sobre esta adenda não foi efetuado qualquer pagamento sem prévia autorização da despesa, no caso por Sua Exa. O Sr. Primeiro Ministro.



Tribunal de Contas

4. Da produção de efeitos financeiros

(...) No âmbito do processo nº 903/2013 (...) foram produzidos efeitos financeiros, nomeadamente:

- *No que se refere à emissão da declaração anual de rendimentos: foi emitida requisição aos CTT. Por lapso, a fatura nº 5001466369, no valor de € 29.273,18, com IVA após confirmação pela área de negócio (CNP) foi paga. Este lapso, decorrente do facto de se terem seguido os procedimentos normais, sem a perceção de se tratar de um serviço que, pelo valor do contrato, aguardava visto do Tribunal de Contas, foi de imediato sanado, não tendo sido paga mais nenhuma fatura neste âmbito.*

Os portes deste primeiro trabalho não foram pagos no âmbito deste processo de contratualização. Não obstante, e em resultado dos sistemas de controlo interno implementado, veio a verificar-se que os CTT faturaram incorretamente os serviços de portes desta prestação de serviços na fatura mensal de expediente normal de correio.

E encontrando-se no âmbito do expediente normal de correio, aplicados os procedimentos inerentes à confirmação da fatura, e após informação do serviço requisitante, foram pagas as faturas 5001457482, de 31.01.2013, no valor de € 244.123,96 e a fatura nº 50011467419, de 28.02.2013, no valor de € 333.014,07.

Para além do facto de os CTT terem apresentado a fatura relativa a portes no documento relativo a expediente normal do correio, não foi indicado o nº de processo, o nº de pedido e o nº de compromisso, como obrigatório.

Este conjunto de fatores associados fizeram incorrer em erro os serviços do ISS, I.P., os quais, numa 1ª fase, deram cumprimento aos procedimentos de confirmação estipulados e não identificaram os valores debitados como portes associados a este processo de compra.

Detetado o lapso, para além de não serem realizados novos pagamentos, foi endereçada carta aos CTT a reiterar a necessidade da faturação ser apresentada de acordo com as requisições emitidas, sob pena de devolução imediata.

Também internamente, o DGCF em articulação com o DAPO procedeu à revisão dos procedimentos de controlo interno implementados, adotando um



Tribunal de Contas

conjunto de medidas preventivas com vista ao obviar de situações futuras como a descrita.

- Para a fixação anual da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes: a requisição foi enviada aos CTT em 07.02.2013, mas não foi objeto de faturação, pelo que não produziu efeitos financeiros.
- O mesmo sucedeu com as notificações no âmbito dos processos de planos prestacionais, deferimentos do pagamento prestacional da dívida, restituição de prestações e emissão de convocatórias para exame médico em comissão de verificação, modelos no âmbito do regime público de capitalização (notificações, declaração par IRS, modelo de extrato anual e folheto informativo do IGFCSS, I.P., bem como nos processos de contra-ordenação: alteração do layout em produção e das assinaturas das decisões). Não foram, assim, efetuados pagamentos neste âmbito.

Sobre a declaração anual de rendimentos, ressalva-se que a mesma deve ser remetida a todos os pensionistas em janeiro de cada ano, juntamente com o pagamento das pensões referentes a esse mês, para que os mesmos possam, atempadamente, dar cumprimento às respetivas obrigações de natureza fiscal.

Estas foram as circunstâncias que rodearam o pagamento das 3 faturas que totalizaram o valor de € 606.411,21 (valor com IVA).

No âmbito do processo nº 948/2013 e 34/2014, referidos no ponto 2 e 3, considerando a peculiar natureza da prestação de serviços, os seus efeitos materiais confundem-se com os efeitos financeiros do contrato, uma vez que os pagamentos a efetuar aos CTT (prémios de emissão), são antecipadamente creditados à ordem deste, em cumprimento do contrato celebrado, ou seja, o ISS, I.P. encontra-se obrigado a antecipar por transferência à ordem dos CTT, não só os montantes correspondentes aos valores a receber pelos beneficiários/pensionistas do sistema de segurança social (até 6 dias úteis anteriores à data de emissão dos vales de pensões, até 5 dias úteis anteriores à data de emissão dos vales de outras prestações dos Centros Distritais da Segurança Social), mas também o valor do denominado prémio de emissão (até ao dia anterior à emissão dos respetivos vales).

O incumprimento do prazo fixado no contrato implicaria para o ISS, I.P., não só agravamento dos prémios de emissão de vales como a impossibilidade de operacionalizar



Tribunal de Contas

o pagamento mensal de € 300.000.000,00 de pensões e prestações sociais aos cerca de 900.000 beneficiários que optaram por esta modalidade de pagamento.

Para além do impacto social e económico deste incumprimento junto dos beneficiários/pensionistas que, repita-se, têm neste valor o único meio de subsistência financeira, a preterição desta obrigação do ISS,I.P. iria colocar em clara situação de desigualdade os beneficiários pensionistas que optaram pela modalidade de pagamento através de vale postal, na sua maioria idosos (muitas vezes residentes em localidades onde os CTT se apresentam como o meio mais próximo e célere para troca do vale postal por dinheiro) prejudicados face ao restante universo de beneficiários e pensionistas do sistema que optou por outra modalidade de pagamento para receber as respetivas prestações/pensões.

É igualmente importante no caso destes processos clarificar o circuito de faturação tendo em atenção a natureza especial do serviço de emissão de vales postais.

O processo de faturação decorre por 2 vias:

- a) Por regra a fatura entra no expediente e é enviada ao Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, que procede à sua digitalização e registo na aplicação de gestão de correspondência Smardocs. A fatura é enviada ao Departamento de Administração, Património e Obras, que articula com o serviço requisitante do bem/serviço a sua confirmação. Uma vez confirmado o serviço ou entrega do bem, o Departamento de Administração, Património e Obras comunica ao Departamento de Gestão e Controlo Financeiro a conformidade da mesma, para pagamento.*
- b) No que se refere em concreto às faturas emitidas pelos CTT, no âmbito do contrato para a emissão de vales postais, a confirmação é realizada pelo próprio Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, através da consulta ao sistema de informação relativa a processamento de prestações. Posteriormente é solicitado ao Departamento de Administração, Património e Obras o registo da entrada da mercadoria no sistema, operação necessária para o lançamento contabilístico da fatura.*

Por último dar conta da dimensão do ISS, I.P., cujo valor de execução orçamental do ISS, I.P. em 2013 foi de € 22.188.216.275,28, que nesse ano o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro deste Instituto emitiu 29.304 Autorizações de Pagamento,



Tribunal de Contas

correspondentes a cerca de 85.000 documentos de pagamento. Sem esquecer que cada Autorização de Pagamento pode incluir vários pagamentos a entidades diferentes.

Só em 2013 foram emitidos 10.189.491 vales postais, que correspondem a um valor total pago a beneficiários e pensionistas de € 3.322.705.988,53, cerca de 15% do orçamento de mais de 22 mil milhões de euros.

C – DO DIREITO

(...) entende-se não colherem os argumentos apresentados no relatório.

a) Um dos fatores a considerar na análise jurídica de um processo envolve as chamadas circunstâncias do caso concreto, relevantes para aferir, entre outras, a medida da culpabilidade, quando aplicável. Assim se retira, no mesmo sentido, o teor do disposto no art. 64º da LOPTC, nos termos do qual o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração um conjunto determinado de fatores.

Como largamente esclarecido e referido ao longo da presente pronúncia, ocorreram circunstâncias pontuais e específicas que impediram, à data, um adequado e desejável planeamento com vista à celebração do contrato e adendas em apreço, nomeadamente as resultantes da nomeação de novos dirigentes para as áreas em causa no presente processo e a conseqüente necessidade de adaptação e conhecimento do ponto de situação específica dos processos dos serviços abrangidos com uma nova estrutura dirigente. Por outro lado, os procedimentos legais que envolveram o processo de contratação, os constrangimentos que rodearam a aprovação da minuta do contrato, em articulação com a necessidade de cumprimento das obrigações legais decorrentes de cada processo de beneficiários e pensionistas do sistema de segurança social, impossibilitaram em termos globais o envio atempado do contrato para visto do Tribunal de Contas.

Também não colhe o argumento de possibilidade de antecipação dos atos negociais e processuais pré-contrato.

Como referido, os contratos careciam de atualização. Com a entrada em funções de nova estrutura dirigente, e após conhecimento da ausência de atualização do mesmo, foi entendido proceder à sua reapreciação, no uso dos respetivos poderes de gestão, decisão que não mereceu qualquer censura ou reparo por parte do Tribunal de Contas e que deve



Tribunal de Contas

ser tida como uma diligência positiva, em cumprimento do dever de zelo princípios de boa gestão.

As circunstâncias supra referidas nunca foram ocultadas ao Tribunal de Contas.

E no contexto descrito também não poderiam ter sido acauteladas antecipadamente através de adequado planeamento procedimental. De facto, só em contexto de gestão normal e regular do serviço foi possível planear antecipadamente o processo de contratação de 2014, de idêntica prestação, com a mesma entidade, o que de facto veio a suceder.

b) Não se considera existir, ao contrário do alegado no relatório em pronúncia, um interesse público sobreposto sobre outro. Entende-se, sim, pelo cumprimento do mesmo analisado nas diferentes perspetivas de intervenção deste Instituto em cumprimento das suas atribuições.

Estipula o art. 4º do CPA que compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. O que significa que a sua intervenção encontra-se relacionada com o princípio da legalidade, ou seja, não pode a Administração perder de vista o respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos legalmente protegidos.

Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, constituem objetivos do sistema garantir, entre outros, os direitos básicos dos cidadãos (...) e prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos do trabalho perdido em consequência da verificação de eventualidades como a doença, o desemprego, a invalidez, a velhice e a morte (...).

Em cumprimento dos seus objetivos, espelhados na Missão deste Instituto, não podendo o ISS, I.P. deixar de honrar os seus deveres para com os cidadãos que, mensalmente, recebem uma prestação e/ou pensão por via dos sistemas de segurança social.

É o que decorre da estrita obediência ao princípio da prossecução do interesse público em articulação com o respeito pelo princípio da legalidade. Não se verifica, assim, qualquer incumprimento nesta matéria ou sobreposição de interesses.

Mas a obediência ao princípio da legalidade não se confina aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Ele norteia toda a atividade da Administração. E



Tribunal de Contas

neste sentido, encontra-se o ISS, I.P. obrigado ao cumprimento das disposições legais que se lhe aplicam. É o que se verifica no âmbito do processo de contratação.

Decorre do exposto no ponto 1. o empenho do ISS, I.P. no rigoroso cumprimento dos preceitos legais aplicáveis na celebração de um contrato para prestação de serviços na Administração. Para o efeito, o contrato e respetivas adendas foram antecidos de todos os procedimentos legais, em cumprimento do CCP, pelo que não ocorre a violação do mesmo.

(...) afigura-se que este procedimento deve ser tido em apreço também pela positiva na douta apreciação do Tribunal de Contas, não podendo deixar de se concluir pela devida salvaguarda dos dinheiros públicos e inerente salvaguarda do interesse público e legalidade dos atos praticados.

c) Existe, no entanto, uma exceção. Não de preterição de formalidades legalmente previstas, mas quanto ao momento em que a mesma foi exercida, com respetivos pagamentos decorrentes.

Atente-se, então, no contrato em si.

Nos termos do art. 127º, nº 1 do CPA, o ato administrativo produz os seus efeitos desde a data em que for praticado. Ou seja, como regra geral, os atos dispõem para o futuro. Consagra-se, assim, o princípio da irretroatividade do ato administrativo, numa exigência imperiosa do direito público.

No entanto, o mesmo artigo admite a excecionalidade da retroatividade, nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribuam essa eficácia retroativa ou diferida, assim não proibida.

Encontram-se na situação de exceção à não retroatividade do ato administrativo, as situações previstas no art. 128º do CPA. E da análise das mesmas verifica-se não existir qualquer lesão de direito ou interesse legalmente protegido de terceiros.

Por outro lado, também o próprio CCP consagra legalmente a previsão, pelas partes, de eficácia retroativa ao contrato, quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos não seja proibida por lei, não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e não impeça, restrinja ou falseie a



Tribunal de Contas

concorrência garantida pelo disposto no código em apreço, relativamente à fase de formação do contrato.

Por último, e em consonância quanto ao disposto no CPA e CCP sobre a retroatividade dos efeitos, também nos termos do art. 45º, nº 1 da LOPTC, os contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto.

Do exposto conclui-se que a retroatividade do contrato celebrado e respetivas adendas não se encontra proibido por lei. Por outro lado, não se perfila a lesão de interesses de terceiros nem tão pouco se coloca a questão de eventual restrição em termos de concorrência porquanto o serviço prestado é detido, em exclusividade, pela empresa contratante.

Termos em que se considera a legalidade da retroatividade dos efeitos a que reporta o contrato e adendas em causa, ao contrário do referido na douta apreciação constante a págs 29 (...) do relatório.

Nos termos do art. 287º do CCP, a plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação de visto, ou de outros integrativos da eficácia exigidos por lei, quer em relação ao próprio contrato, quer ao tipo de ato administrativo que eventualmente substitua.

E em cumprimento, o contrato e respetivas adendas foram enviados ao Tribunal de Contas para visto, assim que concluídas as respetivas assinaturas.

Os vistos do contrato e adendas foram obtidos em sessão diária de 28 de agosto de 2013 (proc. nº 903/2013), de 29 de agosto de 2013 (proc. 948/2013) e 16 de abril de 2014 (apreciação do proc. nº 34/2014).

Não se entende, assim, a alegada aplicabilidade do art.65º, al. h) da LOPTC ao presente processo. Nos termos deste preceito, o Tribunal de Contas pode aplicar multas pela execução de contrato a que tenha sido recusado visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente obrigados.

Ora como supra descrito, nenhuma das situações previstas na al. h) do art. 65º da LOPTC, se aplica ao caso em apreço, porquanto o contrato e respetivas adendas foram submetidos a fiscalização prévia e nenhum foi objeto de recusa de visto.



Tribunal de Contas

Termos em que (...) não se aplicam os pressupostos para aplicação do art. 65º, al. h) da LOPTC, referenciada a págs. 30 do relatório para a adenda que veio originar o processo nº 34/2014, sobre a qual se refere ter sido reconhecida a inutilidade da sua apreciação, em sessão diária de visto de 16 de abril de 2014, por a mesma já ter produzido os respetivos efeitos.

No entanto, consultado o documento, o mesmo consta com carimbo de visado aposto sobre o mesmo, na referida data de 16 de abril de 2014.

d) Nos termos do disposto no art.45º, nº 1 da LOPTC, e em consonância quanto ao disposto no CPA e CCP sobre a retroatividade dos efeitos, os contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto.

Este normativo (art. 45º, nº 1 da LOPTC) consagra, no entanto, uma exceção: ou seja, os contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto exceto quanto aos pagamentos a que derem causa.

Como já referido, de facto ocorreram 3 pagamentos em momento anterior à concessão do visto, o que determinou o incumprimento do art. 45º, nº 1 da LOPTC.

Estes pagamentos ocorreram, como supra descrito, em circunstâncias muito específicas, por lapso dos serviços e indução em erro dos mesmos, na sequência da apresentação de faturação incorretamente identificada por parte da entidade prestadora de serviços.

(...) Em face do exposto, cumpre salientar que todos os dirigentes e intervenientes no processo em apreço agiram de boa fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convictos da ilicitude dos factos por si praticados, convicção essa decorrente da confiança depositada na informação que foi prestada pelos serviços competentes deste Instituto, bem como nos procedimentos de controlo interno implementados.

D – DA RESPONSABILIDADE

a) No que se refere em concreto à adenda a que se refere o proc. n.º 34/2014, conclui a douta apreciação que a ilegalidade que a afeta é suscetível de consubstanciar a prática da



Tribunal de Contas

infração financeira prevista na al. h) do art. 65º da LOPTC, porquanto se mostra ter sido ela totalmente executada antes de ter sido submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, a que legalmente estava sujeita.

Conforme supra referido, não se entende a aplicabilidade do art. 65º, al. h) da LOPTC ao presente processo. Nos termos deste preceito, o Tribunal de Contas pode aplicar multas pela execução de contrato a que tenha sido recusado visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente obrigados.

(...) como supra descrito, nenhuma das situações previstas na al. h) do art. 65º da LOPTC parece aplicar-se objetivamente ao caso em apreço, porquanto o contrato e respetivas adendas foram submetidos a fiscalização prévia e nenhum foi objeto de recusa de visto.

(...) Não colhe, assim, o argumento de aplicação da totalidade da execução da adenda antes de ter sido submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, uma vez que o normativo em causa não se aplica a tais situações.

O alegado “reconhecimento pela inutilidade da apreciação” não deve ser confundido como uma recusa de visto, traduzida num ato decisório negativo sobre a apreciação material do mesmo.

E que parece não ter sucedido no caso em apreço. Tanto que o processo encontra aposto o carimbo de “visado”, em contradição com o ofício que o capeia, dando informação no sentido da inutilidade da sua apreciação.

Termos em que (...) não se verificam os pressupostos para aplicação do art. 65º, nº 1. al. h) da LOPTC (...) para a adenda que veio a originar o processo nº 34/2014.

b) Conclui a (...) apreciação vertida no relatório em pronúncia que as ilegalidades descritas relativamente aos contratos em causa são suscetíveis de consubstanciar a prática de uma infração financeira, por cada um deles, prevista na al. b) do nº 1 do art. 65º da LOPTC.

A responsabilidade financeira sancionatória pressupõe a violação de deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra dinheiros públicos, a qual se traduz numa infração às normas que disciplinam a atividade financeira.



Tribunal de Contas

Do exposto ao longo do presente documento, entende-se que não se encontram reunidos os pressupostos para imputar responsabilidades de natureza financeira aos dirigentes deste Instituto que praticaram atos no âmbito dos contratos em causa (...).

Resulta do exposto a atuação sem qualquer tipo de dolo por parte dos diferentes intervenientes no processo, os quais agiram de boa fé e na convicção da licitude dos atos praticados, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços deste Instituto.

Também não se afere a existência de culpa na sua atuação. E a culpa é um pressuposto e fundamento da responsabilidade, vista como a consequência que recai sobre o culpado. Neste sentido, a culpa está entre os pressupostos de qualquer punição.

Ora os factos sempre foram admitidos, esclarecidos em termos de contexto, não obstante o rigoroso cumprimento dos preceitos legais, e reconhecido o incumprimento legal da norma que admite a produção de efeitos anteriores ao visto exceto quanto aos pagamentos a que derem causa.

Não se indicia, assim, que tal incumprimento se tenha processado com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções (...).

(...) a recomendação emitida no âmbito do processo nº 881/11 não parece enquadrável na al. b) do nº 8 do art. 65º da LOPTC.

As recomendações dirigidas ao ISS, I.P. são reencaminhadas para as áreas competentes com vista à sua implementação. O ISS, I.P. é composto por 12 serviços centrais, 18 centros distritais (que agregam 320 serviços locais e estabelecimentos integrados) e o Centro Nacional de Pensões, que abrangem todo o território nacional e envolvem 8293 colaboradores (...).

A recomendação a que (...) o relatório se refere como enquadrável na al. b) do nº 8 do art. 65º da LOPTC, refere-se a um processo de fiscalização prévia de um contrato no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados, atualmente isento de visto de acordo com entendimento desse tribunal. Este processo (nº 881/11) foi recebido no Conselho Diretivo e encaminhado para o ex-Departamento de Administração e Património em julho de 2012 que, por sua vez, procedeu ao seu reencaminhamento para os serviços competentes do Centro Distrital de Lisboa do ISS, I.P., sem qualquer conhecimento ou intervenção dos



Tribunal de Contas

dirigentes supra identificados, nem da atual direção do Departamento de Administração, Património e Obras. E ainda que fosse do seu conhecimento, a mesma não seria dirigida especificamente às áreas sob sua direta responsabilidade.

Não é, por isso, expectável que todas as áreas sejam conhecedoras das recomendações dirigidas a uma situação específica no âmbito de uma fiscalização prévia.

Partindo deste pressuposto, verifica-se a ausência de recomendação anterior dirigida ou reencaminhada para os dirigentes e respetivos serviços em apreço, em concreto no Departamento de Gestão e Controlo Financeiro e respetivas subunidades orgânicas que o integram.

Sendo individual a apreciação da culpa, esta não pode ser vista à luz de anteriores recomendações não dirigidas ou não reencaminhadas para os serviços orientados pelos dirigentes supra identificados. Motivo pelo qual se entende pela exclusão da culpa e consequente inaplicabilidade do disposto nas al. b) e c) do nº 8 do art. 65º da LOPTC uma vez que não foram dirigidos a estes serviços do ISS, I.P., nem dos dirigentes dos mesmos, anteriormente qualquer recomendação ou censura por parte desse Tribunal.

Por outro lado, o ISS, I.P. foi objeto de reestruturação orgânica, publicada na Portaria nº 135/2012, de 8 de maio. Na sequência, foram criados, entre outros, os Departamentos de Gestão e Controlo Financeiro, bem como o Departamento de Administração, Património e Obras, operacionalizados através das Deliberações do Conselho Diretivo deste Instituto, datadas de 18.09.2012 (Deliberação nº 187/2012 e 188/2012, respetivamente) e na sequência das quais se procedeu, em outubro de 2012, à nomeação dos respetivos dirigentes, em regime de substituição (...).

Da análise das competências do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro e respetivas unidades/subunidades orgânicas (a cujos dirigentes se encontra em processo de auditoria o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras), verifica-se que as mesmas não englobam operações de negociação contratual, celebração de contratos de aquisição de bens e serviços, procedimentos de análise e verificação legal sobre os mesmos.

Decorrendo todo o processo de uma interligação e articulação entre diferentes serviços deste Instituto, não poderia, como já se referiu, deixar de se confiar na informação



Tribunal de Contas

prestada por outro serviço, no exercício das suas competências, para sequência de um procedimento regular e implementado nas áreas.

Pelo exposto e concluindo:

- 1. Compete aos órgãos da Administração prosseguir o interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*
- 2. Em cumprimento, não poderia o ISS, I.P. deixar de honrar os seus compromissos para com os cidadãos que encontram, via postal, o único meio de subsistência económica devido pelo pagamento de prestações e pensões do sistema.*
- 3. Não honrar este compromisso era violar o princípio da igualdade para com aqueles que escolheram este meio de pagamento, que implica o tratamento igualitário de todos os particulares, não podendo uns ser privilegiados em detrimento dos outros.*
- 4. A obediência ao princípio da legalidade não se confina apenas aos direitos e interesses legalmente protegidos, abrangendo toda a atividade da Administração.*
- 5. O ISS, I.P. deu cumprimento às disposições legalmente aplicáveis em matéria contratual, matéria que não mereceu qualquer ressalva na douta apreciação espelhada no relatório, a ser tida em apreço pela positiva.*
- 6. Encontra-se legalmente consagrada a excecionalidade da retroatividade dos efeitos dos contratos, não só pelo CPA, como no CCP e LOPTC.*
- 7. A plena eficácia do contrato depende da emissão dos atos de aprovação de visto, o que veio a verificar-se nas respetivas sessões diárias de visto, pelo que se entende, s.m.o., não estarem reunidos os pressupostos para aplicação do art. 65º, nº 1 al. h) da LOPTC.*
- 8. Os contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir efeitos antes do visto, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa.*
- 9. Verificam-se 3 pagamentos executados por lapso, sempre assumidos pelo ISS, I.P., e por indução em erro dos serviços deste Instituto por parte da entidade prestadora.*
- 10. Do sistema de controlo interno implementado, foi possível detetar o lapso e suspender, de imediato, os pagamentos.*
- 11. Foi igualmente revisto o procedimento de controlo interno, adotadas as medidas consideradas adequadas para prevenir eventuais situações como as que deram origem ao presente processo, bem como alertada a entidade prestadora.*
- 12. Os dirigentes deste Instituto agiram sem dolo, de boa fé e na convicção da ilicitude dos atos praticados.*
- 13. Não se afere a existência de culpa, concluindo-se pela sua inexistência. E a culpa é um pressuposto e fundamento da responsabilidade.*



Tribunal de Contas

14. Os factos descritos foram, desde sempre, admitidos, esclarecidos em termos de contexto junto do douto Tribunal de Contas. Igualmente foram prestadas todas as informações solicitadas.

Encontram-se, portanto, reunidos um conjunto de circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que militam a favor da aplicação do nº 8 do art. 65º da LOPTC, considerando a ausência de dolo.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual “Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respectivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”.

Termos em que (...) se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira dos dirigentes deste Instituto identificados no processo em apreço, porquanto não se encontram reunidos os pressupostos à mesma conducentes, sendo julgada procedente a presente pronúncia (...).

B) Síntese das alegações apresentadas pela Dr.^a Sandra Cristina Martins Gonçalves de Oliveira

“(...) Análise dos factos

(...) Tal contrato foi visado em sessão diária de visto, de 29.08.2013, tendo, contudo, produzido efeitos financeiros logo a partir de 16.01.2013, mantendo-se os mesmos, de forma ininterrupta, até à data da atribuição do visto.

Durante este período, sem considerar as 2 adendas que foram apenas a este processo, foram realizados 102 atos de pagamentos, no valor global de € 4.117.032,45, sendo os mesmos subscritos por 6 dirigentes distintos.



Tribunal de Contas

Da relação de pagamentos referida, consta o pagamento em apreço, no valor de € 66.627,89, pagamento este ordenado pela alegante no processo em apreço.

Na verdade, a natureza dos pagamentos supra mencionados visa assegurar as pensões e prestações sociais, traduzindo-se, em muitas situações, na atribuição de valores mínimos de subsistência a beneficiários e pensionistas, motivo pelo qual exige uma impossibilidade material de interrupção das prestações de serviços, atento o seu objeto e cariz marcadamente social. Neste sentido, o ato de pagamento tem necessariamente que ser contínuo e ininterrupto, devendo, para tal, ser assegurada a conformidade da formalização dos respetivos contratos de forma atempada.

Como foi referido por via do ofício SAI.SCC-79339/2013, apresentado pelo ISS ao Tribunal de Contas, em sede de esclarecimentos solicitados no âmbito de fiscalização prévia, "(...) O contrato em análise tem por objeto a prestação de serviços pelos CTT – Correios de Portugal, S.A. dos serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenador, destinados ao pagamento de pensões e outras prestações sociais, designadamente rendimento social de inserção, abonos, subsídios de desemprego, baixas clínicas, subsídios pontuais e pensões no âmbito das doenças e riscos profissionais.

Atento o objeto descrito, importa salientar que a natureza da prestação de serviços é indissociável da própria missão e atribuições do ISS, I.P., o qual se encontra vinculado ao processamento e pagamento atempado das pensões e prestações sociais acima referidas aos beneficiários das mesmas, razão pela qual o contrato em análise produziu efeitos em momento anterior à sua assinatura do contrato, tendo aqueles efeitos sido retroagidos (face à natureza do seu objeto e a título excecional) a 11.01.2013, considerando a necessidade imperativa de proceder ao pagamento tempestivo de pensões e prestações sociais aos beneficiários das mesmas, logo no início do corrente ano".

A especificidade peculiar do contrato verifica-se ainda na sobreposição dos efeitos materiais e financeiros do contrato, pois, conforme foi mencionado em sede de esclarecimentos e informações solicitados no âmbito da fiscalização concomitante "(...) Considerando a peculiar natureza da prestação de serviços, os seus efeitos materiais confundem-se com os efeitos financeiros do contrato, dado que os pagamentos a efetuar aos CTT (prémios de emissão) são antecipadamente creditados à ordem dos CTT, conforme a alínea B) do Anexo II ao contrato (Tarifário). Na prática, e decorrente das condições contratuais estabelecidas pelos CTT, o pagamento das prestações de serviços é



Tribunal de Contas

feito antecipadamente e não após a execução dos serviços pelo adjudicatário, à semelhança do que sucede em outros contratos de prestação de serviços. Por outras palavras, o ISS, IP encontra-se obrigado a antecipar por transferência à ordem dos CTT, não só os montantes correspondentes aos valores a receber pelos beneficiários mas ainda o valor denominado prémio de emissão (prémio pela prestação do serviço de emissão de cada vale postal).

De referir ainda que, como consta no Ofício SAI.SCC-69659/2013, de 19.06.23, sendo os CTT- Correios de Portugal, S.A., a atual concessionária dos serviços postais, “(...) A natureza da prestação em causa, emissão de vales postais para pagamento de pensões e prestações sociais (...) não é suscetível ser submetida à concorrência de mercado (...)”.

Sucedo que por lapso dos serviços do ISS, o contrato não foi enviado ao Tribunal de Contas no prazo previsto no art.º 81º da LOPTC, para efeitos de fiscalização prévia.

Ora, analisando as competências atribuídas aos Departamentos do ISS por força da Portaria nº 638/2007, de 30 de maio, e a Deliberação nº 182/12 do Conselho Diretivo do II, ambos em anexo, constatamos que a competência do pagamento é configurado ao Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DGCF), a que se encontrava afeta a alegante no momento em apreço; não obstante, a competência de instrução e formalização dos contratos encontra-se atribuída ao Departamento de Administração de Património (DAPO), por força da alínea a) do nº 2 do art.º 14º da Portaria supra.

Em face do exposto, uma das atribuições do DAPO na área da contratação pública consiste na remessa ao Tribunal de Contas dos contratos celebrados pelo ISS, para efeitos de fiscalização prévia e obtenção de visto, quando tal se impõe.

Por lapso dos serviços, o contrato que deu origem ao pagamento em causa foi remetido a esse Tribunal tardiamente, sendo o respetivo pagamento assegurado, sem que a alegante tivesse conhecimento desta inconformidade processual, no ato de realização do pagamento.

Não sendo a celebração dos contratos uma tarefa da competência do DGCF, os pagamentos são assegurados no pressuposto inquestionável de que todos os seus aspetos formais se encontram de acordo com os preceitos legais em vigor.



Tribunal de Contas

Salienta-se, ainda, que o ato de pagamento só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento teres sido alvo de diversas operações de controlo dos serviços a montante.

Importa acrescentar que a alegante foi dirigente da área financeira mais de 8 anos, sendo que nunca uma situação como a ora sub judice aconteceu. Contudo, decorrente dos factos em apreço, foi desenvolvido e apresentado pela mesma uma reformulação dos procedimentos que vinham a ser praticados, por forma a introduzir mecanismos adicionais de controlo que permitiam reforçar a garantia de que os atos praticados se encontravam rigorosamente conformes com a legislação em vigor.

Para o efeito, foi instituído uma matriz de validação da conformidade de requisitos legais e financeiros, a qual figura em anexo, passando a DGCF, pese embora não figure nas suas competências, a realizar uma dupla validação dos termos do contrato, em fase posterior à validação do DAPO, mas previamente ao seu pagamento.

Parece, assim, à alegante que, da análise dos factos, não pode resultar para si qualquer responsabilidade financeira sancionatória, pois, agiu de boa-fé e convicta da licitude dos atos que praticou, convicção que resultou da plena confiança que depositou nas informações que os serviços a montante lhe prestaram.

Especificidade da responsabilidade financeira sancionatória. Pressuposto. Relevação.

A responsabilidade financeira sancionatória distingue-se da responsabilidade em geral por atos financeiros, a qual abrange as diversas formas de responsabilidade jurídica (civil, criminal e, também, financeira).

Esta responsabilidade supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos, a qual se traduz numa infração às normas que disciplinam a atividade financeira, ou seja, ao direito financeiro.

De tudo o que se disse supra, resulta que, no presente caso, se afigura não se encontrarem preenchidos os pressupostos desta responsabilidade, eventualmente, imputado à ora alegante.

Na verdade, a alegante não agiu com qualquer tipo de dolo, culpa ou negligência consciente.



Tribunal de Contas

Agiu de boa-fé e convicta da licitude do ato que praticou, convicção que resultou, como se disse supra, da plena confiança que depositou nas informações que os serviços a montante lhe prestaram e no sistema de controlo que se encontrava em vigor.

Parece sim que todo o circunstancialismo fáctico atrás alegado em que as eventuais infrações foram praticadas, constitui atenuante, no mínimo de carácter geral, que concorre para que seja por esse Douto Tribunal relevada a responsabilidade da alegante.

Ao que se disse supra e em abono de relevação da responsabilidade, concorrem, ainda, os factos da alegante, com um exercício de funções de dirigente de mais de 8 anos, não tendo sido anteriormente alvo de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade do procedimento adotado, ou de qualquer censura por prática do mesmo ato.

Tem sido neste sentido, a reiterada jurisprudência desse Douto Tribunal, em casos similares, segundo a qual:

“Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”.

Nestes termos (...) considera-se que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da alegante, por não se mostrarem preenchidos os pressupostos à mesma conducentes, sendo julgadas procedentes as presentes alegações (...).

C) Síntese das alegações apresentadas pelo Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho

“(...

- ✓ O ISS, IP gere anualmente um orçamento de cerca de 23.000 milhões de euros, sendo responsável pela quase totalidade das actividades do Ministério do Trabalho e Segurança Social em Portugal Continental, o que se traduz, anualmente, na realização de milhares de pagamentos.*
- ✓ Tendo sido nomeado Vice-Presidente do Instituto em 29 de Setembro de 2011, e atenta a dimensão da actividade do Instituto no âmbito da contratação pública e da gestão financeira, bem como as recomendações do Tribunal de Contas, foi, por minha*



Tribunal de Contas

iniciativa, introduzido um processo de reforço de controlo interno, nomeadamente no que respeita à assunção de despesas e pagamentos, que se consubstanciou, nomeadamente, na definição de uma Matriz de Controlo, a qual suportava todos os processos de autorização de pagamento – cf. Anexo 1.

- ✓ *Com a referida Matriz de Controlo procurava-se que o responsável pela autorização de pagamento tivesse uma forma expedita – na prática a única possível – de assegurar a conformidade de todo o processo a ela associada (com os riscos operacionais inerentes) permitindo assim a realização, em tempo útil, dos pagamentos inerentes ao funcionamento da Instituição através da intervenção das diferentes áreas, especialistas nas diversas matérias, que asseguravam, no quadro das respectivas competências, que todos os procedimentos estavam de acordo com a tramitação legalmente prevista.*
- ✓ *A Matriz de Controlo permitia, assim, dar resposta a um conjunto de questões de entre as quais se destacam:*
 - a. *Estava o processo bem instruído, ou seja, estavam cumpridos todos os requisitos legais de contratação pública, nomeadamente os respeitantes à submissão a visto prévio do Tribunal de Contas?*
 - b. *A factura foi validada do ponto de vista formal e de conformidade e os bens/serviços foram recepcionados, ou seja, estava “boa para pagamento”?*
 - c. *A despesa estava devidamente cabimentada, orçamentada e existia liquidez para pagamento?*
- ✓ *O preenchimento da referida Matriz de Controlo envolvia necessariamente as diversas áreas intervenientes no processo, implicando uma articulação entre as áreas responsáveis pela contratação pública, orçamento, tesouraria e negócio.*
- ✓ *Com a introdução desta Matriz de Controlo pretendia-se, em última análise e conforme referido, que o responsável pelos pagamentos tivesse, em tempo útil, toda a informação necessária para proceder às respectivas autorizações, sem ter de visitar todo o processo de contratação, situação esta que seria humanamente impossível de realizar numa entidade com o volume de pagamentos do ISS, IP.*

No que respeita às autorizações de pagamento referidas na alínea a) do ponto 2 do relato de auditoria, importa salientar o seguinte:

- ✓ *As autorizações de pagamento efectuadas tiveram por base a informação fornecida pelo Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DGCF) e pelo Departamento de Administração, Património e Obras (DAPO), de acordo com a qual, conforme fica expresso nas Matrizes de Controlo preenchidas (cf. Anexo 2) e que me foram*



Tribunal de Contas

enviadas aquando da autorização de pagamentos, estavam reunidas todas as condições para o pagamento das referidas facturas.

- ✓ *Os serviços pagos destinavam-se a assegurar a produção e o envio de notificações por via postal aos beneficiários da Segurança Social os quais, pela sua própria natureza, são indissociáveis da própria missão e atribuições do ISS, IP.*
- ✓ *Os montantes pagos antes da decisão do Tribunal de Contas, não excedem a programação contractualmente estabelecida para o período em causa, o que significa que poderiam ter sido pagos após decisão do Tribunal de Contas, mesmo que essa se revelasse negativa (o que não foi o caso), conforme parece resultar do exposto no nº 3 do artigo 45º da LOPTC, no qual se refere que “os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respectivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período”.*

Em conclusão, os pagamentos efectuados eram indissociáveis de obrigações legais cujo cumprimento cabe ao Instituto, nomeadamente as que se referem à remessa atempada de notificações postais por parte do ISS, IP aos pensionistas e beneficiários.

Por outro lado, os pagamentos efectuados não causaram qualquer prejuízo para o Estado. Aliás, tendo em consideração que os mesmos não ultrapassaram a programação contractualmente estabelecida, mesmo que não tivesse obtido o Visto do Tribunal de Contas (o que não foi o caso), os pagamentos poderiam ser realizados.

Por fim, importa referir que as autorizações de pagamento foram efectuadas na convicção absoluta de que estavam cumpridos todos os normativos legais no âmbito da contratação pública, conforme se depreende da informação que me foi fornecida pelos serviços através da denominada Matriz de Controlo, na qual se refere expressamente que as autorizações de pagamento poderiam ser efectuadas uma vez que todos os requisitos legais, orçamentais e de tesouraria estavam cumpridos – cf. Anexo 2.

Assim, o signatário não agiu com culpa ou mesmo negligência, pelo que deve ser afastada a responsabilidade financeira indiciada (...).”



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
Coordenação Ana Luísa Nunes Helena Santos	Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	DCPC DCC
Técnicos José Guerreiro Elisabete Luz	Técnico Superior (jurista) Técnica Verificadora Especialista Principal	DCC