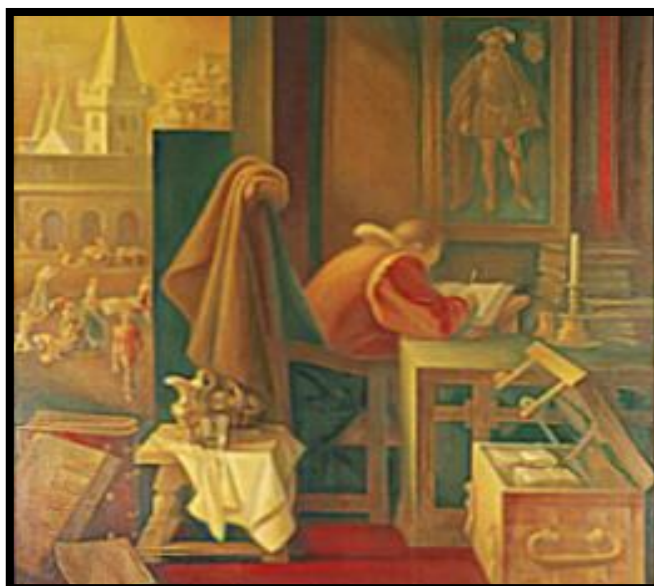


PROCESSO Nº 2/2014 – 1.ª S./ARF
RELATÓRIO Nº 10/2016 – 1ª S./ARF



Processo de Fiscalização Prévia n.º 851/2013
Instituto da Segurança Social, I.P.
Apuramento de responsabilidade financeira



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Metodologia	3
3. Factualidade apurada	5
4. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	10
5. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas	18
6. Alegações apresentadas em sede de contraditório. Apreciação	22
7. Parecer do Ministério Público	38
8. Conclusões	39
9. Decisão	42
Anexos	44
Ficha técnica	70



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. Introdução

Em 3 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 técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas, celebrado com a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A. no valor de € 399.445,56, acrescido de IVA à taxa legal¹, para o período de 1 de julho de 2013 a 31 de março de 2014, contrato que ficou registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob o nº 851/2013.

A apreciação daquele contrato e 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.².

O aludido contrato foi visado em sessão diária de visto, de 3 de setembro de 2013, tendo a pertinente decisão contemplado, ainda, o seguinte: “(...) *Mais se decide remeter o processo para fiscalização concomitante em ordem a apurar-se as razões por que outros protocolos e contratos anteriores mas relacionados com o presente, não foram remetidos a fiscalização prévia e, caso se venha a apurar o cometimento de infrações, a identificação dos possíveis responsáveis (...)*”.

Em cumprimento daquela transcrita decisão, foi o processo remetido 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.³, tendo este respondido por via do ofício SAI.SCC-22949/2014, de 24 de fevereiro de 2014.

2. Metodologia

O objetivo da presente ação consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução de contratos relacionados com o contrato registado

¹ Este contrato foi objeto de um adicional, celebrado em 27 de junho de 2013, através do qual foi alterada a redação do n.º 4 da respetiva cláusula décima quinta, visando retificar o ano da adjudicação.

² Por via dos ofícios com as referências DECOP/UAT.2/2506/2013, de 14 de junho de 2013, DECOP/UAT.2/3221/2013, de 30 de julho de 2013, DECOP/UAT.2/3474/2013, de 14 de agosto de 2013 e DECOP/UAT.2/3769/2013, de 6 de setembro de 2013 (este último já com data posterior à concessão do visto ao contrato).

³ Através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas nº 1347, de 29 de janeiro de 2014.



Tribunal de Contas

na Direção-Geral do Tribunal de Contas, sob o n.º 851/2013, antes da sua remessa e pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia.

O estudo dos aludidos contratos e dos trâmites que lhe estão associados consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos no âmbito da fiscalização prévia e concomitante deste Tribunal, os quais são referenciados ao longo do presente relatório.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, o qual foi notificado⁴ aos indiciados responsáveis, para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁵, na sequência de despacho judicial de 22 de julho de 2015.

Após tal notificação e por documento rececionado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 12 de agosto de 2015, o indiciado responsável, Dr. Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho, requereu a emissão de guias para pagamento voluntário da eventual multa.

Já quanto a outro dos indiciados responsáveis, o Dr. José Manuel Pinheiro da Silva e Sá, foi junto ao processo, em 3 de setembro de 2015, documento certificativo do respetivo óbito, ocorrido em 31 de janeiro de 2015. Por conseguinte, atenta a extinção de responsabilidade consagrada na alínea b) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, verifica-se em relação a ele, uma situação de inviabilidade legal de eventual procedimento por responsabilidade sancionatória.

Entretanto, a pronúncia, em sede de exercício do direito de contraditório, dos restantes indiciados responsáveis foi tida em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se as pertinentes alegações nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado adequado.

⁴ Por via dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas, n.ºs 14006 a 14016, de 4 de agosto de 2015, e 15074, de 3 de setembro de 2015.

⁵ Aprovada pela Lei n.º 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 n.º 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).



Tribunal de Contas

3. Factualidade apurada

3.1. Identificados no processo⁶, com as características referidas na decisão do Tribunal de Contas, transcrita na parte introdutória do presente relato (outros protocolos e contratos anteriores mas relacionados com o contrato registado com o n.º 851/2013, objeto de visto, em 3 de setembro de 2013), estão os seguintes documentos⁷:

- a) Contrato de prestação de serviços** celebrado entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A., em 18 de maio de 2011⁸, tendo por objeto “*Prestação de Serviços para Fornecimento de Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas para o Centro Nacional de Pensões*” e envolvendo os serviços descritos na respetiva cláusula segunda, no valor de € 659.022,87, acrescido de IVA, à taxa legal, para o período compreendido entre 1 de abril de 2011 e 31 de março de 2012. Este contrato, precedido de procedimento por ajuste direto a que corresponde o processo n.º 2001/11/0001124, autorizado por despacho⁹, de 25 de março de 2011, do ex-Vogal do Conselho Diretivo, Dr. José Manuel Pinheiro da Silva e Sá, o qual também autorizou a adjudicação e a inerente despesa, por despacho¹⁰, de 31 de março de 2011.
- b) Contrato de prestação de serviços, não reduzido a escrito**, celebrado entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A., em abril de 2012, tendo por objeto “*Serviços de Apoio Técnico de Suporte ao Processamento Mensal de Pensões e Processos Associados*”, no valor de € 4.621,83, acrescido de IVA, à taxa legal, para um período máximo de 20 dias, no mês de abril de 2012. Também esta contratação foi precedida de procedimento de ajuste direto a que corresponde o processo n.º

⁶ De acordo com a informação prestada pelo Instituto da Segurança Social, I.P., ainda em sede de fiscalização prévia, através do ofício com a referência SAI.SCC-73522/2013, de 28 de junho de 2013.

⁷ Note-se que a informação referida na nota de rodapé anterior contemplava também um denominado “Protocolo de Colaboração” entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Informática, I.P., o qual não é elencado no presente relatório, por se ter concluído, no relato da auditoria, que o mesmo não estava sujeito a fiscalização prévia.

⁸ De realçar que, conjugando esta data com a fixada na cláusula vigésima quarta do contrato para o início do mesmo – 1 de abril de 2011 – constata-se ter sido atribuída eficácia retroativa ao contrato de que se trata.

⁹ Despacho proferido no uso de competência delegada pelo Despacho n.º 611/2008, publicado na 2.ª série do Diário da República, de 5 de março de 2008.

¹⁰ Vide nota de rodapé anterior.



Tribunal de Contas

2001/12/0001413, autorizado por despacho¹¹, de 26 de março de 2012, do Diretor do Departamento de Administração e Património, Dr. António Pimentel Aguiar, o qual também autorizou a adjudicação e a inerente despesa, por despacho¹², de 30 de março de 2012.

c) Contrato de prestação de serviços, não reduzido a escrito, celebrado entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A., em abril de 2012, tendo por objeto “*Serviços de Apoio Técnico de Administração de Sistemas*”, no valor de € 4.516,80, acrescido de IVA à taxa legal, para o mês de abril de 2012. Esta contratação foi antecedida de procedimento de ajuste direto a que corresponde o processo n.º 2001/12/0001414, autorizado por despacho¹³, de 26 de março de 2012, do Diretor do Departamento de Administração e Património, Dr. António Pimentel Aguiar, o qual também autorizou a adjudicação e a inerente despesa, por despacho¹⁴, de 30 de março de 2012.

d) Contrato de prestação de serviços celebrado entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A., em 18 de maio de 2012, tendo por objeto “*Prestação de Serviços Técnicos de Desenvolvimento de Software e de Apoio Técnico Especializado*” e envolvendo as atividades descritas na respetiva cláusula segunda “, no valor de € 174.568,62, acrescido de IVA, à taxa legal, para o período compreendido entre 18 de maio de 2012 e 18 de outubro de 2012. Este contrato foi precedido de procedimento de concurso público a que corresponde o processo n.º 2001/11/0001352, autorizado por despacho, de 26 de março de 2012, do ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ratificado por deliberação¹⁵, de 28 de março de 2012, do Conselho Diretivo, o qual também autorizou a adjudicação, por deliberação, de 8 de maio de 2012, e cuja despesa foi autorizada por despacho do acima aludido vice-presidente, de 31 de maio de 2012.

¹¹ Despacho proferido no uso de competência subdelegada pelo Despacho n.º 16453/2011, publicado na 2ª série do Diário da República, de 5 de dezembro de 2011.

¹² Vide nota de rodapé anterior.

¹³ Vide nota de rodapé n.º 11.

¹⁴ Vide nota de rodapé n.º 11.

¹⁵ Note-se que não se alcança a necessidade desta deliberação ratificadora, atenta a delegação de competências no identificado vice-presidente constante da Deliberação n.º 2056/2011, do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., publicada na 2ª série do Diário da República, de 28 de maio de 2011.



Tribunal de Contas

- e) **Contrato de prestação de serviços, não reduzido a escrito**, celebrado entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A., em 25 de outubro de 2012, tendo por objeto “*Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional de Administração de Sistemas para o CNP*”, no valor de € 24.667,26, acrescido de IVA à taxa legal, para o período compreendido entre 24 de outubro de 2012 e 12 de novembro de 2012. Esta contratação foi antecedida de procedimento de ajuste direto a que corresponde o processo n.º 2001/12/0003930, autorizado por despacho¹⁶, de 19 de outubro de 2012, do Vogal do Conselho Diretivo, Dr. Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro, o qual também autorizou a adjudicação e a inerente despesa, por despacho¹⁷, de 24 de outubro de 2012.
- f) **Contrato de prestação de serviços** celebrado entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A., em 4 de dezembro de 2012, tendo por objeto “*Prestação de Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas*” e envolvendo as atividades descritas na respetiva cláusula segunda, no valor de € 111.382,39, acrescido de IVA, à taxa legal, para o período compreendido entre 4 de dezembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012. Este contrato foi precedido de procedimento de concurso público a que corresponde o processo n.º 2001/12/0003508, autorizado por deliberação, de 18 de setembro de 2012, do Conselho Diretivo, com adjudicação e inerente despesa autorizadas por despachos¹⁸, de 27 de novembro de 2012 e de 7 de dezembro de 2012¹⁹, respetivamente, do Vogal do Conselho Diretivo, Dr. Joaquim Luis Esteves Pinto Monteiro.

3.2. Dos documentos enumerados no número anterior, nenhum foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

¹⁶ Despacho proferido ao abrigo de competência delegada pela Deliberação n.º 1449/2012, do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., publicada na 2.ª série do Diário da República, de 19 de outubro de 2012.

¹⁷ Vide nota de rodapé anterior.

¹⁸ Vide nota de rodapé n.º 16.

¹⁹ Este despacho veio a se renovado, pelo seu autor, em 4 de março de 2013, já que, no âmbito do contrato em causa “(...) Não existiu qualquer pagamento em 2012 e vai ser totalmente pago em 2013 (...)”.



Tribunal de Contas

A este propósito e no que respeita ao contrato identificado na alínea a), o Instituto da Segurança Social, I.P. justificou o procedimento de não submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, alegando estar o mesmo isento de tal fiscalização, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, uma vez que o respetivo objeto se reconduz a “assistência técnica”.

Entretanto, relativamente aos contratos identificados nas restantes alíneas e para o mesmo efeito, o Instituto da Segurança Social, I.P. invocou ser cada um deles de valor inferior a € 350.000,00²⁰, para os considerar dispensados da fiscalização prévia, à luz do disposto no artigo 48.º daquela mesma lei, em leitura conjugada com a pertinente norma orçamental.

3.3. Como se infere da informação prestada pelo Instituto da Segurança Social, I.P., já em sede de fiscalização concomitante, em 24 de fevereiro de 2014²¹ todos os contratos identificados nas alíneas a) a f) produziram os respetivos efeitos materiais e financeiros.

3.4. Em relação ao contrato identificado na alínea a), o recurso ao procedimento de ajuste direto teve por base a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, com invocação dos seguintes fundamentos: (i) *Os serviços a prestar terão de utilizar os sistemas e ferramentas disponíveis no CNP e contemplar a total integração com as aplicações, interfaces e processos existentes* (ii) *Os sistemas de produção e desenvolvimento do CNP são suportados pela plataforma Unisys ClearPath e será neste sistema que terão de ser prestados os serviços a contratar* (iii) *Nos serviços a contratar estão contempladas atividades de gestão e administração de sistemas que só poderão ser assegurados por técnicos da Unisys* (iv) *Pretende-se o início a 1 de Abril de 2011 para a prestação de serviços, requisito que só a Unisys terá condições de satisfazer, uma vez que dispõe dos recursos com os conhecimentos técnicos necessários e adequados à execução em tempo útil desses serviços. A data de início referida resulta das datas de término de contratos em vigor e da necessidade de assegurar algumas atividades em curso.*

²⁰ Valor este que, por referência ao artigo 48.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, foi fixado pela Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro) e se tem mantido inalterado em todas as leis orçamentais subsequentes.

²¹ Conforme o já aludido ofício SAI.SCC-22949/2014.



Tribunal de Contas

3.5. Relativamente aos contratos identificado nas alíneas b) e c), o recurso ao procedimento de ajuste direto foi fundamentado na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.

3.6. Quanto ao contrato identificado na alínea e), o recurso ao procedimento de ajuste direto teve por base a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, com invocação da necessidade de evitar a descontinuidade na prestação de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas, por ausência total de recursos externos e com o objetivo de impedir (i) *a não implementação das medidas adicionais e imprevistas de redução de despesa com pensões no muito curto prazo pretendido (OE de 2013 e outra legislação em preparação, com efeitos a partir de janeiro /2013, cujo processamento de pensões ocorrerá em 15-12-2012)* (ii) *a ausência total de apoio e redundância técnica nas tarefas de administração e gestão das bases de dados e administração de sistemas, potenciadora de um risco acrescido de indisponibilidade do sistema de informação de pensões em caso de incidente ou anomalia carentes de intervenção especializada* (iii) *a suspensão e atraso considerável dos projetos em curso envolvendo atividades suportadas pela equipa externa.*

Já a não redução a escrito do mesmo contrato fundamentou-se na alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do Código dos Contratos Públicos²².

3.7. Apurou-se, ainda²³, que a “prestação de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas”, que vinha sendo satisfeita, desde 1 de abril de 2011, através dos contratos identificados, supra, nas alíneas a) a f) do número 3.1, foi assegurada, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2013 e 30 de junho de 2013 (período não abrangido por nenhum daqueles contratos, sendo que esta última data é a que antecedeu a entrada em vigor do contrato, com idêntico objeto, que ficou registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas com o n.º 851/2013 e foi visado em 3 de setembro de 2013) por “recursos internos” e não pela via contratual.

²² Conforme informação constante do ofício SAI.SCC-22949/2014, de 24 de fevereiro de 2014, do Instituto da Segurança Social, I.P..

²³ Conforme informação prestada pelo Instituto da Segurança Social, I.P., através do já referido ofício SAI.SCC-72815/2014 e na sequência do pedido formulado pelo Tribunal de Contas, por via do também já citado ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 9357.



Tribunal de Contas

4. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

4.1. Quanto a todos os contratos supra identificados

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 escrito²⁴.

Por seu turno, de acordo com o n.º 2 daquele mesmo artigo 46.º e para efeitos da alínea citada, consideram-se contratos os “(...) acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais (...)”.

Por outro lado, o artigo 47.º, n.º 1, alínea c), da referida LOPTC, isenta da fiscalização prévia, entre outros, “(...) Os contratos (...) celebrados com empresas de (...) assistência técnica (...)”.

E em matéria de dispensa da fiscalização prévia, o artigo 48.º da mesma LOPTC dispõe, no n.º 1, que “(...) As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor,²⁵ com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia (...)” e no n.º 2 que “(...) Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si (...)”.

Já no que respeita a efeitos dos contratos, o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, dispõe que os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas

²⁴ 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 (...)”.

²⁵ Valor que, desde o ano de 2009, foi fixado em € 350.000,00 pelas sucessivas leis do orçamento de Estado, entretanto publicadas: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (artigo 159.º, n.º 1), Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (artigo 138.º, n.º 1), Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (artigo 152.º), Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (artigo 184.º), Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (artigo 145.º), Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (artigo 144.º, n.º 1) e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (artigo 145.º, n.º 1).



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 (...)”.²⁶

Relativamente ao contrato identificado na alínea **a) do n.º 3.1** do presente relatório, verifica-se que o mesmo, à luz do quadro normativo atrás descrito e atento o seu valor – € 659.022,87 – bem como o valor de referência para que remete o n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, fixado para o ano de 2011 – € 350.000,00, nos termos do artigo 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Contudo, o Instituto da Segurança Social, I.P., não obstante ter levado a cabo a execução material do contrato de que se trata, absteve-se de o remeter ao Tribunal de Contas, com vista àquela fiscalização.

Acresce que o mesmo instituto, para além da aludida execução material, efetuou os pertinentes pagamentos contratualizados (*vide* Anexo I ao presente relatório), o que lhe estava vedado, de acordo com o mesmo enquadramento normativo, acima citado.

Ora, a globalidade de produção de efeitos do contrato sem a pronúncia do Tribunal de Contas, em desrespeito pelo disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b) e no artigo 45.º, n.º 1, ambos da LOPTC, é suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, daquela mesma lei.

E no que respeita aos contratos identificados nas alíneas **b) a f) do n.º 3.1** do presente relatório, enquanto considerados de *per se*, verifica-se que os mesmos, atentos os respetivos valores – € 4.621,83, € 4.516,80, € 174.568,62, € 24.667,90 e €111.382,39, respetivamente – estavam dispensados de fiscalização prévia, nos termos do acima citado artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, e considerando o valor de referência fixado para o ano de 2012 – € 350.000,00 – pelo artigo 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Contudo, de acordo com o n.º 2 daquele mesmo artigo 48.º, o valor de referência a considerar para efeitos da dispensa de fiscalização prévia não é, tão-somente, o

²⁶ Note-se, no entanto, que, nos termos do n.º 4 do citado artigo 45.º, sendo o valor do contrato superior a € 950.000,00, está, em regra, impedida a produção de qualquer efeito do mesmo (material/financeiro), antes da pronúncia do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

correspondente ao contrato em causa, mas sim este, acrescido do valor de outros eventuais contratos que com ele estejam, ou aparentem estar, relacionados.

Ora, o contrato identificado na alínea **b) do n.º 3.1** está, manifestamente, relacionado com o contrato, anteriormente, analisado e identificado na alínea **a) do n.º 3.1**, alcançando-se tal relacionamento, do ponto de vista substantivo, face à especificação dos serviços que integram o seu objeto – vertente de apoio técnico de “*Suporte ao processamento mensal de pensões e processos associados*” – e que se encontram descritos no *e-mail*, de 22 de março de 2012, dirigido ao Diretor de Segurança Social do Centro Nacional de Pensões, Dr. José Barrias e confirmados no *e-mail* deste, da mesma data, dirigido ao Diretor do Departamento de Administração e Património, Dr. António Pimentel Aguiar, bem como na Informação n.º SCC-8878/2012, de 26 de março de 2012, e respetivos anexos, que fazem parte do pertinente processo remetido, agora, ao Tribunal de Contas. E do ponto de vista temporal, o mesmo relacionamento está presente porquanto, como se expressa no primeiro dos *e-mails* atrás citados, a necessidade da contratação urgente das tarefas em causa radicou na circunstância de o “(...) *atual contrato de prestação de “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas” (...)*”²⁷ terminar “(...) *no fim do corrente mês (...)*” ou, como no segundo daqueles *e-mails* se expressa, tal contratação impunha-se “(...) *de forma a assegurar a continuidade de algumas tarefas após a cessação do contrato em curso (...)*”.

Consequentemente, considerando o valor do contrato *sub judicio* – € 4.621,83 – em conjunto com o valor – € 659.022,87 – do contrato com ele relacionado – o referido na alínea a) do n.º 3.1 do presente relatório – verifica-se que o mesmo não estava dispensado de fiscalização prévia.

Por seu turno, o contrato identificado na alínea **c) do n.º 3.1** também está, manifestamente, relacionado com o contrato identificado na alínea **a) do n.º 3.1**. Substantivamente, como se alcança da especificação dos serviços que integram o seu objeto – vertente de apoio técnico de “*Administração de Sistemas*” – e que se encontram descritos no já referido *e-mail*, de 22 de março de 2012, dirigido ao Diretor de Segurança Social do Centro Nacional de Pensões, Dr. José Barrias e confirmados no também já referido *e-mail* deste, da mesma data, dirigido ao Diretor do Departamento de Administração e Património, Dr. António Pimentel Aguiar, bem como na Informação n.º

²⁷ Sendo que este contrato é, precisamente, o analisado na referida alínea a) do n.º 3.1 deste relatório e que findou em 31 de março de 2012.



Tribunal de Contas

SCC-8916/2012, de 26 de março de 2012, e respetivos anexos. Temporalmente, porquanto, como se expressa no primeiro dos *e-mails* atrás citados, a necessidade da contratação urgente das tarefas em causa radicou, igualmente, na circunstância de o “(...) *atual contrato de prestação de “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas” (...)*”²⁸ terminar “(...) *no fim do corrente mês (...)*” ou, como, também, no segundo daqueles *e-mails* se expressa, tal contratação impunha-se “(...) *de forma a assegurar a continuidade de algumas tarefas após a cessação do contrato em curso (...)*”.

Por isso, considerando o valor do contrato em causa – € 4.516,80 – em conjunto com o valor – € 659.022,87 – do contrato com ele relacionado – o referido na alínea a) do n.º 3.1 do presente relatório – verifica-se que o mesmo, também, não estava dispensado de fiscalização prévia.

E, no caso do contrato identificado na alínea **d) do n.º 3.1**, verifica-se, igualmente, que ele está relacionado com o contrato descrito na alínea **a) do n.º 3.1**. Na substância, como se alcança dos documentos onde estão contempladas as especificações técnicas e as atividades relativas aos serviços que integram o seu objeto – Anexo à Informação n.º 282/2012, Informação nº 2012-MAS-006 e cláusulas primeira e segunda do contrato. No tempo, porquanto, como se expressa no primeiro daqueles documentos “(...) *Considerando que o contrato de prestação de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas, de suporte ao CNP cessa a sua produção de efeitos em 30 de março próximo*”²⁹, *reveste-se de natureza urgente e imprescindível a necessidade de assegurar a continuidade dessa prestação de serviços (...)*”, ou como, também no segundo dos aludidos documentos se expressa “(...) *foi iniciado um processo com vista a um procedimento concursal de âmbito internacional para a contratação de serviços externos*”³⁰ “(...) *Considerando o tempo necessário para a conclusão deste processo, a data previsível para início das atividades decorrentes dum novo contrato e que o atual contrato de prestação de “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas” termina no fim do corrente mês, prevê-se um período de total ausência de recursos externos que será no mínimo de 5 meses (...)*”.

²⁸ Vide nota de rodapé anterior.

²⁹ Vide nota de rodapé n.º 28.

³⁰ Este procedimento consubstancia o concurso público que, correspondendo ao Processo n.º 2001/12/0001312, do Instituto da Segurança Social, I.P., antecedeu a celebração do contrato que ficou registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas sob o n.º 851/2013 e que foi visado em setembro de 2013.



Tribunal de Contas

Deste modo, considerando o valor do contrato de que se trata – € 174.568,62 – em conjunto com o valor – € 659.022,87 – do contrato com ele relacionado – o referido na alínea a) do n.º 3.1 do presente relatório – verifica-se que o mesmo não estava dispensado de fiscalização prévia.

Já quanto ao contrato referido na alínea **e) do n.º 3.1**, verifica-se que o mesmo está, em primeira linha, relacionado com o contrato, no valor de € 174.568,62, identificado na alínea d) do n.º 3.1, de modo substantivo e temporal, como se alcança do documento anexo à Informação nº 946/2012³¹, de 19 de outubro de 2012, que integra o pertinente processo remetido ao Tribunal de Contas, onde se expressa que “(...) *O contrato de prestação de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas, de suporte ao CNP cessa a sua produção de efeitos em 18 de outubro próximo*³², reveste-se de natureza urgente e imprescindível assegurar a continuidade dessa prestação de serviços (...)”.

Mas, para além daquele relacionamento imediato, o contrato aqui em apreço está, igualmente, de forma mediata, relacionado com o contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1, por via da ligação já apurada entre este e o contrato identificado na alínea d) do n.º 3.1.

E assim, tendo em consideração o valor do contrato *sub judicio* – € 24.667,90 – conjuntamente com o valor – € 174.568,62 – do contrato referido na alínea d) do n.º 3.1 e com o valor – € 659.022,87 – do contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1, verifica-se que o mesmo não estava dispensado de fiscalização prévia.

E no que concerne ao contrato referido na alínea **f) do n.º 3.1**, verifica-se que ele está, tal como o contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1, relacionado com o contrato, no valor de € 174.568,62, identificado na alínea d) do n.º 3.1, de modo substantivo e temporal, como se apura do documento anexo à Informação nº 864/2012³³, de 17 de setembro de 2012, que integra o pertinente processo remetido ao Tribunal de Contas, onde se expressa que “(...) *Considerando que o contrato de prestação de serviços técnicos de*

³¹ Informação sobre a qual recaiu, em 24 de outubro de 2012, o pertinente despacho adjudicatório.

³² Ou seja, em 18 de outubro de 2012, data correspondente ao termo do prazo de vigência do contrato identificado na alínea d).

³³ Informação sobre a qual recaiu, em 18 de setembro de 2012, a pertinente deliberação autorizatória de abertura do procedimento concursal.



Tribunal de Contas

desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas, de suporte ao CNP cessa a sua produção de efeitos em 18 de outubro próximo³⁴, reveste-se de natureza urgente e imprescindível assegurar a continuidade dessa prestação de serviços (...)”.

Por outro lado, para além daquele relacionamento imediato, o mesmo contrato está, ainda, de forma mediata, relacionado com o contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1, por via da ligação que foi apurada entre este e o contrato incluído na alínea d) do n.º 3.1.

Por conseguinte, considerando o valor do contrato em apreço – € 111.382,39 – em conjunto com o valor – € 174.568,62 – do contrato constante da alínea d) do n.º 3.1 e com o valor – € 659.022,87 – do contrato referido na alínea a) do n.º 3.1, verifica-se que o contrato em causa não estava dispensado de fiscalização prévia.

Apura-se, assim, que os contratos identificados nas alíneas **b) a f) do n.º 3.1** do presente relatório, também estavam, pelas razões que se deixam expressas, sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Contudo, o Instituto da Segurança Social, I.P., não obstante ter levado a cabo a execução material de tais contratos, não procedeu à respetiva remessa para o Tribunal de Contas, com vista àquela fiscalização.

E para além da execução material daqueles contratos, verifica-se que o mesmo instituto efetuou os pertinentes pagamentos contratualizados (*vide* Anexos II a VI ao presente relatório), o que lhe estava vedado, de acordo com o enquadramento normativo aplicável no caso e já atrás citado.

Consequentemente, também em relação a estes contratos que produziram todos os seus efeitos, foi desrespeitado o disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b) e no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, pelo que tal situação é suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, daquela mesma lei.

4.2. Quanto ao contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1

O contrato de que aqui se trata foi antecedido de procedimento de ajuste direto, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos.

³⁴ *Vide* nota de rodapé n.º 33.



Tribunal de Contas

O mesmo contrato não foi reduzido escrito, tendo para tanto sido invocado o n.º 1 do artigo 95.º, igualmente, do Código dos Contratos Públicos.

No que à formação dos contratos respeita, o dispositivo contido na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos permite o recurso ao ajuste direto quando *“(...) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso, algum, imputáveis à entidade adjudicante (...)”*.

São, assim, estabelecidos como pressupostos para o recurso ao ajuste direto a existência de motivos de urgência imperiosa que seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e que não sejam a esta, em caso algum, imputáveis, estando, ainda, tal recurso dependente da contenção do seu objeto nos limites do estritamente necessário ao fim em vista e da impossibilidade de serem cumpridos os prazos previstos para os demais procedimentos.

Motivos de urgência imperiosa são aqueles que se impõem à entidade adjudicante de forma categórica, a que ela não pode deixar de responder com rapidez. Para os efeitos aqui em apreço, existem motivos de urgência imperiosa quando, por imposição do interesse público, se deva proceder a uma aquisição de serviços, com a máxima rapidez, sem se realizar um procedimento pré-contratual que garanta, de alguma forma, a concorrência, com vista a evitar danos que, de outro modo, poderiam verificar-se, com produção de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

Por seu turno, acontecimentos imprevisíveis são aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Por conseguinte, se se estiver em presença de um acontecimento que o decisor público podia e devia prever e este optar por um procedimento que não garanta a concorrência, tal atuação é reveladora da falta de diligência a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz, assim incorrendo em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adotado.

Ora, no caso do contrato identificado na alínea **e) do n.º 3.1** do presente relatório o circunstancialismo factual que foi invocado para justificar a celebração do contrato com recurso a procedimento de ajuste direto, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do Código dos Contratos Públicos, não admite a qualificação de acontecimento imprevisível, com os contornos acima descritos.



Tribunal de Contas

Com efeito, no documento anexo à Informação n.º 946/2012 (sobre a qual recaiu, em 19 de outubro de 2012, o despacho autorizador da abertura do procedimento) é afirmada a necessidade urgente e imprescindível de dar continuidade à prestação de serviços que vinha sendo assegurada através de um contrato cujo termo final correspondia ao dia 18 de outubro de 2012 (contrato este que corresponde ao identificado na alínea d) do n.º 3.1. do presente relatório).

Por outro lado, no mesmo documento, justifica-se a necessidade daquela prestação de serviços com a circunstância de a equipa de desenvolvimento ficar reduzida a 50% dos recursos técnicos habitualmente disponíveis e a administração de sistemas e bases de dados ficar suportada por uma única pessoa.

Ou seja, por um lado, manifesta-se a necessidade de dar continuidade à prestação de serviços que era assegurada no âmbito de um determinado contrato que tinha chegado ao fim e, por outro lado, invoca-se factualidade idêntica à que já o tinha sido no âmbito desse mesmo contrato.

Acresce que semelhante enquadramento factual já tinha sido utilizado aquando da celebração daquele contrato findo a 18 de outubro de 2012, sendo que a continuidade de prestação de serviços que por via deste contrato foi prosseguida tinha sido assegurada, até 31 de março de 2012, por um contrato cuja produção de efeitos teve início em 1 de abril de 2011 (*Vide* anexo à Informação n.º 282/2012, sobre a qual recaiu, em 28 de março de 2012, a deliberação autorizadora da abertura do procedimento³⁵).

Por isso que, não se sustentando em acontecimento imprevisível, não era, *in casu*, legalmente possível o recurso ao ajuste direto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos.

Importando, porém, o valor contratualizado em € 24.667,90, logo num valor inferior a € 75.000,00, estando, assim, viabilizado o recurso ao ajuste direto, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º daquele código, verifica-se que o ato adjudicatório que antecedeu o contrato aqui em apreço, ainda que com uma incorreta fundamentação legal, respeitou aquele preceito, pelo que, do ponto de vista exclusivamente procedimental, se apura não enfermar o mesmo de ilegalidade.

³⁵ *Vide* nota de rodapé n.º 15.



Tribunal de Contas

Entretanto, como atrás se referiu, o contrato de que aqui se trata não foi reduzido a escrito, sendo tal justificado pelo Instituto da Segurança Social, I.P. por apelo à alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do Código dos Contratos Públicos.

O artigo 94.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, estabelece o princípio da redução a escrito dos contratos.

Mas, no citado artigo 95.º, n.º 1, estão consagradas diversas situações de inexigibilidade de redução dos contratos a escrito, sendo que a prevista na aludida alínea c) depende da verificação, cumulativa, de três requisitos, identificados nas respetivas subalíneas i), ii) e iii).

E naquela subalínea iii) estabelece-se como requisito da inexigibilidade da redução do contrato a escrito a sua não sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Ora, como atrás, no n.º 3.1, se deixou expresso e pelas razões aí invocadas, o contrato aqui em apreço está sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Consequentemente, por falta de um requisito legal, a inexigibilidade da redução do contrato a escrito não pode operar relativamente a tal contrato.

E, assim, foi violado o artigo 94.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos.

Já em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, está prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação da Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas, no caso de “(...) *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública* (...)”.

Por conseguinte, não tendo o contrato de que aqui se trata sido reduzido a escrito, em desrespeito pelo disposto no artigo 94.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, é a situação suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na citada alínea l) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

5. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras – consubstanciadas em execução



Tribunal de Contas

material e pagamentos dos contratos sem a pronúncia do Tribunal de Contas e, especificamente, no que concerne ao contrato identificado na alínea **e) do n.º 3.1**, consubstanciada também na sua não redução a escrito – recai sobre o agente ou agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

Refira-se, ainda, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória também pode recair, de acordo com o n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC, igualmente *ex vi* artigo 67.º, n.º 3, daquela lei, “(...) *nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (...)*”.

A responsabilidade pelas infrações financeiras atrás referidas, previstas na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC, é imputável:

- No caso do **contrato referido na alínea a) do número 3.1 do presente relatório**, ao Dr. Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., à data da celebração do contrato (por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto) e ao Dr. António Manuel S. Nogueira de Lemos, ex-Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.³⁶, à Dr.ª Sandra Paula da Silva Loia Henriques, Diretora do Núcleo de Contas a Receber e Tesouraria da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro³⁷, à Dr.ª Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira³⁸, à Dr.ª Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.³⁹, ao Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Vogal do Conselho

³⁶ Ao abrigo da Deliberação n.º 2143/2010, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 22 de novembro de 2010.

³⁷ Ao abrigo do Despacho n.º 10644/2012, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 3 de agosto de 2012.

³⁸ Ao abrigo do Despacho n.º 16261/2011, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 30 de novembro de 2011.

³⁹ Ao abrigo da Deliberação n.º 2056/2011, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 28 de outubro de 2011.



Tribunal de Contas

Diretivo do Instituto da Segurança Social, I. P.⁴⁰, à Dr.^a Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁴¹ e ao Dr. Carlos Miguel de Andrade Pessoa, Diretor do Núcleo de Contabilidade e Apoio Técnico do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁴², que autorizaram os pertinentes pagamentos, identificados no Anexo I.

- Quanto ao **contrato da alínea b) do mesmo número 3.1**, à Dr.^a Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., à data da celebração do contrato, (por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto) e à Dr.^a Sandra Paula da Silva Loia Henriques, Diretora do Núcleo de Contas a Receber e Tesouraria da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁴³ e à Dr.^a Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁴⁴, que autorizaram o pagamento constante do Anexo II.
- Em relação ao **contrato referido na alínea c) do citado número 3.1**, à Dr.^a Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., à data da celebração do contrato, (por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto) e ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.⁴⁵ e à Dr.^a Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira por terem autorizado o pagamento, expresso no Anexo III.
- Pelo que respeita ao **contrato identificado na alínea d) do referido número 3.1 deste relatório**, à Dr.^a Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., à data da celebração do contrato, (por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto) e ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-

⁴⁰ Ao abrigo da Deliberação n.º 1449/2012, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 19 de outubro de 2012.

⁴¹ Ao abrigo do Despacho n.º 10640/2012, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 7 de agosto de 2012.

⁴² Ao abrigo do Despacho n.º 10643/2012, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 7 de agosto de 2012.

⁴³ Vide nota de rodapé n.º 37.

⁴⁴ Vide nota de rodapé n.º 41.

⁴⁵ Vide nota de rodapé n.º 39.



Tribunal de Contas

Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.⁴⁶, à Dr.^a Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-diretora do Departamento de Gestão Financeira⁴⁷, à Dr.^a Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁴⁸ e ao Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I. P., enquanto autorizadores dos pagamentos, identificados no Anexo IV.

- No caso do **contrato referido na alínea e) daquele número 3.1**, à Dr.^a Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., à data da celebração do contrato, (por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto) e ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.⁴⁹ e à Dr.^a Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁵⁰, que autorizaram o pagamento, incluído no Anexo V.
- Relativamente ao **contrato da alínea f) do mesmo número 3.1**, à Dr.^a Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, enquanto Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., à data da celebração do contrato, (por força do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto) ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.⁵¹ e à Dr.^a Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro⁵², por terem autorizado os pagamentos, identificados no Anexo VI.

Diga-se ainda que, no caso dos contratos acima identificados por referência às alíneas d), e) e f) do número 3.1. do presente relatório, tendo a respetiva celebração sido antecedida de informação técnica subscrita pela Técnica Superior, Maria João Vieira Bronze Pena Vaz, expressando a não sujeição dos mesmos a “visto prévio do Tribunal de Contas” (*Vide*, respetivamente, Anexo à Informação n.º 282/2012 – Análise 198/MJB/2012 – Anexo à Informação n.º 946/2012 – Análise n.º 210/MJB/2012 – e Anexo à Informação n.º 846/2012

⁴⁶ *Vide* nota de rodapé n.º 39.

⁴⁷ *Vide* nota de rodapé n.º 38.

⁴⁸ *Vide* nota de rodapé n.º 41.

⁴⁹ *Vide* nota de rodapé n.º 39.

⁵⁰ *Vide* nota de rodapé n.º 41.

⁵¹ *Vide* nota de rodapé n.º 39.

⁵² *Vide* nota de rodapé n.º 41.



Tribunal de Contas

– Análise n.º 209/MJB/2012), a responsabilidade pelas infrações financeiras de que padecem tais contratos, previstas na alínea h) do n.º 1 da LOPTC, é também imputável àquela técnica.

Já a responsabilidade pela infração financeira referida no número 4.2, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, é imputável ao Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I. P., Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, que autorizou o pertinente procedimento, bem como a adjudicação e a inerente despesa contratual, à luz da competência que lhe foi delegada pela Deliberação n.º 1449/2012, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 19 de outubro de 2012.

6. 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, o Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. – sendo que a pronúncia autónoma deste constitui um complemento da apresentada pelo referido Instituto, conforme vontade por ele expressa – e o Dr. António Manuel Soares Nogueira de Lemos⁵³.

Entretanto, os indiciados responsáveis, Dr.ª Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Dr. Carlos Miguel de Andrade Pessoa, Dr.ª Sandra Paula da Silva Lóia Henriques, Dr.ª Aida Maria Pereira da Costa, Dr.ª Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira e Dr.ª Maria João Vieira Bronze Pena Vaz, também se pronunciaram, aderindo ao, institucionalmente, alegado pelo Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

6.1 – Face às adesões que lhe estão associadas, justifica-se que se inicie a análise pela aludida pronúncia institucional, começando pelo que nela, de mais expressivo, é referido a

⁵³ Refira-se, em relação a este indiciado responsável que, tendo-se gorado uma primeira tentativa de notificação, em virtude de o mesmo se encontrar emigrado em Angola – de acordo com informação escrita prestada pelo respetivo cônjuge, que igualmente forneceu o pertinente endereço naquele país – teve êxito a diligência levada a cabo no contexto da informação prestada quanto ao atual paradeiro do notificando. Refira-se, ainda, ser neste contexto que o indiciado responsável apresenta a justificação para a extemporaneidade da sua pronúncia – que se cifra em 7 dias de atraso – embora sem a ele o imputar diretamente, conforme se alcança do pertinente documento [*vide* respetivo ponto A) – Questão prévia, no Anexo VIII ao presente relatório] e para a qual solicita relevação, com implícita prorrogação do prazo em causa.



Tribunal de Contas

propósito do contrato identificado supra, na alínea a) do n.º 3.1, com vista a demonstrar que o mesmo é um contrato de “assistência técnica” e que, conseqüentemente, está isento de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, face à alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC (Cfr. para maior detalhe o Anexo VIII ao presente relatório). Aí se expressa que “(...) parece existir divergência no que concerne ao entendimento sobre a questão do que poderá ser ou não considerado “assistência técnica”, sendo certo que não existe linha condutora, quer a nível legislativo, quer doutrinário, pelo menos aceite comumente, neste sentido e para os devidos efeitos “(...) e que “(...) No contexto contratual atual, assistimos a uma diversidade de contratos celebrados entre empresas, na área do domínio informático e/ou tecnológico, relacionados, entre outros, com serviços técnicos e de assistência, que podem gerar divergências a nível da sua qualificação dadas as funções contratadas, divergências essas que podem assentar nalguma subjetividade ou ambiguidade “(...), para concluir que “(...) o contrato em apreço consubstancia-se, de facto, em serviços de assistência técnica na medida em que é a Unisys, S.A. que é a detentora do know-how e da tecnologia que implementou no ISS, I.P., neste caso a plataforma informática ClearPath, consistindo as funções contratadas no apoio quanto à sua manutenção e resolução de problemas, uma vez que são o “sistema proprietário” (...)”. Em desenvolvimento do que antecede, refere-se, de seguida, que “(...) Trata-se, afinal, de situações que nem sempre podem ser resolvidas por recursos internos do cliente, ou cuja complexidade ou dinâmica de sistemas/equipamentos/produtos origina, em regra, a opção por um contrato de assistência técnica, o qual, ao abrigo da liberdade contratual, não visto numa visão restritiva, de mera assistência aplicacional apenas reduzida a funções corretivas, “(...) de conservação, manutenção e reparação de equipamentos (...)”, conforme referido no relatório. Na área dos sistemas de informação, este apoio específico de assistência técnica pode envolver desde a resolução de problemas do quotidiano (apoio permanente ao cliente, pequenas avarias – reparação, reconfiguração e reinstalação, situações de emergências, esclarecimentos de dúvidas) à otimização de equipamento informático (hardware e software), passando pela administração do sistema (segurança de dados, backups, informações ao cliente, verificações), consultoria técnica (estudos sobre fiabilidade e segurança dos programas, apoio técnico, impacto de alterações, levantamentos, análises), e acompanhamento permanente (alterações/atualizações ao sistema, testes), entre outros. Há que olhar então para o objeto do contrato e para as atividades expressamente definidas na cláusula segunda, concluindo-se, do vasto elenco descrito, que as mesmas se encontram englobadas num conceito genérico de manutenção e assistência técnica (...)”. Mais adiante e, ainda, a propósito da qualificação do contrato



Tribunal de Contas

aqui em causa, afirma-se que “(...) tendo em conta que o domínio da informática pode considerar-se uma área por vezes complexa, as atividades acima descritas constituem no seu conjunto serviços de assistência quer a nível do conhecimento especializado, quer a nível de manutenção, com o fim de solucionar eventuais situações e problemas técnicos e específicos no âmbito da área contratada (...)”.

Ainda neste domínio, respiga-se parte do parecer da AMA⁵⁴, emitido em 11 de dezembro de 2012, previamente à celebração do contrato que vimos de referir e que, na pronúncia, é citado em apoio da sua qualificação como de “assistência técnica”. Expressa-se em tal parecer “(...) O pedido de parecer prévio tem como objetivo a aquisição de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas. Os serviços a contratar terão como objeto o suporte à manutenção do Sistema de Informação de Pensões a cargo do CNP e envolverão os serviços de manutenção aplicacional e de gestão e administração de processos e bases de dados durante um período de 12 meses, renovável (...) A necessidade da aquisição em causa justifica-se pelo facto da equipa interna ser atualmente muito reduzida para assegurar toda a gestão e manutenção do sistema de informação de pensões, encontrando-se sem recursos e/ou com redundância em áreas chave de gestão e manutenção de sistemas de bases de dados. Existe uma necessidade de manutenção evolutiva constante para aplicação de legislação com efeito na atribuição e pagamento de pensões. Os custos associados à manutenção do atual sistema estão em crescimento devido à saída de técnicos especializados que permitam assegurar a manutenção do sistema. Não existem atualmente alternativas que possam assegurar atempadamente a continuidade e normalidade de serviços essenciais do CNP (...)”.

Destaque-se, a final, o seguinte remate da parte da pronúncia aqui em apreciação: “(...) o contrato em apreço configura um verdadeiro contrato de assistência técnica, considerando que se destina unicamente a permitir o funcionamento de uma plataforma tecnológica destinada ao processamento de pensões e outras prestações sociais (...)”.

Apreciando a argumentação aduzida pelo Instituto da Segurança Social, I.P., através da qual pretende justificar por que não remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas o contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1 do presente relatório, começa-se por reconhecer alguma validade ao que é manifestado por aquele instituto quanto à existência,

⁵⁴ Agência para a Modernização Administrativa, I.P.



Tribunal de Contas

no contexto contratual atual, de uma “(...) diversidade de contratos celebrados entre empresas, na área do domínio informático e/ou tecnológico, relacionados (...) com serviços técnicos e de assistência, que podem gerar divergências a nível da sua qualificação dadas as funções contratadas, divergências essas que podem assentar nalguma subjetividade ou ambiguidade (...)”.

O que, contudo, já merece discordância é a atitude cética que perpassa na pronúncia, quando nela se expressa que “(...) parece existir divergência no que concerne ao entendimento sobre a questão do que poderá ser ou não considerado “assistência técnica”, sendo certo que não existe linha condutora, quer a nível legislativo, quer doutrinário, pelo menos comumente aceite neste sentido e para os devidos efeitos (...)”. Pelo menos, na atualidade, face ao Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1ª Secção/PL, onde foi apreciada questão idêntica à aqui subjacente: a qualificação (ou não) de um contrato de prestação de serviços, no domínio da informática, como contrato de assistência técnica e a sua consequente isenção (ou não) da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por via da alínea c) do n.º1 do artigo 47.º da LOPTC.

Revisitando alguma da transcrição da pronúncia, atrás, expressa, deparamo-nos – por referência às atividades definidas na cláusula segunda do contrato em apreço – com a afirmação de que se conclui “(...) do vasto elenco descrito, que as mesmas se encontram englobadas num conceito genérico de manutenção e assistência técnica (...)”.

Ora, a existência de um conceito genérico de manutenção e assistência técnica é, manifestamente, afastada no citado Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1ª Secção/PL, como resulta do seguinte texto, que dele se transcreve:

“(...) tais serviços substanciam-se pelo fornecimento de bens de índole tecnológica que, na situação vertente, corporizam e densificam a manutenção exigida e contratada (...).

Situamo-nos, pois e agora, no âmbito dos serviços de manutenção informática (...) e que, além do mais, se materializa na atualização, inovação e, até, correção dos sistemas informáticos, ou, dito de outro modo, do “software” instalado.

Definida e caracterizada, conceptualmente, a noção de “serviços de manutenção informática”, adiantamos, desde já, que a mesma não se confunde com o conceito de assistência técnica normalmente invocado no domínio informático. E tal distinção impõe-se «in casu», tendo em conta as consequências legais daí extraíveis,



Tribunal de Contas

destacando, nesta parte, a prevista na alínea c), do n.º 1, do art.º 47.º da LOPTC (...).

Na verdade, e precisando, o conceito de assistência técnica no universo informático substancia-se por serviços portadores de apoio intelectual [conhecimentos], tecnológico [reparações e/ou substituição de peças] prestados ao utilizador e sempre com o propósito de solucionar dificuldades técnicas relacionadas com a ativação de produtos tecnológicos abrangíveis a “hardware” e/ou “software” informáticos.

Dito de outro modo, mas simplificando, com a assistência técnica tende-se, afinal, a obter soluções que habilitem o utilizador a solucionar dificuldades inerentes a um determinado produto informático, assegurando a respetiva e boa operacionalidade.

Resta, assim, demonstrado que os conceitos de manutenção e assistência técnica no domínio informático não se confundem, mantendo, pois, individualidade e autonomia.

Sabemos que, no domínio informático, nos deparamos, amiúde, com o entendimento de que a assistência técnica aí invocada abriga, indistintamente, a manutenção corretiva [correção de defeitos de “software” e as atualizações dos programas] e a manutenção preventiva [execução de procedimentos preventivos de diagnóstico].

Apesar disso, mantemos a diferença concetual acima definida, certos de que a mesma, adequadamente contida e restritiva, para além de assentar em maior e decisivo rigor técnico e linguístico, é a que melhor se ajusta ao conceito de assistência técnica utilizado pelo legislador no âmbito da al. c), do n.º 1, do art.º 47.º, da LOPTC.

Doutro modo, estava, ainda, aberta a via para o fim do controlo [prévio!] do Tribunal de Contas sobre importante despesa pública decorrente de um vasto segmento de serviços adquiridos e a adquirir pelo Estado. E, seguramente, o legislador responsável pela elaboração da LOPTC não representou tal consequência, nem ergueu tal circunstância como desiderato (...).

Os conceitos de manutenção e assistência técnica no plano informático (...) não se encontram, pois, ligados por um sentido semântico comum (...), pois, como já se sublinhou e demonstrou, tais conceitos diferenciam-se, com nitidez, em razão das funções que comportam e dos objetivos que perseguem (...).

Adquirida, assim, a existência, em matéria informática e no domínio concetual, de uma distinção entre contratos de manutenção e de assistência técnica, passemos, então, a indagar em qual destas tipologias se enquadra o contrato *sub judicio*.



Tribunal de Contas

Observe-se, desde já, que a terminologia usada na definição global do objeto contratual, consubstanciada no título que o encima – *“Fornecimento de Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas para o Centro Nacional de Pensões”* – se afigura ser neutral para a descoberta a que nos propomos. Já, no entanto, quer a Informação n.º 2011-MAS-001, da Unidade de Sistemas de Informação de Pensões, datada de 7 de fevereiro de 2011, quer o convite formulado pelo Instituto da Segurança Social, I.P., quer a correspondente proposta apresentada pela Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A. e que antecederam a celebração do contrato, adotam, em relação aos serviços a contratar, uma terminologia que, embora insuficientemente esclarecedora, à luz do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1ª Secção/PL, parece indiciar, no âmbito da dicotomia concetual em apreço, que se está perante um contrato de manutenção, ao expressarem, a primeira e o segundo, ser seu objeto *“(…) o suporte à manutenção do Sistema de Informação de Pensões a cargo do CNP envolvendo os serviços de manutenção aplicacional e de gestão e administração de processos e bases de dados (...)”* e a terceira, que *“(…) A proposta Unysis contempla a realização das seguintes atividades no âmbito da proposta dos serviços de manutenção aplicacional, no que se refere ao âmbito de processos e aplicações (...)”* e que *“(…) A proposta Unysis contempla a realização das seguintes atividades no âmbito da proposta dos serviços de manutenção aplicacional, no que se refere ao âmbito de administração e gestão de sistemas (...)”*. E no mesmo sentido, parece apontar o citado parecer da AMA, a que acima se faz referência, ao expressar que tais serviços *“(…) terão como objeto o suporte à manutenção do Sistema de Informação de Pensões a cargo do CNP e envolverão os serviços de manutenção aplicacional e de gestão e administração de processos e bases de dados (...)”*.

Revertendo ao Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1ª Secção/PL, refira-se que dele se retira que os serviços de manutenção informática envolvem prestações de índole tecnológica que podem materializar-se na atualização, inovação e correção de sistemas informáticos, ou seja, do software instalado.

Já de acordo com aquele mesmo aresto, a assistência técnica informática substancia-se por serviços que podem envolver apoio intelectual (conhecimentos), apoio tecnológico (reparações e/ou substituição de peças), sempre com o propósito de solucionar dificuldades técnicas relacionadas com a ativação de produtos tecnológicos, quer no domínio do hardware, quer no do software.



Tribunal de Contas

À luz da distinção, assim, traçada entre contratos de prestação de serviços de manutenção informática e contratos de prestação de serviços de assistência técnica informática, afigura-se ser possível sintetizar que tal distinção faz apelo aos conteúdos funcionais que neles se comportam e aos objetivos que, com eles, se pretendem alcançar.

Por outro lado e no domínio daquela mesma distinção, crê-se merecer realce o especial destaque que à finalidade dos contratos de assistência técnica é manifestado no acórdão que vimos de citar, como traço distintivo das duas tipologias em presença: a obtenção de soluções que habilitem o utilizador a superar dificuldades com que se depare, no âmbito do funcionamento de um determinado equipamento informático, com vista à sua adequada operacionalidade.

E esta tónica na finalidade do contrato afigura-se relevar da máxima importância, no contexto do processo identificativo das tipologias contratuais em presença. De tal sorte, que a diferenciação de tipologias se faz, como se expressa no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1.ª Secção/PL, “(...) *em razão das funções que comportam e dos objetivos que perseguem (...)*”, mas a estes últimos é atribuída uma visível preponderância, no caso dos contratos de assistência técnica. Afigura-se ser este o único sentido útil da redução simplificativa adotada naquele acórdão para definir o contrato de assistência técnica, quando nele se afirma que “(...) *com a assistência técnica tende-se, afinal, a obter soluções que habilitem o utilizador a solucionar dificuldades inerentes a um determinado produto informático, assegurando a respetiva e boa operacionalidade (...)*”.

Aqui chegados e munidos dos instrumentos interpretativos facultados pelo Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1.ª Secção/PL, passemos ao enquadramento do contrato em causa.

Nos termos da respetiva cláusula segunda, os serviços a prestar contemplam as seguintes atividades:

- Atividades no âmbito de processos de aplicações:

Apoio no controlo e verificação do processamento mensal de pensões

Análise e programação de novos processos e alterações

Levantamento e implementação de alterações e funcionalidades existentes nos programas de processamento

Levantamento e implementação de novas funcionalidades nos processos batch das aplicações de pensionistas e cálculo



Tribunal de Contas

Levantamento e implementação de novas funcionalidades nos processos on-line das aplicações de pensionistas e cálculo
Análise e implementação de serviços para disponibilização de informação ao exterior
Apoios à resolução de incidentes reportados
Realização de testes e documentação respetiva

- Atividades no âmbito de administração e gestão de sistemas:

Administração dos sistemas de teste e produção dos ambientes Intel e ClearParth
Gestão dos processos automáticos de apoio à operação na solução de automatização de processos OpCon
Parametrização de soluções de automatização de processos automáticos OpCon
Configurações de transações disponíveis nos ambientes de teste e produção de ClearPath
Administração do sistema de gestão das bases de dados relacionais dos ambientes de teste e produção do ClearPath (RDMS)
Gestão e administração de acessos nos ambientes de teste e produção do ClearPath
Apoio à resolução de incidentes com nível de criticidade elevado
Documentação das arquiteturas e infraestruturas implementadas

E da cláusula terceira (onde se estabelece uma estimativa mensal para a tipificação de atividades a desenvolver, em função do número/complexidade das mesmas), retira-se que a execução daquelas atividades envolve, mensalmente:

- Análise de novas funcionalidades
- Desenvolvimento de novas funcionalidades nas aplicações existentes
- Alterações a programas existentes
- Alterações a transações existentes
- Alterações à interface da aplicação de pensões
- Alterações à interface da aplicação de cálculo
- Desenvolvimento de serviços web
- Alterações às estruturas de dados
- Configuração de novos processos de automatização da operação
- Alteração aos processos existentes de automatização da operação
- Administração dos sistemas ClearPath de teste e produção
- Criação/manutenção de acessos nos sistemas ClearPath de teste e produção

Perante tal descrição, não se oferecem dúvidas de que as atividades em causa materializam atualizações, inovações e correções de um software instalado e que, no caso, está representado na plataforma informática ClearPath, afeta ao Sistema de Informação de Pensões, a cargo do Centro Nacional de Pensões.

Por isso, à luz do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 15/2015 – 28 de Maio – 1.ª Secção/PL, as aludidas atividades corporizam um contrato de manutenção.



Tribunal de Contas

Entretanto, sendo aquela a qualificação que se alcança para o contrato de que se trata, em razão, conforme a terminologia expressa no citado acórdão, das funções que o mesmo comporta, o que, só por si, é suficiente para se poder afirmar não se estar perante um contrato de assistência técnica, acrescente-se que o elemento considerado preponderante para a identificação da tipologia contratual “assistência técnica” – a finalidade de obtenção de soluções que habilitem o utilizador a superar dificuldades inerentes a um determinado produto informático, assegurando a respetiva e boa operacionalidade – não está, *in casu*, presente.

Assim sendo, porque se está perante um contrato de aquisição de serviços de manutenção de um determinado sistema informático e não de serviços substanciadores de assistência técnica, não está o contrato identificado na alínea a) do n. 3.1 do presente relatório, contrariamente ao defendido em sede de contraditório, abrangido na previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC, pelo que, conseqüentemente, está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por imposição da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º daquela mesma lei.

Ainda, relativamente à matéria da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, mas agora no que concerne aos contratos identificados nas alíneas b) a f) do n.º 3.1 deste relatório, refira-se que na pronúncia em apreço, também, é contraditada a sua sujeição a tal fiscalização, para tanto se manifestando discordância quanto à existência da relação prevista no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, no caso daqueles contratos e daquele que é referido na alínea a) do n.º 3.1, com argumentário de que, em síntese (Cfr. para maior detalhe o Anexo VIII ao presente relatório), se destaca que “(...) *À data da celebração do contrato no valor de € 659.022,87 (...), em 18 de maio de 2011, inexistia tal previsão (...)*” e que “(...) *discorda-se que os contratos aqui em questão assumam o carácter que o legislador pretende com tal previsão normativa, ainda que não concretize o que se considera serem “contratos relacionados entre si”, uma vez que foram celebrados para fins e propósitos diversos. E (...) de acordo com o teor do relato a que se responde, a pretensa “relação entre os contratos” também não é concretizada pelo douto Tribunal, não podendo proceder apenas o argumento de que o ISS, I.P. expressou, em determinada documentação constante do processo, o término do contrato referente à prestação de “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas” (...).* Sucede que, paralelamente, verificou-se a circunstância do contexto político e económico concreto do ano de 2012, do qual resultaram sucessivas alterações legislativas



Tribunal de Contas

relacionadas com medidas de redução e/ou suspensão de prestações/pensões (medidas inseridas no âmbito da contenção da despesa pública), bem como na sequência de revisões em sede de constitucionalidade, pelo Tribunal Constitucional, que obrigatoriamente tinham impacto a nível do sistema aplicacional, designadamente quanto ao processamento a efetuar, que se impôs cumprir. E a questão que, igualmente, se coloca é, ainda que o contrato ora cessado (...) tivesse a produzir os seus efeitos, dúvidas não existem quanto à impossibilidade desse contrato poder satisfazer as necessidades supervenientes na medida em que não cabiam no seu objeto, obrigando a nova contratualização. Assim importa atentar ao(s) objeto(s) contratado(s) e às circunstâncias que levaram à celebração de cada um (...). Os contratos em apreço foram celebrados com finalidades e propósitos diversos de acordo com os contextos próprios (...). Os contratos são independentes, individualizados e não existe uma “continuidade dos mesmos serviços técnicos” como se de uma prorrogação contratual ou de uma adenda se tratasse (...).”

Apreciando o que, assim, vem alegado, comece-se por recordar que, no relato da auditoria, reconheceu-se que cada um dos contratos das referidas alíneas b) a f), enquanto considerados de *per se*, estavam dispensados de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, atento o valor de cada um deles. Porém, naquela mesma sede, também, se considerou que existia uma relação entre os aludidos contratos e o contrato da alínea a) do n.º 3.1, do presente relatório, daí se concluindo que, estando este último contrato sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, os outros comungavam daquela mesma exigência, por determinação legal constante do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.

Nega, contudo, o Instituto da Segurança Social, I.P. a existência da aludida relação entre contratos, nos termos, atrás, transcritos. Sem razão, porém, como se intentará demonstrar.

Em primeiro lugar, refira-se que o Instituto da Segurança Social, I.P. começa por afirmar que, à data da celebração do contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1, deste relatório, não vigorava, ainda, o normativo constante do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.⁵⁵

Tal afirmação, no entanto, não assume qualquer relevância, no contexto em que é produzida, porquanto o elemento de referência a considerar, nos termos daquele preceito – relação entre contratos – não importa para a determinação da sujeição do referido contrato

⁵⁵ O que corresponde à realidade, já que o preceito em causa foi acrescentado à LOPTC pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, cujo início de vigência ocorreu em 17 de dezembro de 2011, sendo que o contrato de que se trata já tinha sido celebrado em 18 de maio de 2011.



Tribunal de Contas

da alínea a) do n.º 3.1 à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, já que tal sujeição decorre da sua consideração isolada, em função do respetivo valor. Mas se assim não fosse, então, ter-se-ia de ter em consideração que, à data da celebração daquele contrato, já o elemento da aparente relação entre contratos devia ser ponderado, por força do disposto no artigo 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2011.

Depois, na pronúncia, afirma-se que no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC não se concretiza o que sejam “*contratos relacionados entre si*” e considera-se que os contratos em causa não assumem tal característica, uma vez que “*(...) foram celebrados para fins e propósitos diversos (...)*”, desenvolvendo-se, mais adiante, esta ideia e por contraposição ao conteúdo do contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1 do presente relatório, dizendo-se que “*(...) os restantes contratos elencados (...) foram celebrados especificamente para fazer face a determinadas situações supervenientes com carácter de urgência ou determinadas circunstâncias, designadamente decorrentes de alterações legislativas com curto prazo de implementação e, nessa medida, celebrados com prazos de duração mais reduzidos (...)*”. Acrescenta-se, ainda que “*(...) Os contratos são independentes, individualizados e não existe uma “continuidade dos mesmos serviços técnicos”, como se de uma prorrogação contratual ou de uma adenda se tratasse(...)*”.

De facto, como é referido na pronúncia, o n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC não concretiza o que deve entender-se por contratos aparentemente relacionados entre si. Contudo, qualquer entendimento que se perfilhe para tal expressão, afigura-se que passará, sempre, numa perspetiva minimalista, pela necessidade de descoberta de um ou mais elementos que permitam estabelecer uma conexão entre os contratos em presença.

Realce-se, aliás, que o citado normativo nem sequer é tão exigente, quanto à existência de uma efetiva ligação entre contratos, bastando-se, nos seus próprios termos, com uma mera aparência de existência da mesma.

Neste contexto, afigura-se que a mera circunstância de os contratos serem celebrados para fins e propósitos diversos, serem independentes e individualizados e não revelarem uma continuidade dos mesmos serviços, não é suficiente, mesmo em abstrato, para concluir pela inexistência de um relacionamento entre contratos e, muito menos ainda, para afastar uma aparência de relacionamento. No entanto, é o contrário que é defendido na pronúncia em apreço, para o caso dos contratos *sub judicio*.



Tribunal de Contas

Mas o que é verdade é que, diversamente, em relação a tais contratos, como, aliás, já era expresso no relato da auditoria, verifica-se, de pertinentes documentos processuais, existirem elementos – para além da identidade única do cocontratante privado – de natureza substantiva e temporal, que permitem concluir pela existência de conexão entre eles e cujos contornos, a seguir, se explicitam:

- ✓ No caso do contrato identificado na alínea b) do n.º 3.1, existe como elemento revelador de conexão com o contrato identificado na alínea a) do mesmo n.º 3.1 – de natureza substantiva – a especificação dos serviços que integram o respetivo objeto: *vertente de apoio técnico de suporte ao processamento mensal de pensões e processos associados*; e, como elemento de natureza temporal, a circunstância de a celebração do primeiro dos aludidos contratos resultar da necessidade de *assegurar a continuidade de algumas tarefas após a cessação do contrato em curso*, sendo que o contrato, então, em curso era, precisamente, o contrato da referida alínea a).
- ✓ Em relação ao contrato identificado na alínea c) do n.º 3.1, que também se considera estar relacionado com o contrato identificado na alínea a) do mesmo n.º 3.1, valem as mesmas considerações, expressas no ponto anterior, apenas sendo de realçar a especificidade de o elemento conexante, de natureza substantiva, aí invocado, se aferir, neste caso, à vertente de apoio técnico de “*Administração de Sistemas*”.
- ✓ Pelo que concerne ao contrato identificado na alínea d) do n.º 3.1 que, igualmente, se considera estar relacionado com o contrato identificado na alínea a) do mesmo n.º 3.1, o elemento de conexão detetado, de natureza substantiva, consubstancia-se, pelo menos, por via da especificação dos serviços que integram o respetivo objeto: *vertente de apoio técnico de suporte ao processamento mensal de pensões e processos associados e de administração de sistemas*; já o elemento de natureza temporal revela-se pela circunstância de a celebração do primeiro daqueles contratos resultar da necessidade de *assegurar a continuidade da prestação de serviços que esteve assegurada, até 30 de março de 2012*, pelo contrato referido em segundo lugar.
- ✓ No que toca ao contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1, o qual está, de modo imediato, relacionado com o contrato identificado na alínea d) do mesmo n.º 3.1, o pertinente elemento de conexão que se revela, traduz-se, substantivamente, pelo objeto contratual prosseguido: *prestação de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas, de suporte ao CNP*; na vertente temporal, tal elemento revela-se pela *necessidade de assegurar, de modo urgente e imprescindível, a*



Tribunal de Contas

continuidade da prestação de serviços que vinha sendo assegurada pelo contrato da referida alínea d), cuja vigência cessara. Já quanto ao relacionamento que, de forma mediata, se verifica entre o contrato identificado na alínea e), atrás, referida e o contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1, apura-se ser o mesmo o elemento de conexão que foi referido, supra, a propósito da ligação entre os contratos identificados nas alíneas a) e d) do n.º 3.1.

- ✓ Quanto ao contrato identificado na alínea f) do n.º 3.1, que também está, de modo imediato, relacionado com o contrato identificado na alínea d) do mesmo n.º 3.1, verifica-se que o pertinente elemento de conexão também é o antes citado, a propósito da ligação entre os contratos da alínea e) e da alínea d) do n.º 3.1. E quanto à ligação mediata que se verifica entre aquele contrato da alínea f) do n.º 3.1 e o da alínea a) do mesmo n.º 3.1, apura-se que ela decorre, igualmente, do mesmo elemento de conexão, também, anteriormente, referido, a propósito da ligação entre os contratos identificados nas alíneas a) e d) do n.º 3.1.

Entretanto, quanto à ilegalidade específica do contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1 e que é referida no n.º 4.2, do presente relatório – não redução a escrito do contrato – na pronúncia, defendendo-se a regularidade da respetiva celebração ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, expressa-se, apenas, que “(...) *não se coloca a questão invocada do não preenchimento da subalínea iii) da alínea c) do n.º 1 do art.º 95.º, do CCP que, em cumulação com as restantes subalíneas do mesmo preceito, justifica a sua não redução a escrito (...)*”.

Contudo, o que assim é expresso na pronúncia não se mostra adequado para justificar a não redução a escrito do contrato.

Na verdade, a inexigibilidade de redução do contrato a escrito, consagrada na alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do Código dos Contratos Públicos, pressupõe a verificação, cumulativa, dos requisitos estabelecidos nas três respetivas subalíneas – *i), ii) e iii)*. Ora, o requisito imposto por esta última consubstancia a exigência de não sujeição do contrato a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. E o que é facto é que o contrato de que aqui se trata está, como acima se demonstrou e contrariamente à posição defendida pelo Instituto da Segurança Social, I.P., sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Por conseguinte, aplicando-se, *de pleno*, na situação vertente, o princípio estabelecido no n.º 1 do artigo 94.º do Código dos Contratos Públicos, mantém-se a exigência de redução a escrito do contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1 deste relatório.

6.2 – 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, supra, no ponto 6.1, diga-se, nesta perspetiva, que as mesmas merecem considerações idênticas às aí formuladas.

Entretanto, no que ao restante do alegado concerne, verifica-se que ele, no essencial, se reconduz (Cfr. para maior detalhe o Anexo VIII ao presente relatório) à invocação dos procedimentos de controlo interno que foram introduzidos pelo alegante, enquanto titular da vice-presidência do instituto, visando proporcionar ao decisor informação segura quanto à decisão a tomar, em matéria de autorizações de pagamento e que, nas situações em apreço, tiveram lugar com intervenções dos Departamentos de Gestão e Controlo Financeiro e de Administração, Património e Obras, atestando a presença de todas as condições para efetivação dos pagamentos, conforme as pertinentes matrizes de controlo que constituem o anexo 2 das alegações.

Acrescente-se que o alegante faz, ainda, apelo à existência de informações técnicas dos serviços, prévias à celebração dos contratos de que se trata, no sentido de não estarem os mesmos sujeitos a visto do Tribunal de Contas.

Em tal contexto, afirma o alegante não ter agido com culpa, nem negligência, pelo que petiona o afastamento de uma eventual responsabilização financeira.

Apreciando tais alegações, 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 sem o visto do Tribunal de Contas, sem embargo de ela poder influir na apreciação da culpa do agente da infração.

6.3 – Relativamente à pronúncia do Dr. António Manuel Soares Nogueira de Lemos, comece-se por notar que as alegações se circunscrevem ao contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1 do presente relatório e, no seu âmbito, apenas ao pagamento titulado pela



Tribunal de Contas

autorização de pagamento n.º 15356, no valor de € 73.690,74, com data de 9 de junho de 2011.

Assim circunscritas as alegações (Cfr. para maior detalhe o Anexo VIII ao presente relatório) diga-se que o alegante se limita a dar conta das condições em que, *in casu*, interveio, esclarecendo que o fez em substituição do órgão competente, por ausência deste – nos termos de pertinente despacho do Presidente do Conselho de Administração do Instituto da Segurança Social, I.P. – sem qualquer intervenção no correspondente procedimento contratual, nem, sequer, conhecimento do mesmo e convicto da completa legalidade do ato praticado, mercê de prévia informação, nesse sentido, do Departamento de Gestão Financeira.

Com tal enquadramento, o alegante, afirmando que não tinha o controlo da forma de autorização da despesa e da legalidade procedimental do contrato, expressa, de seguida, ter agido de boa-fé e nos limites de uma conduta razoável, exigível a um gestor público, pelo que considera inexistir o nexo de imputação subjetiva que é pressuposto da responsabilidade financeira sancionatória.

Neste contexto e para o caso de vir a ser outro o entendimento do Tribunal de Contas, apela o alegante para a utilização do instituto da relevação da responsabilidade facultada pelo n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, considerando estarem presentes os pressupostos aí estabelecidos.

Apreciando o que, assim, é alegado, diga-se que, nem a circunstância específica de o alegante ter atuado na qualidade de substituto do titular da competência na matéria em causa e sem conhecimento do antecedente procedimento contratual, nem a circunstância de o ato autorizatório do pagamento que lhe é imputado ter sido precedido de informação técnica de conformidade legal, afastam, objetivamente, a ilegalidade apurada, sendo a atitude confiante em que, assim, repousou o comportamento do alegante, apenas, suscetível de relevar, em sede de apreciação da culpa.

Na verdade, aquando da prática dos atos, impõe-se uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo e não apenas a adoção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo. Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas



Tribunal de Contas

públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3.ª Secção - PL, de 13 de março de 2008).

Nesta mesma perspetiva e como se expressa o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2010 – 3.ª Secção – PL, de 6 de outubro de 2010 “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

Entretanto, relativamente à relevação de responsabilidade que, em alternativa, é peticionada pelo indiciado responsável, diga-se que tal possibilidade legal envolve uma competência de exercício não vinculativo, ou seja, é facultativa, atribuída às 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, 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, em tai preceito legal, do termo “*podem*”.

6.4 – Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, os contratos identificados nas alíneas a) a f) do n.º 3.1 do presente relatório estavam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O contrato da alínea a), de *per se*, atento o seu valor, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, em leitura conjugada com o artigo 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e por não beneficiar da isenção prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da mesma LOPTC; os restantes contratos, identificados nas alíneas b) a f), por estarem relacionados com o da alínea a), à luz do disposto no n.º 2 do acima citado artigo 48.º.

Igualmente, não obstante a posição assumida no contraditório, revela-se, ainda, que o contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1 deste relatório, devia ter sido reduzido a escrito, em obediência ao disposto no n.º 1 do artigo 94.º do Código dos Contratos Públicos.

As omissões de sujeição a fiscalização prévia Tribunal de Contas dos contratos identificados nas alíneas a) a f) do n.º 3.1 do presente relatório, violando as normas a este propósito acima citadas, consubstanciam, por cada contrato e dada a sua integral execução, a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

A não redução a escrito do contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1 deste relatório, em violação do aludido normativo do Código dos Contratos Públicos, consubstancia a prática da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Por cada uma daquelas infrações e relativamente aos pertinentes instrumentos contratuais de que se trata, são responsáveis, nos termos expressos no ponto 5 e no Anexo VII, do presente relatório, os indiciados aí identificados.

7. 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 n.º 13/2010, publicada na 2.ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido, em 21 de setembro de 2016, o parecer que se transcreve:

“(..)

2. Analisado o douto projeto de relatório, e sem embargo de uma posterior análise mais aprofundada dos factos constantes do relatório e dos documentos juntos aos autos (neste momento incompatível com o diminuto prazo processual para emissão do parecer), cumpre-nos, desde já, suscitar **as seguintes questões:**

2.1. Com referência aos pontos 3.1. alínea a) e 6. (fl. 19) do projeto de relatório, constata-se que o procedimento e a adjudicação do contrato foram autorizados por despacho do vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P., Dr. José Manuel da Silva e Sá, bem como a outorga do contrato (cf. docs. de fls. 371, 340 e 304 a 316 do Vol. II do processo). A imputação que é feito ao visado, Dr. Edmundo Martinho, radica no facto de o mesmo ser presidente do conselho diretivo à data da celebração do contrato. Assim sendo, salvo melhor opinião, considera-se que a base factual descrita no projeto de relatório (atente-se que no Anexo I não vem indicado qualquer ato de execução do contrato imputável ao visado) é insuficiente para estabelecer a imputação subjetiva da infração.



Tribunal de Contas

2.2. *No plano da imputação de responsabilidade à técnica superior, Maria João Bronze Pena Vaz, suscita-se-nos a dúvida sobre se a concreta conduta descrita no projeto de relatório (ter informado que os contratos identificados no ponto 3.1., alíneas d), e) e f) do projeto de relatório não estavam sujeitos a fiscalização prévia) será passível de integrar a prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. O conceito de relação entre contratos, estabelecido no artigo 48.º n.º 2 da LOPTC foi sempre de difícil e complexa interpretação e, por outro lado, só em 2015 foi feita pelo Tribunal de Contas uma pronúncia explícita sobre o conceito de assistência técnica, donde será legítimo concluir que a informante agiu de boa-fé, convicta da conformidade legal da sua informação.*

2.3. *A nosso ver, é ainda de questionar se a imputação de responsabilidade à informante poderá coexistir com a imputação de responsabilidade aos decisores que legitimamente (atendendo a que não se indicia que os termos da informação não eram de molde a suscitar dúvidas sobre a conformidade legal da opinião exposta) confiaram na correção da informação e, que portanto, agiram sem consciência da ilicitude do facto por erro não censurável, atentas as circunstâncias do caso (artigo 17.º n.º 1 do C. Penal, aplicável ex vi artigo 67.º n.º 4 da LOPTC).*

2.4. *Sem prejuízo de uma reflexão mais aturada, temos para nós que, havendo responsabilidade financeira sancionatória do informante, fundada no artigo 61.º n.º 4 da LOPTC, estará, prima facie, excluída a responsabilidade do autor de decisão que se conformar com a respetiva informação, salvo nas situações de erro censurável.”*

8. Conclusões

a) O Instituto da Segurança Social, I.P. celebrou com a empresa Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A. os seguintes contratos:

a.1) Em 18 de maio de 2011, um contrato tendo por objeto “*Prestação de Serviços para Fornecimento de Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas para o Centro Nacional de Pensões*”, pelo valor de € 659.022,87, sem IVA, para vigorar no período compreendido entre 1 de abril de 2011 e 31 de março de 2012.



Tribunal de Contas

- a.2)** Em abril de 2012, um contrato cujo objeto é “*Serviços de Apoio Técnico de Suporte ao Processamento Mensal de Pensões e Processos Associados*”, no valor de € 4.621,83, sem IVA, para um período máximo de 20 dias, no mês de abril de 2012.
- a.3)** Em abril de 2012, um contrato tendo por objeto “*Serviços de Apoio Técnico de Administração de Sistemas*”, no valor de € 4.516,80, sem IVA, para vigorar no mês de abril de 2012.
- a.4)** Em 18 de maio de 2012, um contrato cujo objeto é “*Prestação de Serviços Técnicos de Desenvolvimento de Software e de Apoio Técnico Especializado*”, pelo valor de € 174.568,62, sem IVA, para vigorar no período compreendido entre 18 de maio de 2012 e 18 de outubro de 2012.
- a.5)** Em 25 de outubro de 2012, um contrato tendo por objeto “*Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional de Administração de Sistemas para o CNP*”, no valor de € 24.667,26, sem IVA, com vigência entre 24 de outubro de 2012 e 12 de novembro de 2012.
- a.6)** Em 4 de dezembro de 2012, um contrato cujo objeto é “*Prestação de Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas*”, no valor de € 111.382,39, sem IVA, para o período compreendido entre 4 de dezembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012.
- b)** O contrato referido supra, em a.1), não sendo, como se apurou, qualificável como contrato de assistência técnica, estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, atento o seu valor e nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, em leitura conjugada com o artigo 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.
- c)** Os contratos referidos nas alíneas a.2) a a.6), por, também como se apurou, estarem relacionados com o contrato identificado em a.1), estavam igualmente sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, de acordo com o disposto no n.º 2 do acima citado artigo 48.º da LOPTC.
- d)** Não obstante e apesar de ter dado execução material a tais contratos, o Instituto da Segurança Social, I.P. não os remeteu ao Tribunal para efeitos da aludida fiscalização.
- e)** Aquela execução contratual, sem pronúncia do Tribunal de Contas, configura uma situação suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

- f) Ainda em relação ao contrato referido supra, em a.5), verifica-se que sobre o mesmo impendia a obrigatoriedade de redução a escrito, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 94.º do Código dos Contratos Públicos.
- g) Contudo, tal obrigatoriedade não foi cumprida, sendo este incumprimento suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da citada LOPTC.
- h) A responsabilidade financeira sancionatória correspondente às aludidas infrações recai sobre os indiciados já identificados no ponto 5 do presente relatório.
- i) As justificações apresentadas para o comportamento adotado pelos indiciados responsáveis não permitem excluir a ilicitude do mesmo, sendo apenas, eventualmente, 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 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)⁵⁶.
- k) As multas a aplicar a cada um dos responsáveis têm, no caso do contrato referido na alínea a.1) das presentes conclusões e pelo que respeita ao Dr. Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho, ao Dr. António Manuel S. Nogueira de Lemos, à Dr.ª Sandra Paula da Silva Loia Henriques, à Dr.ª Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, à Dr.ª Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, ao Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho e ao Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (€ 1.530,00) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€ 15.300,00), sendo aqueles limites elevados para 25 UC

⁵⁶ 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 (...)*”.



Tribunal de Contas

(€ 2.550,00) e 180 UC (€ 18.360,00), respetivamente, em relação à Dr.^a Aida Maria Pereira Costa e ao Dr. Carlos Miguel de Andrade Pessoa, bem como no que concerne a todas as autorizações de pagamento e outras situações respeitantes aos contratos referidos nas alíneas a.2) a a.6) destas conclusões.

- l) A multa a aplicar no caso referido supra, na alínea g), 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).
- m) Quanto à questão suscitada no parecer do Magistrado do Ministério Público e relativa à imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Dr. Edmundo Martinho, importa esclarecer que a mesma decorre do facto de este responsável ser o presidente do conselho diretivo, na data dos factos, e, como tal, deter a competência para enviar o contrato em apreço para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC. Como se comprovou, não exerceu esta competência, tendo o contrato sido ilegalmente executado.

Sublinhe-se que este indiciado responsável solicitou o pagamento voluntário da multa, não tendo tal pedido sido então deferido, atento o respeito pelo princípio da igualdade. Caso o Ministério Público entenda que o procedimento de responsabilização financeira deva prosseguir, deverá ser de novo equacionado este pedido de pagamento voluntário.

9. 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 5;
2. Recomendar ao Instituto da Segurança Social, I.P.:
 - O cumprimento dos normativos legais atinentes à remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos abrangidos na previsão do artigo 46.º, em conjugação com os artigos 47.º e 48.º da LOPTC.
 - A estrita observância dos pressupostos legais que facultam o recurso ao ajuste direto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos.



Tribunal de Contas

- A rigorosa observância dos requisitos de inexigibilidade de redução a escrito dos contratos, estabelecidos no n.º 1 do artigo 95.º do Código dos Contratos Públicos.
- 3. Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto da Segurança Social, I.P. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º 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;
- 4. Remeter cópia do Relatório:
 - a) Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;
 - b) Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, Dr. Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho, Dr.ª Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, Dr.ª Aida Maria Pereira Costa, Dr. António Manuel Soares Nogueira de Lemos, Dr. Carlos Miguel de Andrade Pessoa, Dr. Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Dr. Miguel Alexandre Teixeira Coelho, Dr.ª Sandra Paula da Silva Lóia, Dr.ª Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira e Dr.ª Maria João Vieira Bronze Pena Vaz;
 - 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 art.º 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, 27 de setembro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

João Figueiredo – Relator

Helena Abreu Lopes

Alberto Fernandes Brás



ANEXOS



Tribunal de Contas

ANEXO I

(Pagamentos efetuados no âmbito do contrato identificado na alínea a) do n.º 3.1 do relatório)

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 c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">• António Manuel S. Nogueira de Lemos, ex-Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.• Sandra Paula da Silva Loia Henriques, Diretora do Núcleo de Contas a Receber e Tesouraria da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS,I.P.	15356	09/06/2011	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">• Sandra Paula da Silva Loia Henriques, Diretora do Núcleo de Contas a Receber e Tesouraria da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS,I.P.	18697	22/07/2011	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">• Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS,I.P.	19061	28/07/2011	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">• Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, ex- Presidente do Conselho Diretivo do ISS,I.P.• Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.• Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.	23163	23/09/2011	49.127,16
<ul style="list-style-type: none">• Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral, ex- Presidente do Conselho Diretivo do ISS,I.P.• Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.• Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.	27143	11/11/2011	98.254,32
<ul style="list-style-type: none">• Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.• Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.• Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS,I.P.	29007	02/12/2011	73.690,74



Tribunal de Contas

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	N.º da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS, I.P.	32068	28/12/2011	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">Sandra Paula da Silva Loia Henriques, Diretora do Núcleo de Contas a Receber e Tesouraria da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	2362	09/02/2012	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Carlos Miguel de Andrade Pessoa, Diretor do Núcleo de Contabilidade e Apoio Técnico do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	5856	26/03/2012	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.Carlos Miguel de Andrade Pessoa, Diretor do Núcleo de Contabilidade e Apoio Técnico do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	5857	26/03/2012	73.690,74
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS, I.P.	7703	18/04/2012	73.690,74



Tribunal de Contas

ANEXO II

(Pagamentos efetuados no âmbito do contrato identificado na alínea b) do n.º 3.1 do relatório)

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	N.º da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">Sandra Paula da Silva Loia Henriques, Diretora do Núcleo de Contas a Receber e Tesouraria da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS,I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro o ISS,I.P.	17708	31/08/2012	5.684,85

ANEXO III

(Pagamentos efetuados no âmbito do contrato identificado na alínea c) do n.º 3.1 do relatório)

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	N.º da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS,I.P.	17039	29/08/2012	5.555,66



ANEXO IV
(Pagamentos efetuados no âmbito do contrato identificado na alínea d) do
n.º 3.1 do relatório)

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 c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS, I.P.	15154	26/07/2012	7.946,81
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira, ex-Diretora do Departamento de Gestão Financeira do ISS, I.P.	15430 15430	31/07/2012 31/07/2012	46.632,39 13.275,80
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, Vogal do Conselho Diretivo do ISS, I.P.	19676	28/09/2012	16.468,43
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	22058 22058 22058	30/10/2012 30/10/2012 30/10/2012	19.863,39 46.632,39 1.709,43
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	26790 26790	29/12/2012 29/12/2012	46.632,39 15.544,13



Tribunal de Contas

ANEXO V

(Pagamentos efetuados no âmbito do contrato identificado na alínea e) do n.º 3.1 do relatório)

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	N.º da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	26032	20/12/2012	30.340,73

ANEXO VI

(Pagamentos efetuados no âmbito do contrato identificado na alínea f) do n.º 3.1 do relatório)

Identificação nominal e funcional dos subscritores das autorizações de pagamento	N.º da autorização de pagamento	Data da autorização de pagamento	Valor da autorização de pagamento c/IVA €
<ul style="list-style-type: none">Miguel Alexandre Teixeira Coelho, ex-Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P.Aida Maria Pereira Costa, Diretora da Unidade Financeira do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, I.P.	5444	19/03/2013	28.847,83
	5444	19/03/2013	21.635,87
	5444	19/03/2013	49.680,19
	5444	19/03/2013	15.200,56
	5444	19/03/2013	21.635,87



ANEXO VII

QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Item do relatório	Factos	Normas violadas	Tipo de responsabilidade	Responsáveis
3.1. a) a f), 3.2, 3.3 e 4.1 a 6	Execução financeira integral de seis contratos sem a pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia	Artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 45.º, n.º 1 (segunda parte), da LOPTC	Sancionatória , nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC	<ul style="list-style-type: none">• Edmundo Emílio Mão de Ferro• António Manuel Soares Nogueira de Lemos• Sandra Paula da Silva Lóia Henriques• Susana Fernanda da Silva Pereira Moreira• Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira da Costa Cabral• Miguel Alexandre Teixeira Coelho• Aida Maria Pereira Costa.• Carlos Miguel de Andrade Pessoa• Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro.• Maria João Vieira Bronze Pena Vaz
3.1. e), 3.6 e 4.2 a 6	Não redução a escrito de contrato	Artigo 94.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos	Sancionatória , nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC	Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro



Tribunal de Contas

ANEXO VIII

ALEGAÇÕES

1) Síntese das alegações institucionais

“(…) **B – Da Análise** (…)

Assim, quanto ao:

Contrato de prestação de serviços celebrados entre o ISS, I.P. e a Unisys S.A., em 18 de maio, no valor de € 659.022,87 (Pº n.º 2001/11/0001124)

- *quanto à sujeição a fiscalização prévia por via do valor e do objeto do contrato*

Conforme decorre a pág. 20 e ss do relato a que se responde, o ISS, I.P. não remeteu o presente contrato celebrado para fiscalização prévia do Tribunal de Contas a que estava adstrito, atento o valor e objeto contratual (uma vez que se não se trata de “mera assistência técnica”), tendo-lhe dado execução material e efetuado os pertinentes pagamentos contratualizados, o que lhe estava vedado.

(…) não se partilha do mesmo entendimento.

Por um lado, não obstante o valor contratado ter sido de € 659.022,87, o contrato não foi, de facto, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, conforme já referido, em cumprimento do disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, que estipula taxativamente a isenção dos contatos de “assistência técnica” da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Por outro lado, um contrato é um acordo celebrado livremente entre as partes (em obediência ao princípio da liberdade contratual), embora subordinado a requisitos legalmente estabelecidos (princípio da legalidade). Entre estes, a definição do objeto do contrato é, nos termos do disposto no art.º 96.º do CCP, um elemento obrigatório, enquanto parte integrante do mesmo, sob pena de nulidade.

O objeto do contrato serve, exatamente, para definir o que está englobado no mesmo, resultante do acordo entre as partes.

In casu, o objeto desta prestação de serviços foi o de: “Fornecimento de Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas para o Centro Nacional de Pensões” e, daí, ter sido celebrado por ajuste direto, ao abrigo da al. e) do n.º 1 do art.º 24.º, do CCP.

Ora parece existir divergência no que concerne ao entendimento sobre a questão do que poderá ser ou não considerado “assistência técnica”, sendo certo que não existe linha



Tribunal de Contas

condutora, quer a nível legislativo, quer doutrinário, pelo menos aceite comumente, neste sentido e para os devidos efeitos.

Porém, vem o douto Tribunal referir, em nota de rodapé na pág. 30 do relato, a atualmente revogada alínea f) do n.º 1, do art.º 27.º, do CCP (possibilidade de recurso ao ajuste direto, sem prejuízo do disposto no art.º 24.º) que continha a menção de “serviços informáticos de desenvolvimento de software” para daí invocar uma distinção entre software e hardware.

(...) tal distinção não merece acolhimento por duas ordens de razões: por um lado, o presente contrato não foi celebrado ao abrigo do art.º 27.º, mas antes do art.º 24.º, ambos do CCP que não contempla, nem nunca contemplou, tal distinção e, por outro, dada a revogação pelo legislador de tal alínea f) do n.º 1 do art.º 27.º poderá, então, questionar-se sobre se a mesma teria ou não razão de ser.

No contexto contratual atual, assistimos a uma diversidade de contratos celebrados entre empresas, na área do domínio informático e/ou tecnológico, relacionados, entre outros, com serviços técnicos e de assistência, que podem gerar divergências a nível da sua qualificação dadas as funções contratadas, divergências essas que podem assentar nalguma subjetividade ou ambiguidade.

No nosso entendimento, o contrato em apreço consubstancia-se, de facto, em serviços de assistência técnica na medida em que a Unisys S.A. é a detentora do know-how e da tecnologia que implementou no ISS, I.P., neste caso a plataforma informática ClearPath, consistindo as funções contratadas no apoio quanto à sua manutenção e resolução de problemas, uma vez que são o “sistema proprietário”.

Esses serviços técnicos encontram-se amplamente descritos na cláusula segunda do respetivo contrato e destinam-se ao apoio quanto às atividades dos processos de aplicações e de administração e gestão de sistemas.

O contrato de assistência técnica apresenta-se sob uma designação genérica, abrangendo um serviço de apoio específico, prestado ao cliente, num sistema, produto ou serviço.

Trata-se, afinal, de situações que nem sempre podem ser resolvidas por recursos internos do cliente, ou cuja complexidade ou dinâmica de sistemas/equipamentos/produtos origina, em regra, a opção por um contrato de assistência técnica, o qual, ao abrigo da liberdade contratual, não pode ser visto numa visão restritiva, de mera assistência aplicacional apenas reduzida a funções corretivas, “(...) de conservação, manutenção e reparação de equipamentos (...)”, conforme referido no relatório.

Na área dos sistemas de informação, este apoio específico de assistência técnica pode envolver desde a resolução de problemas do quotidiano (apoio permanente ao cliente, pequenas avarias – reparação, reconfiguração e reinserção, situações de emergências, esclarecimento de dúvidas) à otimização de equipamento informático (hardware e software), passando pela administração do sistema (segurança de dados, backups, informações ao cliente, verificações), consultoria técnica (estudos sobre fiabilidade e segurança dos programas, apoio técnico, impacto de alterações, levantamentos, análises), e acompanhamento permanente (alterações/atualizações ao sistema, testes), entre outros.

Há que olhar então para o objeto do contrato e para as atividades expressamente definidas na cláusula segunda, concluindo-se, do vasto elenco descrito, que as mesmas se encontram englobadas num conceito genérico de manutenção e assistência técnica, de



Tribunal de Contas

acordo com o que ambas as partes pretenderam em concreto consagrar ao abrigo da liberdade contratual que lhes assiste (e não de acordo com o que o douto Tribunal, com o devido respeito, entende estar subjacente ao que as partes quiseram contratar):

- *Atividades no âmbito de processos de aplicações:*
 - Apoio no controlo e verificação do processamento mensal de pensões;
 - Análise e programação de novos processos e alterações;
 - Levantamento e implementação de alterações e funcionalidades existentes nos programas de processamento;
 - Levantamento e implementação de novas funcionalidades nos processos batch das aplicações de pensionistas e cálculo;
 - Levantamento e implementação de novas funcionalidades nos processos on-line das aplicações de pensionistas e cálculo;
 - Análise e implementação de serviços para disponibilização de informação ao exterior;
 - Apoios à resolução de incidentes reportados;
 - Realização de testes e documentação respetiva
- *Atividades no âmbito de administração e gestão de sistemas*
 - Administração dos sistemas de teste e produção dos ambientes Intel e ClearParth;
 - Gestão dos processos automáticos de apoio à operação na solução de automatização de processos OpCon;
 - Parametrização de soluções de automatização de processos automáticos OpCon;
 - Configurações de transações disponíveis nos ambientes de teste e produção de ClearPath;
 - Administração do sistema de gestão das bases de dados relacionais dos ambientes de teste e produção do ClearPath (RDMS);
 - Gestão e administração de acessos nos ambientes de teste e produção do ClearPath;
 - Apoio à resolução de incidentes com nível de criticidade elevado;
 - Documentação das arquiteturas e infraestruturas implementadas.

Em suma, e tendo em conta que o domínio da informática pode considerar-se uma área por vezes complexa, as atividades acima descritas constituem, no seu conjunto, serviços de assistência quer a nível do conhecimento especializado, quer a nível de manutenção, com o fim de solucionar eventuais situações e problemas técnicos e específicos no âmbito da área contratada. Se assim não fosse, nas informações de suporte realizadas pelos juristas à data, esta referência seria seguramente realizada.

Dado o entendimento de que se trata de um contrato corretamente enquadrado na previsão da al. c) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, logo, isento de fiscalização prévia, não fará sentido a pronúncia sobre as pretensas infrações relativas à produção dos efeitos do contrato, isto é, quanto à execução material do mesmo e quanto ao pagamento efetuado, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 45.º, n.º 1, do mesmo diploma.

- Quanto ao facto da entidade contratada não ser exclusivamente uma empresa de assistência técnica

Mais se fundamenta, na pág. 30 e ss. do relato em causa, que "(...) a entidade contratada não é, exclusivamente uma empresa de assistência técnica (...)" sendo "(...) principalmente uma empresa que fornece serviços no domínio das tecnologias da informação, ao nível de aplicações informáticas e de administração e gestão de sistemas de sistemas informáticos, envolvendo processos criativos de análise, programação e de desenvolvimento e implementação de novas funcionalidades, bem como alterações a estruturas de dados existentes (software) (...)" sendo este o contexto do presente contrato, para, mais uma vez, se concluir que não se trata de "mera assistência técnica" e daí não caber na previsão da aludida al. c) do n.º 1, do art.º 47.º, da LOPTC.

Novamente, se discorda do argumento dado, porquanto:



Tribunal de Contas

Se por um lado, não pode o contrato de assistência técnica ser analisado ao abrigo da natureza e objeto dos serviços prestados exclusivamente pela empresa adjudicatária, por outro, e salvo melhor entendimento, o douto Tribunal vai além do que o legislador prevê.

O próprio relato reconhece que a Unisys (Portugal) – Sistemas de Informação, S.A. presta “assistência técnica”, embora refira que “(...) a empresa contratada não é, exclusivamente, uma empresa de assistência técnica (...)”.

Ora tal não decorre da lei, afigurando-se como uma interpretação restritiva e, com o devido respeito, abusiva face ao disposto no final da al. c) do art.º 47.º, da LOPTC, que refere tão somente “(...) e de assistência técnica (...)”.

De facto, a citada norma legal não determina que os contratos isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas sejam aqueles que são celebrados com empresas que prestem exclusivamente serviços de assistência técnica.

É que se assim não fosse, tal facto seria de analisar, considerando que o sistema de informação de pensões é suportado por uma Plataforma Unisys ClearPath, pelo que nenhuma outra empresa estaria, à partida, melhor habilitada a prestar esse apoio específico decorrente da assistência técnica a promover.

E o facto, como refere o relato, de se tratar de uma empresa que fornece serviços no domínio das tecnologias da informação, ao nível de aplicações informáticas e de administração e gestão de sistemas informáticos, envolvendo processos criativos de análise, programação e de desenvolvimento de novas funcionalidades, permite uma maior flexibilização nas atividades a desenvolver no âmbito da assistência técnica a prestar.

Por último, e quanto ao facto (referido na pág. 30 do relato), de que o contrato (Processo n.º 2001/12/0001312) que o ISS, I.P., oportunamente, remeteu para obtenção de visto e cujo objeto se assemelha ao do presente contrato, volta-se a reforçar o já aduzido em sede de relato anterior.

É que só após os pedidos de esclarecimentos suscitados pelo Tribunal de Contas, em sede de apreciação do contrato, se verificou que o presente objeto contratual, à semelhança de outros com conteúdo idêntico, não cabia no âmbito da incidência para fiscalização prévia prevista no art.º 46.º, da LOPTC, mas antes no âmbito da isenção já diversas vezes referenciada.

Este entendimento foi, oportunamente, transmitido ao douto Tribunal, em Junho de 2013, em sede de esclarecimentos, no âmbito da fiscalização prévia (ofício n.º 73522), bem como reiterado, em 24.02.2014 (ofício SCC 2299), no âmbito da fiscalização concomitante. À data, foi, igualmente, demonstrado, com recurso ao parecer prévio da AMA, que efetivamente se tratava de um contrato de assistência técnica:

Passa-se a referir, por se considerar pertinente:

- *Parecer favorável da AMA, emitido em 11 de dezembro de 2012, o qual refere:*

“ O pedido de parecer prévio tem como objetivo a aquisição de serviços técnicos de desenvolvimento aplicacional e administração de sistemas. Os serviços a contratar terão como objeto o suporte à manutenção do Sistema de Informação de Pensões a cargo do CNP e envolverão os serviços de manutenção aplicacional e de gestão e administração de processos e bases de dados durante um período de 12 meses, renovável.



Tribunal de Contas

O Instituto da Segurança Social não garante o alinhamento tecnológico da aquisição pois, após equacionar a possibilidade de utilização da plataforma de interoperabilidade da AP e dos sistemas únicos para autenticação e identificação eletrónica, dada a necessidade urgente de manutenção e o facto de estar em curso um processo de integração do atual sistema de pensões no sistema de informação da segurança social considerou que não justificaria o investimento potencial na sua adaptação. Assim, o referido processo de integração deverá garantir o total alinhamento com as normas e guidelines TIC de referência.

A necessidade da aquisição em causa justifica-se pelo facto da equipa interna ser atualmente muito reduzida para assegurar toda a gestão e manutenção do sistema de informação de pensões, encontrando-se sem recursos e/ou com redundância em áreas chave de gestão e manutenção de sistemas e bases de dados. Existe uma necessidade de manutenção evolutiva constante para aplicação de legislação com efeito na atribuição e pagamento de pensões. Os custos associados à manutenção do atual sistema estão em crescimento devido à saída de técnicos especializados que permitam assegurar a manutenção do sistema. Não existem atualmente alternativas que possam assegurar atempadamente a continuidade e normalidade de serviços essenciais do CNP.

O parecer do representante ministerial é favorável.

Face ao carácter urgente da aquisição, e a falta de capacidade do ISS, I.P. para encontrar uma alternativa mais racional até à entrada em produção do atual sistema de informação da segurança social com a integração do sistema de pensões, propõe-se a emissão de parecer favorável.”

Por fim, neste capítulo, dir-se-á, então que efetivamente, os serviços objeto do contrato n.º 2001/12/0001312 são referentes a assistência técnica necessários ao funcionamento da plataforma de suporte ao SIP, pelo que se encontram isentos de visto prévio, nos termos legais já identificados face ao seu carácter de contrato de assistência técnica. Insiste-se, a nosso ver e bem, que os mesmos se destinam unicamente a permitir o curial funcionamento de aplicações tecnológicas, sem as quais não seria possível proceder ao processamento de pensões e outras prestações sociais.

Este entendimento foi corroborado pela área informática do CNP (atualmente integrado no Instituto de Informática, I.P.), das análises detalhadas ao conteúdo das prestações objeto do contato, realizada. É assim possível concluir que o contrato em apreço configura um verdadeiro contrato de assistência técnica, considerando que se destina unicamente a permitir o funcionamento de uma plataforma tecnológica destinada ao processamento de pensões e outras prestações sociais.

- *quanto à relação deste contrato com os restantes contratos celebrados com a Unisys, S.A. todos de valor inferior ao limiar fixado para a dispensa de fiscalização prévia*
(correspondentes aos processos n.º 2001/12/0001413, no valor de € 4.621,83, n.º 2001/12/0001414, no valor de € 4.516,80, n.º 2001/12/0001352, no valor de € 174.568,62, n.º 2001/12/0003930, no valor de € 24.667,26 e n.º 2001/12/0003508, no valor de € 111.382,39)

Conclui o Tribunal que: “Em síntese, pode afirmar-se que a análise dos contratos identificados supra, nas alíneas b) a g) – todos celebrados com a mesma empresa (Unisys – Portugal – Sistemas de Informação, S.A.) no âmbito do Sistema de Informação de Pensões (SIP) que é suportado por uma plataforma Unisys ClearPath, por sucessivos períodos de tempo, compreendidos entre 1 de abril de 2011 e 31 de dezembro de 2012 – revela estarem os mesmos relacionados entre si, pelo que, não obstante os contratos das alíneas c) a g) apresentarem, quando individualmente considerados, valores inferiores ao limiar fixado para a dispensa de fiscalização prévia, nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – e que, no caso, é de € 350.000,00 – não pode nenhum deles beneficiar de tal dispensa por força do disposto no n.º 2 daquele mesmo artigo” (...).

Em causa estão os contratos correspondentes aos processos n.º 2001/12/0001413, no valor de € 4.621,83, n.º 2001/12/0001414, no valor de € 4.516,80, n.º 2001/12/0001352, no valor de € 174.568,62, n.º 2001/12/0003930, no valor de € 24.667,26 e n.º 2001/12/0003508, no valor de € 111.382,39, cujos valores não podem ser tidos em conta individualmente, situação que conduziriam à dispensa de fiscalização prévia, nos termos do disposto do art.º 48.º, n.º 1, da LOPTC.



Tribunal de Contas

Assim, entende o Tribunal de Contas que:

- os contratos nos valores de € 4.621,83 (n.º 2001/12/0001413), de € 4.516,80 (n.º 2001/12/0001414), de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) estão manifestamente relacionados com o contrato no valor de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124);
- o contrato no valor de € 24.667,26 (n.º 2001/12/0003930) está manifestamente relacionado com os contratos no valor € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) e de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124);
- O contrato no valor de € 111.382,39 (n.º 2001/12/0003508) está manifestamente relacionado com os contratos no valor de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) e de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124) (...).

A redação do n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC (...) foi introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que procedeu à sétima alteração à LOPTC. Este diploma entrou em vigor 10 dias após a sua publicação (...).

À data da celebração do contrato no valor de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124), em 18 de maio de 2011, inexistia tal previsão.

Curiosamente, consultadas as propostas de lei que deram azo à aprovação e publicação da referida Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, nada é referido quanto a este aditamento que, aliás, surge, apenas, com a própria publicação.

Quanto às Leis de Orçamento de Estado para os anos de 2011 e 2012, aprovadas, respetivamente, pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31-12 e n.º 64-B/2011, de 30-12, em ambas consta semelhante referência a que ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os contratos,“(considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350 000” (...).

Ora, salvo melhor entendimento, discorda-se que os contratos aqui em questão assumam o carácter que o legislador pretende com tal previsão normativa, ainda que não concretize o que se considera serem “contratos relacionados entre si” uma vez que foram celebrados para fins e propósitos diversos.

E (...) de acordo com o teor do relato a que se responde, a pretensa “relação entre os contratos” também não é concretizada pelo douto Tribunal, não podendo proceder apenas o argumento de que o ISS, I.P. expressou, em determinada documentação constante no processo, o término do contrato referente à prestação de “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas”.

Até porque e conforme já referido no ofício do ISS, I.P. “SAI SCC 22949/2014, de 24.02.2014”, encontrava-se a decorrer o concurso público aberto em março de 2012 no JOUE (Processo n.º 2001/12/0001312) para a manutenção aplicacional e administração e gestão de sistemas, bases de dados e operações.

Sucedem que, paralelamente, verificou-se a circunstância do contexto político e económico concreto do ano de 2012, do qual resultaram sucessivas alterações legislativas relacionadas com medidas de redução e/ou suspensão de prestações/pensões (medidas inseridas no âmbito da contenção da despesa pública), bem como na sequência de revisões em sede de constitucionalidade, pelo Tribunal Constitucional, que obrigatoriamente tinham impacto a nível do sistema aplicacional, designadamente quanto ao processamento a efetuar, que se impôs cumprir.



Tribunal de Contas

E a questão que, igualmente, se coloca é, ainda que o contrato ora cessado (“Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas”) tivesse a produzir os seus efeitos, dúvidas não existem quanto à impossibilidade desse contrato poder satisfazer as necessidades supervenientes na medida em que não cabiam no seu objeto, obrigando a nova contratualização.

Assim, importa atentar ao(s) objeto(s) contratado(s) e às circunstâncias que levaram à celebração de cada um o que, igualmente, se encontra exposto em documentação prévia à celebração dos contratos.

Outro aspeto a observar é que, como refere o Tribunal de Contas, o contrato referente a “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas” teria cessado e, por isso, aparentemente, teriam sido celebrados os seguintes, logo, não se nos afigura possível submeter a fiscalização prévia um contrato que, por um lado, estava isento de visto por se tratar de assistência técnica, e por outro, que já tinha cessado os seus efeitos.

Recorda-se que os contratos em questão foram celebrados nas seguintes datas:

- o contrato de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124), em 18 de maio de 2011 (para o período de 1 de abril de 2011 a 31 de março de 2012);*
- o contrato de € 4.621,83 (n.º 2001/12/0001413), em abril de 2012 (para um período máximo de 20 dias, no mês de abril de 2012);*
- o contrato de € 4.516,80 (n.º 2001/12/0001414), em abril de 2012 (para o mês de abril de 2012);*
- o contrato de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352), em 18 de maio de 2012 (para o período entre 18 de maio de 2012 e 18 de outubro de 2012);*
- o contrato de € 24.667,26 (n.º 2001/12/0003930), em 25 de outubro de 2012 (para o período entre 24 de outubro de 2012 e 12 de novembro de 2012);*
- o contrato de € 111.382,39 (n.º 2001/12/0003508), em 4 de dezembro de 2012 (para o período entre 4 de dezembro de 2012 e 31 de dezembro de 2012).*

Enquanto o contrato de prestação de serviços de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124) foi celebrado com o fim da Unisys, S.A. satisfazer o conjunto concreto de atividades, já descritas supra, que ambas as partes acordaram como sendo características de assistência técnica para a resolução de problemas recorrentes ou expetáveis no âmbito dos processos de aplicações e de administração e gestão de sistemas e num hiato temporal regular (1 de abril de 2011 a 31 de março de 2012), tratando-se, em suma, de um contrato para assegurar a manutenção do Sistema de Informação de pensões do CNP, a nível aplicacional, de gestão e administração de processos e bases de dados, já os restantes contratos elencados (identificados supra) foram celebrados especificamente para fazer face a determinadas situações supervenientes com carácter de urgência ou determinadas circunstâncias, designadamente decorrentes de alterações legislativas com curto prazo de implementação e, nessa medida, celebrados com prazos de duração mais reduzidos.

Senão vejamos:

- o contrato de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) foi celebrado em 18 de maio de 2012 e vigorou até 18 de outubro de 2012, com o fim de implementação de medidas, designadamente, decorrentes de alterações legislativas referentes à redução e suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal (a implementar até 16.06.2012) acrescido ao constrangimento específico de redução de pessoal com que à data o ISS, I.P. se deparou e que inviabilizava o regular funcionamento dos serviços.*



Tribunal de Contas

Assim, os serviços contratados foram os de:

- quanto ao desenvolvimento de processos, análise e programação, em ambiente transacional e batch:

- “Integração e processamento das pensões do fundo de pensões dos Bancos”;
- “Redução/suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal de 2011”;
- “Recuperação de pagamentos através do sistema SEPA de débitos diretos”;

- quanto à administração e gestão de sistemas, bases de dados e operações

- “Suporte ao processamento mensal de pensões e processos associados”;
- “Administração de Sistemas”.

- o contrato de € 24.667,26 (n.º 2001/12/0003930) foi celebrado em 25 de outubro de 2012 e vigorou até 12 de novembro do mesmo ano, com o fim de se proceder, designadamente, à implementação das medidas adicionais e imprevistas de redução de despesa com pensões de acordo com o OE para 2013, bem como, com legislação em preparação a ter de produzir efeitos a partir de janeiro de 2013 cujo processamento (de pensões) corresponderia ao de dezembro de 2012 (...).

- o contrato de € 111.382,39 (n.º 2001/12/0003508) foi celebrado em 4 de dezembro de 2012 e vigorou até 31 de dezembro de 2012, com o fim, designada e novamente, de implementação de novas alterações legislativas que se prendiam com:

- Novas regras no cálculo das prestações por morte, cuja entrada em produção deverá ocorrer até 23/11/2012;
- Novas regras no processamento de pensões, cuja entrada em produção deverá ocorrer até 14/12/2012.

- os contratos de € 4.621,83 (n.º 2001/12/0001413) e de € 4.516,80 (n.º 2001/12/0001414), ambos celebrados em abril de 2012 e que vigoraram no âmbito desse mês, foram celebrados pontualmente, no caso do primeiro para resolução de problemas críticos de programas relacionados com o processamento mensal de pensões e, o segundo nos ambientes de Intel e ClearPath.

- Quanto à questão da execução material dos contratos e respetivos pagamentos contratualizados efetuados

Por todo o exposto supra e concluindo-se, de acordo com os argumentos aduzidos, que os contratos enunciados foram regularmente celebrados e não sujeitos a fiscalização prévia dada, consoante o caso, a sua isenção ou dispensa, nos termos legais identificados não fará sentido a questão da sua execução material ou sobre os pagamentos oportunamente efetuados, pelo que, sobre os mesmos aspetos não se procede a referência.

Contrato de prestação de serviços celebrado entre o ISS, I.P. e a Unisys, S.A., em 25 de outubro de 2012, no valor de € 24.667,26
(Pº n.º 2001/12/0003930)

- Quanto ao fundamento da sua celebração por ajuste direto ao abrigo da al. c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos

Conforme referido supra, o contrato em questão foi celebrado em 25 de outubro de 2012, ao abrigo da al. c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e vigorou até 12 de novembro do mesmo ano, com o fim de se proceder, entre outros, à implementação das medidas adicionais e imprevistas de redução de despesa com pensões de acordo com o OE para 2013, bem



Tribunal de Contas

como com legislação em preparação a ter de produzir efeitos a partir de janeiro de 2013 cujo processamento (de pensões) corresponderia ao de dezembro de 2012.

E tal como refere o Tribunal de Contas, são “(...) pressupostos para o recurso ao ajuste direto a existência de motivos de urgência imperiosa que seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e que não sejam a esta, em caso algum, imputáveis, estando, ainda, tal recurso dependente da contenção do seu objeto nos limites do estritamente necessário ao fim em vista e da impossibilidade de serem cumpridos os prazos previstos para os demais procedimentos (...)” (...).

E, que são motivos de urgência imperiosa: “(...) aqueles que se impõem à entidade adjudicante de forma categórica, a que ela não podia deixar de responder com rapidez (...)” (...).

Ora, uma vez mais (...) como considerar a implementação de medidas decorrentes de alterações legislativas, neste caso relacionadas com medidas de contenção de despesa, a proceder no âmbito dos processamentos de pensões, com vista à redução de despesa inserido no contexto político e de crise económica muito específico, num curto, prazo, ou na sequência da verificação da inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, um motivo de não urgência, bem como imprevisível?

As sucessivas alterações legislativas relacionadas com o processamento de quaisquer quantias, sejam elas relativas a pensões ou outro processamento, comportam necessariamente alterações a nível das aplicações informáticas existentes e essas alterações, ao contrário do que se possa pensar, podem revelar-se tarefas com alguma complexidade, exigindo-se pleno domínio e conhecimento do sistema em causa que tem a sua especificidade e singularidade próprias.

A tal facto acresce o curto prazo de implementação dessas mesmas medidas cujo cumprimento se impõe atempadamente. Ora, tal não seria possível sem o recurso a uma empresa que dominasse em pleno as aplicações informáticas em causa e assegurasse a efetiva implementação dos objetivos contratados no período de tempo estipulado.

O ISS, I.P. não poderia, nem deveria, ter colocado a hipótese do não cumprimento atempado das medidas que se impunham.

A entidade contratada era a entidade que poderia assegurar, com certeza, a satisfação da necessidade do ISS, I.P. e conforme se indica no anexo à Informação n.º 946/2012, de 19 de outubro (análise 2010/MJB/2012) “(...) Face aos riscos indicados e à impossibilidade de garantir a execução em tempo útil de atividades (...)”.

Em suma, parece-nos afigurar tratar-se de uma situação quer de urgência imperiosa, quer de um acontecimento imprevisível, tal qual prevista nos termos legais já acima referidos.

- quanto à não redução a escrito

E, a entender-se, como se entende, que o contrato n.º 2001/12/0003930 foi regularmente celebrado ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, não se coloca a questão invocada do não preenchimento da subalínea iii) da alínea c) do n.º 1 do art.º 95.º do CCP que, em cumulação com as restantes subalíneas do mesmo preceito, justifica a sua não redução a escrito.

C – Do Direito



Tribunal de Contas

“(...) Não obstante os esclarecimentos prestados pelo ISS, I.P., em sede de fiscalização prévia e de fiscalização concomitante, entendeu o Tribunal de Contas que os mesmos não colhem, tendo considerado que:

a) quanto à sujeição a fiscalização prévia do contrato de prestação de serviços celebrado entre o ISS, I.P. e a Unisys, S.A., em 18 de maio de 2011, no valor € 659.022,87, por via do valor, do objeto contratado e da não exclusividade da entidade contratante enquanto prestadora de assistência técnica

Considerou o Tribunal de Contas que:

- “(...) atento o seu valor – 659.022,87 – estava sujeito a fiscalização prévia nos termos do enquadramento normativo descrito no ponto 4.1. do presente relato. Por isso, como o Instituto da Segurança Social, I. P. lhe deu execução material, devia tê-lo remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Contudo, tal não ocorreu (...)” (...).

- para além da aludida execução material, efetuou os pertinentes pagamentos contratualizados (...), o que lhe estava vedado, de acordo com o mesmo enquadramento normativo (...)” (...).

- a entidade contratada não é, exclusivamente, uma empresa de assistência técnica no sentido de que assegura a conservação, manutenção e reparação de equipamentos (...) é, principalmente, uma empresa que fornece serviços no domínio das tecnologias da informação, ao nível de aplicações informáticas e de administração e gestão de sistemas informáticos, envolvendo processos criativos de análise, programação e de desenvolvimento e implementação de novas funcionalidades, bem como de alterações a estruturas de dados existentes (software), sendo neste contexto que se insere o objeto do contrato (...)” (...).

E, conclui que:

- “(...) tendo o contrato em apreço sido integralmente executado sem a pronúncia do Tribunal de Contas (...), é a situação suscetível de constituir infração financeira sancionatória, prevista e punida na alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º, da LOPTC (...)” (...).

- “(...) não se tratando de mera assistência técnica, no sentido em que se deve interpretar a alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (...) pelo que o contrato de que se trata não está dispensado da fiscalização prévia (...)” (...).

Nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 46.º, da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia: “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”, celebrados pelas entidades identificadas nos n.ºs 1 a 3, do art.º 2.º, do mesmo diploma, entre as quais se encontram os Institutos Públicos e as Instituições de Segurança Social.

Porém, a previsão normativa acima descrita, tem de ser conjugada:

- quer com o disposto no art.º 47.º que elenca as situações de isenção de fiscalização prévia, entre as quais se cita a da al. b) do n.º 1, referente aos “contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica”.*
- quer com o disposto no art.º 48.º que prevê as situações de dispensa de fiscalização prévia, para os casos dos contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º, quando o valor contratado seja inferior ao limite fixado pelas leis do orçamento (...) que, neste caso, é de € 350.000,00. Mais prevê que: “Para*



Tribunal de Contas

efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.”

Quanto à produção de efeitos dos contratos, dispõe a LOPTC, em regra, que: “Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...) (...).

(...) discorda-se da interpretação dada pelo douto Tribunal, porquanto e na sequência do exposto no ponto B – Da Análise, o contrato em questão integra a situação de isenção de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista na al. c) do n.º 1 do art.º 47.º, da LOPTC, uma vez que se trata de um contrato de “assistência”.

Conforme referido no capítulo anterior, parece existir uma aparente divergência no que concerne ao entendimento sobre a questão do que poderá ser ou não considerado “assistência técnica”, a verdade é que o douto Tribunal vem considerar que tal contrato não é de assistência técnica, sem todavia, concretizar o que de outro passo, caberia no âmbito de tarefas de “assistência técnica”.

Sobre a menção feita pelo Tribunal, em nota de rodapé na pág. 30 do relato, sobre a distinção entre software e hardware, tendo por base a atualmente revogada alínea f) do n.º 1 do art.º 27.º do CCP, também não poderá proceder.

Por um lado, o presente contrato não foi celebrado ao abrigo do art.º 27.º, mas antes do art.º 24.º, ambos do CCP que não contempla, nem nunca contemplou, tal distinção e, por outro, dada a revogação pelo legislador da tal alínea f) do n.º 1, do art.º 27.º, poderá, então, questionar-se sobre se a mesma teria ou não razão de ser.

No que concerne ao entendimento do ISS, I.P., o contrato em apreço refere-se a serviços de assistência técnica para as atividades dos processos de aplicações e de administração e gestão de sistemas do CNP, nos termos e pelas razões já descritos no capítulo anterior para o qual se remete.

Uma vez enquadrado na previsão da al. c) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, o contrato estava assim isento de fiscalização prévia, motivo pelo qual não foi remetido ao Tribunal de Contas para esse efeito.

Em consequência, não haveria motivo para o ISS, I.P. não proceder à execução material do contrato e efetuar o pagamento a que estava adstrito.

Quanto ao argumento de que a entidade contratada não é exclusivamente uma empresa de assistência técnica (...) parece-nos excessivo tal entendimento, na medida em que tal não decorre da lei, afigurando-se como uma interpretação restritiva e (...) abusiva face ao disposto no final da al. c) do art.º 47.º da LOPTC que refere tão somente “(...)e de “assistência técnica”.

Se a norma legal não determina que os contratos isentos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas sejam celebrados com empresas que prestem exclusivamente serviços de assistência técnica, nada obstava à contratação com a Unisys, S.A., nos termos em que o ISS, I:P. o fez.



Tribunal de Contas

Nesta sede, volta-se a sublinhar um aspeto cuja relevância tende a ser desconsiderada pelo douto Tribunal e que reside no facto do sistema de informação de pensões ser suportado por uma Plataforma Unisys ClearPath pelo que nenhuma outra empresa estaria, à partida, melhor habilitada a prestar esse apoio decorrente da assistência técnica a promover do que a Unisys, S.A..

b) quanto à relação dos contratos entre si

Assim, entende o Tribunal de Contas que existe uma relação manifesta entre os contratos nos valores de € 4.621,83 (n.º 2001/12/0001413), de € 4.516,80 (n.º 2001/12/0001414), de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) com o contrato no valor de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124); entre o contrato no valor de € 24.667,26 (n.º 2001/12/0003930) com os contratos no valor de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) e de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124); e entre o contrato no valor de € 111.382,39 (n.º 2001/12/0003508) com os contratos no valor de € 174.568,62 (n.º 2001/12/0001352) e de € 659.022,87 (n.º 2001/11/0001124) (...).

E, conclui que: “Em síntese, pode afirmar-se que a análise dos contratos identificados supra, nas alíneas b) a g) (...) por sucessivos períodos de tempo, compreendidos entre 1 de abril de 2011 e 31 de dezembro de 2012 – revela estarem os mesmos relacionados entre si, pelo que, não obstante os contratos das alíneas c) a g) apresentarem, quando individualmente considerados, valores inferiores ao limiar fixado para a dispensa de fiscalização prévia, nos termos do n.º 1 do artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – e que, no caso, é de € 350.000,00 – não pode nenhum deles beneficiar de tal dispensa por força do disposto no n.º 2 daquele mesmo artigo” (...).

Dispõe o n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC que: “Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global do atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si”.

O limite fixado pelas Leis do Orçamento de Estado para os anos de 2011 e 2012, aprovadas, respetivamente, pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31-12 e n.º 64-B/2011, de 30-12, é de € 350.000”.

Inversamente ao entendimento do douto Tribunal, não existe, entre os contratos ora celebrados, uma relação manidestra conforme alcançado pelo douto Tribunal que, em parte, vem fundamentar a questão do término do contrato referente à prestação de “Serviços Técnicos de Desenvolvimento Aplicacional e Administração de Sistemas” a que o ISS, I.P. faz referência em documentação junta ao processo.

Até porque, e conforme já referido no ofício do ISS, I.P. “SAI SCC 22949/2014, de 24.02.2014”, encontrava-se a decorrer o concurso público aberto em março de 2012 no JOUE (Processo n.º 2001/12/0001312) para a manutenção aplicacional e administração e gestão de sistemas, bases de dados e operações.

Os contratos em apreço foram celebrados com finalidades e propósitos diversos de acordo com os contextos próprios e que estão identificados no capítulo anterior, para o qual se remete. Os contratos são independentes, individualizados e não existe uma “continuidade dos mesmos serviços técnicos” como se de uma prorrogação contratual se tratasse.

Pelo que os contratos celebrados com a Unisys, S.A., correspondentes aos processos n.º 2001/12/0001413, no valor de € 4.621,83, n.º 2001/12/0001414, no valor de € 4.516,80, n.º



Tribunal de Contas

2001/12/0001352, no valor de € 174.568,62, n.º 2001/12/0003930, no valor de € 24.667,26 e n.º 2001/12/0003508, no valor de € 111.382,39 devem ser individualmente considerados, concluindo-se que todos eles estavam dispensados, por via do valor contratado, da fiscalização prévia, nos termos do n.º 1 e n.º 2, do art.º 48.º da LOPTC.

c) quanto ao fundamento da celebração do contrato de prestação de serviços celebrado entre o ISS, I.P. e a Unisys, S.A., em 25 de outubro de 2012, no valor de € 24.667,26, por ajuste direto ao abrigo da al. c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos e da sua não redução a escrito

Segundo o Tribunal de Contas, não se verificaram motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis para o recurso ao ajuste direto no contrato em questão.

Permite a al. c) do n.º 1 do art.º 24º, do CCP, o recurso ao ajuste direto “Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”.

O contrato em apreço foi celebrado para fazer face à implementação das medidas adicionais e imprevistas de redução de despesa com pensões de acordo com o OE para 2013, bem como com legislação em preparação a ter de produzir efeitos a partir de janeiro de 2013 cujo processamento (de pensões) corresponderia ao de dezembro de 2012.

O prazo para a implementação dessas medidas era curto e inadiável não podendo, nem devendo, o ISS, I.P. pôr em causa a sua não execução atempada.

A entidade contratada era a entidade que poderia assegurar, com certeza, a satisfação da necessidade do ISS, I.P., face às especificidades e singularidades das aplicações informáticas em causa, as quais já dominava de forma a garantir os objetivos contratados no período de tempo estipulado.

E, a entender-se, como se entende, que o contrato n.º 2001/12/0003930 foi regularmente celebrado ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP que, em cumulação com as restantes subalíneas do mesmo preceito, justifica a sua não redução a escrito.

D – Da responsabilidade

Dos factos apurados pelo Tribunal de Contas pode advir responsabilidade financeira para os respetivos responsáveis, a efetivar-se através de duas vertentes: pela reposição de determinadas quantias nos cofres do erário público, no caso da responsabilidade financeira reintegratória e/ou pela aplicação de multas, no caso da responsabilidade financeira sancionatória.

A responsabilidade financeira implica uma responsabilidade pessoal e não institucional.

A responsabilidade financeira sancionatória vem regulada nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC, nos quais são elencados os casos em que o Tribunal de Contas pode aplicar multas.



Tribunal de Contas

No caso do presente relato, o douto Tribunal vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem-se na prática de infrações financeiras revestidas de ilegalidades, resultantes, maioritariamente, da autorização de pagamentos decorrentes de contratos não submetidos a fiscalização prévia, correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, aos respetivos dirigentes com atuação na matéria.

Assim, em síntese, considerou o Tribunal de Contas:

- *Estar(em) em causa contrato(s) cujo objeto foi entendido como referente a serviços de manutenção e assistência técnica, com o que estaria(m) dispensado(s) de visto prévio, entendimento que o Tribunal de Contas não acolhe – infração financeira sancionatória prevista e punida pela alínea l) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, por violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública; (...)*
- *Estarem em causa contratos relacionados entre si cujo montante total, somado, ultrapassa o limiar estabelecido nas Leis do OE a partir do qual as entidades públicas se encontram obrigadas a dar cumprimento à referida formalidade (art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC), pelo que não podiam tais contratos ter sido integralmente executados, como foram – infração financeira sancionatória prevista e punida pela alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 65.º, da LOPTC; (...)*
- *Estarem em causa procedimentos pré-contratuais realizados por ajuste direto com base em critérios materiais (exclusividade e urgência imperiosa) não aplicáveis às situações em apreço, bem como, ter sido celebrado um contrato sem que o mesmo tivesse sido reduzido a escrito – infrações financeiras sancionatórias previstas e punidas pela alínea l) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, por violação de normas legais e regulamentares relativas à contratação pública (...).*

Na sequência das ilegalidades descritas, e em sede de imputação de responsabilidade pelas infrações financeiras (...) vem o douto Tribunal identificar os responsáveis deste Instituto pela prática dos respetivos atos e que são, designadamente, por ordem alfabética: (...).

Dispõem, respetivamente, as alíneas h) e l) do art.º 65.º, n.º 1, da LOPTC, que o Tribunal de Contas pode aplicar multas, entre outros:

- “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 45.º”

e,

- “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal”.

Nos casos referentes a pagamentos antes da obtenção do visto, quanto à imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – recai sobre o agente ou agentes da infração – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Por toda a factualidade e argumentos expostos no ponto B – Da Análise e, refletidos seguidamente, no ponto C – Do Direito, para os quais se remete, é do entendimento do ISS, I.P. de que os contratos em apreço foram celebrados corretamente, no âmbito dos enquadramentos previstos na LOPTC, respetivamente, quer de isenção de fiscalização



Tribunal de Contas

prévia (da al. c) do n.º 1 do art.º 47.º, da LOPTC), quer de dispensa de fiscalização prévia (do n.º 2 do art.º 48.º, da LOPTC).

Nos termos legais, designadamente da LOPTC, não existe obrigatoriedade quanto à contratação de empresa cujo objeto social seja exclusivamente de assistência técnica.

(...) na falta de uma distinção objetiva, indicativa e/ou vinculativa do que cabe ou não dentro tarefas de âmbito de “assistência técnica”, estas são definidas pelas partes à luz do princípio da liberdade contratual.

A Unisys, S.A. era a empresa responsável pela implementação da plataforma informática ClearPth, e que melhor conhece as suas especificidades e dificuldades e, por conseguinte, que conseguia assegurar as alterações informáticas em tempo útil, que se impunham decorrentes de alterações legislativas.

Não existe relação entre os contratos na medida em que revestem objetos e propósitos diversos, nem essa obrigatoriedade legal não existia à data da celebração do referente à assistência técnica pelo que não faria sentido a sua aplicabilidade após a produção de efeitos daquele contrato.

Os contratos em questão não foram sujeitos a fiscalização prévia porque a isso não estavam obrigados, quer por via da natureza do objeto contratado “assistência técnica”, quer por via do valor contratado.

Também pelas razões já aduzidas em capítulo supra, para o qual se remete, se entende que o fundamento adjacente aos procedimentos pré-contratuais realizados por ajuste direto, respeitaram os critérios materiais de exclusividade e de urgência imperiosa, bem como, de inexigibilidade de redução a escrito, previstos em sede de contratação pública (...).

Assim sendo, (...) não se entende a aplicabilidade das alíneas l) e h) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 65.º, da LOPTC, por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação, termos em que não deve proceder a sua aplicação.

No que concerne á responsabilidade financeira que se imputa aos dirigentes/funcionários em questão, pela prática dos atos em apreço, a mesma só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (art.ºs 67.º, n.º 3 e 61.º, n.º 5, da LOPTC).

Do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relato, quer do presente articulado, não resulta que a atuação por parte dos diferentes intervenientes no processo, tenha revelado algum tipo de culpa e tão pouco com qualquer tipo de dolo.

Na verdade, os indiciados responsáveis 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.

Quer em fase de fiscalização prévia, quer em fase de fiscalização concomitante todos os documentos pedidos e informações adicionais solicitadas pelo douto Tribunal foram oportunamente satisfeitos pelos responsáveis em questão, com vista ao esclarecimento de todos os factos e circunstâncias na plena certeza da conformidade da sua condução e atuação havida face às obrigatoriedades legais previstas a que estão adstritos.



Tribunal de Contas

E, sobretudo, no intuito de assegurar que os seus deveres e obrigações laborais, no âmbito das funções públicas que exercem respetivamente, sejam cumpridos e que se refletem necessariamente em assegurar imperativamente o regular funcionamento dos serviços essenciais, in casu, evitar o constrangimento da indisponibilidade do sistema de informação de pensões, inviabilizando, designadamente, os processamentos devidos.

É que, importa mencionar, que tal como referido em B- Análise, o ano de 2012 traduziu-se num ano de frequentes alterações legislativas relacionadas com medidas de reduções e de corte de despesa pública, num contexto político e económico de austeridade, e que implicaram as mencionadas alterações a nível das aplicações informáticas, tarefas, por vezes, algo mais complexas do que à partida expectável.

Os prazos para implementação das medidas em causa foram sempre curtos e, obviamente, inadiáveis, não existindo razão para a atuação dos mencionados intervenientes no processo, não ter sido outra que não a optar entre as soluções mais adequadas e eficazes, com vista à salvaguarda e prossecução do interesse público e de boa gestão, a que estão adstritos e que dos mesmos se espera em termos de decisões de natureza gestonária, com respeito às normas legais vigentes.

Não se indicia, assim, que tais condutas ou comportamentos adotados pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Ainda, assim, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam 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 pugnam a favor da aplicação do n.º 8 do art.º 65.º, da LOPTC.

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 respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira dos dirigentes/funcionários deste Instituto identificados no processo em apreço, porquanto não se encontram reunidos os pressupostos à mesma conducentes, sendo julgada procedente a presente pronúncia (...).”

2) 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 atividades do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social em Portugal Continental, o que se traduz, anualmente, na realização de milhares de pagamentos.



Tribunal de Contas

- ✓ *Tendo sido nomeado Vice-Presidente do Instituto em 29 de Setembro de 2011, e atenta a dimensão da atividade do Instituto no âmbito da contratação pública e da gestão financeira, bem como as recomendações do Tribunal de Contas, foi, por minha 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 respetivas 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 fatura foi validada do ponto de vista formal e de conformidade e os bens/serviços foram rececionados, 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 respetivas autorizações, sem ter de revisitar 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 nas alíneas b), d), e), f) e g) do n.º 2.1 do relato de auditoria importa salientar o seguinte:

- ✓ *A celebração dos contratos referentes às alíneas e), f) e g) do n.º 2.1 do relato de auditoria foram precedidas de informação técnica dos serviços na qual se expressava que os mesmos não estavam sujeitos a “visto prévio do tribunal de Contas”;*
- ✓ *As autorizações de pagamento efetuadas 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 e que me foram enviadas aquando da autorização de pagamentos (cf. Anexo 2), estavam reunidas todas as condições para o pagamento das referidas faturas;*
- ✓ *Os contratos celebrados visavam assegurar o regular funcionamento dos serviços essenciais, ou seja, evitar constrangimentos no Sistema de Informação de pensões, inviabilizando, designadamente, os processamentos devidos, num período temporal em que se registaram frequentes alterações legislativas impostas pelo Plano de Ajustamento Económico e Financeiro a que o país esteve sujeito.*



Tribunal de Contas

Em conclusão, as autorizações de pagamento foram efetuadas 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 efetuadas 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 (...)”.

3) Síntese das alegações apresentadas pelo Dr. António Manuel Soares Nogueira de Lemos

“(...) A) Questão Prévia

1. O signatário tendo recebido a notificação para se pronunciar, em setembro de 2015, em Luanda, cidade onde atualmente reside e trabalha, tinha programada uma estada em Portugal de duas semanas ainda no mesmo mês de setembro, planeou organizar e recolher alguns elementos para elaborar a sua resposta aquando dessa estada e em tempo oportuno.

2. Contudo, por razões inesperadas de ordem profissional, o signatário teve que adiar a sua viagem a Portugal para o final do mês de outubro, razão pela qual só agora apresenta a sua resposta, solicitando, por isso, que lhe seja relevada a falta do cumprimento do prazo e, em consequência, a prorrogação do prazo de resposta.

B) Contexto das responsabilidades do signatário como Vogal do Conselho Diretivo (CD)

3. Importa realçar que o ISS, I.P. era composto, à data da prática do facto que é atribuído ao signatário e até à cessação das suas funções em 28 de setembro de 2011 (...) por 14 serviços centrais, 18 centros distritais, serviços locais, estabelecimentos integrados, o Centro Nacional de Pensões e o Centro Nacional de Proteção contra os Riscos Profissionais, que abrangem todo o território nacional (...).

4. Atendendo à dimensão do ISS, I.P. e à complexidade da sua gestão, foi instituído um modelo que permitisse um maior controlo e eficácia na sua gestão por parte do CD, mediante a distribuição de áreas de atuação pelos seus membros (...) nos termos que foram definidos nas delegações de competências que foram conferidas aos membros do CD em função dos respetivos pelouros.

5. O signatário, para além das competências que resultavam de ser membro do CD, enquanto Vogal do CD do ISS, I.P., era diretamente responsável por quatro áreas de atuação – Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Prestações e Atendimento, Gabinete de Qualidade e Auditoria e Gabinete de Apoio Técnico – (...) exercendo a sua ação de acordo com os poderes que lhe foram delegados (...).

6. Por forma a garantir o normal funcionamento e operacionalidade do CD e dos Serviços, o signatário foi ainda designado para substituir nas suas ausências e impedimentos o Vogal responsável pelas áreas correspondentes ao Departamento de Gestão Financeira e ao Departamento de Administração e Património (...).



Tribunal de Contas

C) Despacho de autorização de pagamento

7. No que ao signatário respeita, a Auditoria assinalou um despacho de autorização de pagamento, no valor de € 73 690,74, por ele emitido em 9 de junho de 2011, na sequência da celebração do contrato de prestação de serviços nos termos e condições referidos na alínea b) do ponto 2.1 do Relato e relativamente ao qual não teve qualquer intervenção pessoal nem tinha o dever legal de o fazer, atentos os termos da repartição de competências mencionadas na alínea A).

8. A autorização de pagamento foi dada mediante informação dos serviços competentes do Departamento de Gestão Financeira sobre a regularidade do pagamento, limitando-se o signatário a praticar um ato de gestão corrente ou mera execução de despesa anteriormente autorizada, em substituição do Vogal competente nesta matéria por ausência deste, desconhecendo que a execução do serviço poderia estar afetada de ilegalidade por não ter sido enviado o contrato a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

9. De facto, o signatário nas condições em que atuou não detinha o controlo da forma de autorização da despesa e da legalidade procedimental do contrato, tendo agido de boa-fé e pautou a sua conduta por padrões de razoabilidade exigível a um gestor público no caso concreto.

10. Assim, ainda que se dê por verificada objetivamente a ilegalidade em causa, parece que fica afastado o nexo de imputação subjetiva, pressuposto da responsabilidade financeira sancionatória.

11. Ainda que assim não venha a ser entendido pelo Douto Tribunal, o signatário faz apelo à relevação da responsabilidade financeira, considerando-se que estão preenchidos os pressupostos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que a falta cometida terá de ser imputada a título de negligência, nunca houve antes à prática dos factos e até ao final do seu mandato, em 28 de setembro de 2011, qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de órgão de controlo interno ao ISS, I.P. para correção da irregularidade do procedimento auditado, assim como esta é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenham censurado o signatário pela sua prática (...).



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<i>Coordenação</i> Ana Luísa Nunes Helena Santos	 Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	 DCPC DCC
<i>Técnico</i> José Guerreiro	 Técnico Superior (jurista)	 DCC