

PROC. N.º 1/2014 – ARF. 1.ª SECÇÃO
RELATÓRIO N.º 2/2017 – ARF. 1.ª SECÇÃO

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS
IDENTIFICADAS NO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA
INCIDENTE SOBRE O PROCESSO DE VISTO N.º 197/2013**

*3.º ADITAMENTO AO CONTRATO-QUADRO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
PARA CONSTITUIÇÃO DA REDE NACIONAL DE SEGURANÇA INTERNA,
CELEBRADO ENTRE O ESTADO PORTUGUÊS REPRESENTADO PELO MINISTRO
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA E AS EMPRESAS “PT, COMUNICAÇÕES S.A.” E
“TMN-TELECOMUNICAÇÕES MÓVEIS NACIONAIS, S.A.”*

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA

2017



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	<i>SIGLAS</i>	
1.	<i>INTRODUÇÃO</i>	5
2.	<i>METODOLOGIA</i>	5
3.	<i>FACTUALIDADE APURADA</i>	7
4.	<i>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES</i>	13
5.	<i>IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS</i>	15
6.	<i>JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS E RESPECTIVA APRECIÇÃO</i>	17
7.	<i>ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA</i>	28
8.	<i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	30
9.	<i>CONCLUSÕES</i>	31
10.	<i>DECISÃO</i>	32
	<i>FICHA TÉCNICA</i>	34
	<i>ANEXOS</i>	
	<i>I- Mapa de infrações geradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória</i>	35
	<i>II- Mapa de pagamentos efetuados no âmbito da execução do 3.º aditamento</i>	37
	<i>III- Alegações apresentadas pelo organismo e pelos indiciados responsáveis</i>	39



Tribunal de Contas

SIGLAS

<i>Ac.</i>	Acórdão
<i>CCP</i>	Código dos Contratos Públicos ¹
<i>CPA</i>	Código de Procedimento Administrativo ²
<i>DCC</i>	Departamento de Controlo Concomitante
<i>DECOP</i>	Departamento de Controlo Prévio
<i>DGIE</i>	Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos
<i>DGTC</i>	Direção-Geral do Tribunal de Contas
<i>DL</i>	Decreto-Lei
<i>Doc.</i>	Documento
<i>DR</i>	Diário da República
<i>IVA</i>	Imposto Sobre Valor Acrescentado
<i>JOUE</i>	Jornal Oficial da União Europeia
<i>LOPTC</i>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ³
<i>Of.</i>	Ofício
<i>MAI</i>	Ministério da Administração Interna
<i>RCM</i>	Resolução do Conselho de Ministros
<i>RNSI</i>	Rede Nacional de Segurança Interna
<i>TdC</i>	Tribunal de Contas
<i>UAT</i>	Unidade de Apoio Técnico
<i>UC</i>	Unidade de Conta
<i>UTIS</i>	Unidade de Tecnologia de Informação e Segurança
<i>SEF</i>	Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
<i>SGMAI</i>	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, e, ainda, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro 2015.

² Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 6/96, de 31 de janeiro, e 18/2008, de 29 de janeiro. Posteriormente, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro, que aprovou o novo CPA, entrando este em vigor apenas em 07 de abril de 2015.

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, 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, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



1. INTRODUÇÃO

Em 31.01.2013⁴, a ex-DGIE⁵ do MAI remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o 3.º aditamento ao contrato-quadro para “PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS RNSI”⁶, celebrado entre o Estado Português, a “PT Comunicações, S.A.”⁷ e a “TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.”, em 09.05.2012.

Por decisão⁸, proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção do TC, de 29.05.2013, foi determinado:

“(...) conceder o visto ao presente aditamento.

(...). Os factos evidenciados (...) são suscetíveis de fundamentar a aplicação de multa nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º e eventualmente consubstanciar infração financeira nos termos do art.º 65.º, n.º 1, ambos da LOPTC, pelo que se determina o prosseguimento do processo para apuramento de eventuais responsabilidades pelos factos supra identificados, enviando-se o mesmo ao Departamento de Controlo Concomitante (...).”

2. METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias decorrentes da execução dos serviços contratualizados e do seu pagamento, autorizados e efetivados antes da pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia.

⁴ Cfr. Of. n.º 126/2013/GJC.

⁵ Pelo DL n.º 112/2014, de 11 de julho, procedeu-se à extinção desta entidade e transferiram-se as suas atribuições para a SGMAL.

⁶ Visado em sessão diária de visto de 22.08.2008 - Processo de fiscalização prévia n.º 1/2008.

⁷ A “PT Prime” era inicialmente parte outorgante no âmbito do contrato-quadro, tendo deixado de “(...) ser parte no Contrato em virtude de ter sido objeto de fusão na PT Comunicações, S.A., desde o dia 29 de Dezembro de 2011. Com a fusão, a PT Comunicações sucedeu em todos os direitos e obrigações da PT Prime, tendo em consequência o seu património, tanto ativo como passivo, mudado de titularidade (nos termos do art.97.º e 112.º do Código das Sociedades Comerciais) para a PT Comunicações S.A. (...)” - Cfr. al. b) dos “Considerandos” do 3º aditamento ao contrato-quadro.

⁸ Decisão n.º 461/2013, proferida no processo de fiscalização prévia n.º 197/2013.



Tribunal de Contas

O estudo do aditamento em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos para fiscalização prévia⁹ e concomitante¹⁰ deste Tribunal.

Após o estudo de toda a documentação foi elaborado o relato da auditoria, notificado^{11/12} para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 22 de julho de 2016, ao Secretário-Geral do MAI, Carlos Palma, e aos indiciados responsáveis, João Alberto Correia e Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel, Diretor-Geral e Subdiretora-Geral, respetivamente, da ex-DGIE, e Vítor Manuel Plácido Silva da Costa, Chefe da Equipa Multidisciplinar da Rede Nacional de Segurança Interna, da SGMAI.

No exercício daquele direito, vieram os indiciados responsáveis, com exceção de João Alberto Correia¹³, apresentar alegações¹⁴, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

O Secretário-Geral da SGMAI, Carlos Palma, pronunciou-se quanto à matéria constante do relato, considerando que “(...) os aspetos exógenos e endógenos” ora apresentados, “(...) enquadrados com as justificações então apresentadas pela Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, deverão ser ponderados e relevados por esse douto Tribunal, de modo a conduzirem à não condenação em qualquer responsabilidade financeira no âmbito deste processo (...)”¹⁵.

⁹ Of. n.º 126/2013/GJC, de 28.01.2013 e 30.01.2013, e n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.

¹⁰ Of. n.º 241/2014/GJC/DCP, de 19.02.2014.

¹¹ Cfr. Of. da DGTC n.ºs 21239/2016, 21242/2016, 21244/2016 e 21247/2016, de 28.07.2016.

¹² O Of. n.º 21244/2016, de 28.07.2016, foi devolvido a esta DGTC com indicação de “*Objeto não reclamado*”, pelo que foi expedido, para efeitos de cumprimento do citado artigo 13.º da LOPTC, o Of. n.º 24769/2016, de 08.09.2016.

¹³ Notificado pelo Of. n.º 24769/2016, de 08.09.2016, com aviso de receção assinado em 19.09.2016.

¹⁴ Cfr. Ofícios-resposta com registo de entrada nesta DGTC, em 22.08.2016 e 31.08.2016.

¹⁵ Cfr. Of. n.º 9121/2016/DSUMC/DCP, de 08.09.2016.



Tribunal de Contas

3. FACTUALIDADE APURADA

DO CONTRATO-QUADRO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E ADENDAS

Objeto	Data de celebração	Valor do contrato (S/IVA)	Início e Prazo	Tribunal de Contas	
				N.º proc.	Data do visto
<i>Prestação dos Serviços da RNSI, assegurando as funções e objetivos concretamente definidos no contrato</i>	04.10.2007	<i>“ (...) encargo máximo estimado o valor de 40.903.796 € (...)”¹⁶</i>	<i>Em 04 de outubro de 2007¹⁷, “ (...) por um período de 5 (...) anos, sendo automaticamente renovável por períodos sucessivos de 1 ano (...)”¹⁸</i>	1/2008	22.08.2008

3.1. O contrato supra identificado foi celebrado por ajuste direto, ao abrigo da alínea i) do n.º 1 do art.º 77.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho^{19/20}.

3.2. Em 06.06.2008, foi celebrada uma **adenda** (n.º 01) ao citado contrato, nos termos da qual foram aditados dois números à cláusula 7ª (“*Pagamento do Preço*”) e aditada a cláusula 26.º (“*Entrada em vigor*”).

3.3. Em subsecção da 1ª Secção do TC, de 22.08.2008, foi concedido o “*visto*” ao contrato e respetiva adenda.

3.4. Em 25.09.2009 foi celebrado um 2º aditamento ao citado contrato-quadro, tendo por objeto a “*Migração de circuitos de dados do SEF e Aditamentos aos serviços*”

¹⁶ Cfr. Cláusula 7ª, ponto 7.6., aditada através de adenda de 06.06.2008.

¹⁷ Cfr. Cláusula 26.ª aditada pela mesma adenda de 06.06.2008.

¹⁸ Cfr. Cláusula 8.ª.

¹⁹ De acordo com a Informação n.º 2012/DSJ/IS/25, de 07.03.2012, “*Esta contratação foi subtraída às regras constantes dos capítulos II e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, por estar em causa a proteção de interesses essenciais da segurança interna do Estado Português*”.

²⁰ Cfr. RCM n.º 140/2007, publicada no DR, I Série – N.º 184, de 24.09.2007.



Tribunal de Contas

RNSI”²¹ não resultando do mesmo alteração do prazo de vigência inicialmente previsto ou dos encargos financeiros²².

3.5. Conforme informação prestada pela Ex-DGIE²³, este aditamento não foi remetido para apreciação do TdC.

3.6. No entanto, à data da sua celebração (25.09.2009) o mesmo encontrava-se sujeito ao controlo deste Tribunal, em sede de fiscalização concomitante²⁴.

3.º ADITAMENTO OBJETO DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

3.7. Em 09.05.2012, foi celebrado este 3.º aditamento ao contrato-quadro, conforme se descreve:

²¹ Com este aditamento as 1.ª, 2.ª e 3.ª cláusulas contratuais do contrato inicial passaram a ter a seguinte redação:

- “(...) As partes comprometem-se a proceder à migração progressiva dos circuitos de dados presentemente utilizados pelo SEF para a RNSI (...) a qual deverá ser efetuada nos termos, calendário e condições previstas no Anexo XIII ao presente Contrato (...) a partir do momento em que os circuitos de dados antigos estiverem totalmente desativados e a rede do SEF integrada na RNSI (...) - (cláusula 1ª).
- “(...) é aditada aos números 3.1. e 3.4 da cláusula 3.ª (...) o seguinte:
(...)
(v) Serviços RNSI-in-a-box.
(vi) Serviços pré-prevenção de ataques de negação de serviço no “back-bone”.
3.1.2. Os serviços RNSI obedecem às especificações técnicas constantes do Anexo II (...) do Anexo IV (...), o qual inclui a largura de banda (...), do Anexo XIV (...) e do Anexo XV (...) que se juntam e fazem parte integrante do Contrato (...)”- (cláusula 2.ª).
- “(...) A Cláusula 22.ª (...) passa a ter a seguinte redação:
“1. A atualização da Lista de sites (...) seja mediante a adição, redução ou reformulação dos Sites objeto do Contrato, poderá ser livremente efetuada pelo Primeiro Outorgante, desde que seja enviada um pedido/comunicação escrita às Segundas Outorgantes e este seja aceite, ainda que tacitamente (...)”- (Cláusula 3.ª).

²² De acordo com a cláusula 5ª “Da execução do presente aditamento não pode resultar qualquer aumento da despesa global já autorizada no contrato ora alterado (...)”.

²³ Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.

²⁴ Nos termos do artigo 47.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2 da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, deveria o mesmo ser remetido ao Tribunal, no prazo de 15 dias a contar do início da sua produção de efeitos.



Tribunal de Contas

OBJETO	DATA DE CELEBRAÇÃO	MONTANTE	INÍCIO E PRAZO	TRIBUNAL DE CONTAS	
				N.º PROC.	DATA DO VISTO
<p><i>“ (...) melhoramentos e actualizações resultantes da evolução tecnológica ocorrida entre (...) a assinatura do contrato inicial e a data da sua renovação, outubro de 2012 (...)”</i>²⁵</p> <p>Renovação por um ano e prorrogação para três meses.</p>	09.05.2012	<p><i>“(…) Valor estimado com a renovação/ prorrogação” é de 8.750.000,00 (…)</i>²⁶</p>	_27	197/2013	29.05.2013

3.8. Este aditamento promoveu as seguintes alterações ao contrato inicial:

	DISPOSIÇÃO
CONSIDERANDOS	<p><i>“ (...) Em 4 de outubro de 2007, o Estado Português (Ministério da Administração Interna) e a PT Corporate celebraram um Contrato Quadro, nos termos do qual a PT se obrigou a prestar um conjunto de serviços necessários à constituição da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), também denominados Serviços RNSI;</i></p> <p><i>(...) A cláusula 1.ª do Contrato Quadro prevê a actualização tecnológica da infra-estrutura dos serviços RNSI, para que a RNSI disponha sempre das melhores tecnologias a preços consonantes com as melhores práticas de mercado;</i></p> <p><i>(...) A mesma disposição contratual prevê a possibilidade de revisão de preços;</i></p> <p><i>(...) O contrato tem previsto um período de execução de 5 anos e o valor máximo para o referido período é de € 40.903.796, valor ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, conforme resulta da Resolução n.º 140/2007, de 14 de setembro, e da Portaria de Extensão de Encargos 847/2007, publicada no D.R. II Série, n.º 185, de 25/09;</i></p> <p><i>(...) A cláusula 8.ª do Contrato Quadro prevê a possibilidade de renovação do contrato;</i></p> <p><i>(...) A Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2012, datada de 29 de março de 2012 e publicada no D.R. 1.ª série, N.º 76, de 17 de abril de 2012, contém os termos e os limites da autorização da despesa relativas à renovação/prorrogação e a alteração do Contrato Quadro;</i></p> <p><i>(...) Por sua vez, a cláusula 22.ª do Contrato Quadro enquadra os termos da modificação desse Contrato (...)</i>”.</p>

²⁵ Cfr. Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.

²⁶ Este montante reporta-se à “*renovação/prorrogação*”, com efeitos a partir de 05 de outubro de 2012, sendo que a atualização de serviços não implicou acréscimo de preço contratual.

²⁷ No âmbito da vigência, verificou-se a atualização e melhorias à prestação de serviços inicial com efeitos a 01.01.2012, a renovação de 05.10.2012 a 04.10.2013 e a prorrogação do contrato-quadro de 05.10.2013 a 31.12.2013 - Cfr. cláusula 3.ª.



Tribunal de Contas

	DISPOSIÇÃO
CLÁUSULA 1. ^a	<p>“(…)</p> <p>1. Com o presente aditamento o segundo outorgante compromete-se a proceder a:</p> <ol style="list-style-type: none">Migração de todos os Site Pequenos que atualmente estejam suportados em tecnologia xDSL para acessos suportados em fibra ótica.Aumento de larguras de banda de acordo com o constante no Anexo I (características técnicas dos serviços), Anexo II (requisitos MAI) Anexo III (proposta da PT) do presente aditamento;Evolução do Serviço de Pré-Prevenção de Ataques de Negação de Serviço no Backbone para o serviço COSI (Centro de Operações de Segurança Informática) com equipa residente no MAI;Inclusão, nos serviços especializados do NSO, da monitorização, operação e manutenção da infraestrutura de comunicações RNSI, sob gestão da UTIS;Plataforma de Geolocalização de elementos, eventos e alarmes;As partes acordam no fornecimento e instalação de uma solução escalável e redundante de Fax Server dedicado para o MAI, o FACSys Enterprise;Acessos Centralizados de Voz convergentes. <p>2. As características técnicas dos serviços supra referidos constam dos Anexos ao presente aditamento, os quais se consideram partes integrantes deste Contrato.</p> <p>3. A prestação dos serviços objeto do presente aditamento fica sujeita aos termos gerais do Contrato Quadro que não sejam incompatíveis com as alterações ora introduzidas.”</p>
CLÁUSULA 2. ^a	<p>“(…) O valor máximo estimado com a renovação/prorrogação para o período referido no n.º 1 da cláusula terceira é de € 8.750.000,00 (oito milhões setecentos e cinquenta euros), conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2012, datada de 29 de março de 2012 e publicada no D. R., II série, N.º 76, de 17 de abril de 2012 (…).”</p>
CLÁUSULA 3. ^a	<p>“(…)</p> <p>1. O Contrato Quadro, bem como todos os instrumentos jurídicos a ele anexos, renova-se pelo período de tempo constante da cláusula 8.^a e prorroga-se até 31 de Dezembro de 2013.</p> <p>2. As alterações ao contrato introduzidas por este aditamento retroagem a 1 de Janeiro de 2012 conforme os termos constantes ao anexo III do presente aditamento e vigorarão até ao termo da vigência do contrato quadro (…).”</p>
CLÁUSULA 4. ^a	<p>“(…)</p> <p>É aditada à cláusula 7.^a do Contrato Quadro o ponto 7.8 com a seguinte redação:</p> <p>7.8 Em caso de renovação do contrato, os valores a considerar são os que forem fixados nas competentes autorizações para a realização da despesa, designadamente da Resolução de Conselho de Ministros.</p>

Em síntese, este aditamento promoveu:

- ✓ **A atualização de preços**, com efeitos a **01 de janeiro de 2012** (n.º 6 da RCM 43/2012 e cláusula 3.^a, n.º 2 do 3.^o aditamento), que implicou uma redução do valor anual inicialmente contratualizado de **€ 8.802.859,20 para € 7.154.283,72²⁸**;
- ✓ **A “atualização dos meios técnicos”**, de acordo com proposta da Operadora, para os efeitos constantes do contrato-quadro, que constituem, segundo a DGIE, “(…) meros melhoramentos dos serviços previstos no contrato quadro e actualizações tecnológicas

²⁸ Cfr. Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.



Tribunal de Contas

que respondem aos requisitos actualmente exigidos numa infraestrutura tecnológica como a RNSI (...)"

- ✓ A “**renovação**” do contrato-quadro, de **05 outubro de 2012**²⁹ a **04 de outubro de 2013**, e a “**prorrogação**” do mesmo, de **05 de outubro de 2013 até 31 de dezembro de 2013**³⁰;
- ✓ **Encargos financeiros** para a “**renovação**” e para a “**prorrogação**”, de **05 de outubro de 2012 até 31 de dezembro de 2013**, no montante total de **8.750.000,00 €**, o que representou **21,39%** do preço contratual inicial.

3.9. Da execução física e financeira do 3.º aditamento

3.9.1. No que respeita à **execução física**³¹ apurou-se o seguinte:

- ✓ Atualização e melhoramentos dos serviços objeto do contrato inicial a partir de **01 de janeiro de 2012**;
- ✓ Renovação do contrato-quadro a partir de **05 de outubro de 2012 até 04 de outubro de 2013**;
- ✓ Prorrogação do contrato de **05 de outubro de 2013 a 31 de dezembro de 2013**.

3.9.2. Quanto à **execução financeira** verificou-se que, para **serviços prestados no período compreendido entre setembro e novembro de 2012**³², foram emitidas faturas, autorizados e efetuados pagamentos num total de **862.815,66 €** (com IVA incluído)^{33/34}.

Relevam a este propósito os esclarecimentos prestados pela Ex-DGIE³⁵,

²⁹ Data em que terminou o prazo inicial de vigência do contrato-quadro e não tendo sido denunciado, por qualquer das partes outorgantes, nos termos da cláusula 8.ª, era admitida a sua renovação automática por períodos sucessivos de um ano.

³⁰ Cfr. Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.

³¹ Cfr. Cláusula 3.ª, n.º 1 e 2 e Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE com registo de entrada em 22.03.2013, subscrito pela então Subdiretora-Geral, Isabel Carvalho.

³² Segundo informação prestada pela Ex-DGIE estes serviços terão sido prestados a partir de 15 de setembro e durante o mês de novembro - Cfr. Of. n.º 241/2014/GJC/DCP, de 19.02.2014.

³³ De acordo com a documentação enviada pela DGIE/MAI - Cfr. Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.

³⁴ Vide quadro em anexo II ao relatório.

³⁵ Cfr. o citado Of. n.º 241/2014/GJC/DCP, de 19.02.2014.



designadamente que:

✓ “(...) Para além dos valores mencionados no ofício n.º 577/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013, não foram efetuadas quaisquer outros pagamentos por parte da DGIE (...)”.

✓ “(...)

Destas, 7 faturas que perfazem € 410.992,34, referem-se a serviços prestados no período de 16 de setembro a 15 de outubro, respeitando, conseqüentemente, em 20 dias ao Contrato Quadro (€ 273.994,89) e em 10 dias ao Terceiro Aditamento (€ 136.997,45).

(...) O mesmo acontece relativamente a 10 faturas no valor de € 235.820,19 que se referem a mensalidades e faturação de 1 a 31 de outubro, sendo aqui o período referente ao Contrato Quadro foi de apenas 5 dias (€ 38.035,51) e relativamente ao Terceiro Aditamento 26 dias (€ 197.784,68).

(...) Finalmente, 3 faturas respeitam a pagamentos do mês de novembro, sendo que todas são relativas ao Terceiro Aditamento (€ 216.002,53) (...).”

Assim, atentos os esclarecimentos prestados e a documentação junta ao processo, considera-se terem sido efetuados, por serviços prestados no âmbito da execução deste 3º aditamento, pagamentos no montante global de **550.784,66 €**³⁶.

3.10. A documentação do **3º aditamento** foi enviada ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, em **28.01.2013**³⁷, sendo que o original e cópia do contrato (que permitiu a abertura do processo) só foram remetidos em **31.01.2013**³⁸.

³⁶ Da análise da documentação apuraram-se alguns valores divergentes para as faturas indicadas pela DGIE.

Assim:

- mês de outubro de 2012 – 11 faturas que perfazem 297.618,35 €;

- mês de novembro de 2012 – 2 faturas no montante total de 154.204,37 €.

Pelo que, apesar dos esclarecimentos prestados pela DGIE, não foi possível identificar o montante exato dos pagamentos correspondentes aos serviços prestados no 3º aditamento e que cada um dos responsáveis supra identificados terá efetivamente autorizado, uma vez que “(...) A forma de apresentação das faturas cobrindo períodos que são comuns ao Contrato Quadro e ao Terceiro Aditamento não contribui para a conveniente separação contratual e para conseqüente pagamento devido (...)” – Cfr. Of. n.º 241/2014/GJC/DCP, de 19.02.2014.

Ora, atenta a dificuldade em individualizar os pagamentos afetos ao 3º aditamento, aceitam-se as importâncias indicadas pela Ex-DGIE.

³⁷ Cfr. o citado Of. n.º 126/2013/GJC.

³⁸ Cfr. também com o Of. n.º 126/2013/GJC.



- 3.11.** Em sessão diária de visto da 1ª Secção do TdC, de **29.05.2013**, foi concedido, como se referiu, o visto ao “(...) *presente aditamento (...)*”, determinando-se, também, a sua remessa para o DCC a fim de ser apurada a existência de eventuais infrações sancionatórias (financeiras e não financeiras).
- 3.12.** Em **30.10.2013**, o Conselho de Ministros autorizou “(...) *a realização da despesa relativa à prorrogação do contrato-quadro de fornecimento de serviços de suporte da Rede Nacional de Segurança interna (RNSI) , pelo período de um ano, até ao montante máximo de 7.500.000,00 EUR (...)*”³⁹. Refira-se que esta prorrogação respeitou ao ano de 2014, embora pudesse cessar antes do fim daquele ano, se o termo do procedimento pré-contratual com publicitação no JOUE, que se encontrava em curso, permitisse a celebração do novo contrato antes do fim do ano de 2014.
- 3.13.** Em **19.03.2014**, foi formalizada, através de adenda (4ª), a aludida prorrogação do prazo de vigência do contrato-quadro, a qual foi enviada para fiscalização prévia deste Tribunal⁴⁰, e, em sessão diária de visto da 1ª Secção do TdC, de **21.05.2014**, foi-lhe concedido o visto e determinado o apuramento de eventual responsabilidade financeira, uma vez que tinham existido efeitos materiais, em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC. Por despacho judicial de 22.07.2016, foi relevada esta responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

4. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES

Da sujeição a fiscalização prévia do TdC

- 4.1.** De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços celebrados pelo Estado e seus serviços que sejam geradores de despesa ou agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras, de montante superior ao estabelecido legalmente

³⁹ Cfr. Ponto n.º 1 da RCM n.º 71/2013, publicada no DR, I Série, de 14.11.2013.

⁴⁰ Cfr. Ofícios n.ºs 2169/2013/GJC/DCP, de 22.11.2013, 2309/2013/GJC/DCP, de 17.12.2013 e 573/2014/GJC/DCP, de 11.04.2014, que determinaram a abertura do processo de fiscalização prévia n.º 1885/2013.



para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC⁴¹.

4.2. Nos termos, ainda, da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, *“Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras”,* também se encontram sujeitos a fiscalização prévia.

Para além desta alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º, aditada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, foram introduzidas outras alterações no texto da LOPTC, designadamente que ficam isentos de fiscalização prévia *“(…) Os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva (…)”* – alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.

✚ Da execução dos atos/contratos antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia

4.3. A produção de efeitos financeiros dos contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos *“(…) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (…) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (…)”*.

4.4. Acresce que os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem, ainda, que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum*

⁴¹ Estão sujeitos à fiscalização prévia do TC, entre outros, os contratos de aquisição de serviços que, nos termos do artigo 48.º, isolada ou conjuntamente com outros atos ou contratos que aparentem estar relacionados entre si, titulem um valor de despesa superior a um montante fixado anualmente nas leis do orçamento do Estado. Para o ano de 2012, o valor foi fixado em 350.000,00 € (cfr. artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12), valor que se manteve para os anos de 2013 (cfr. artigo 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12), de 2014 (cfr. artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12), de 2015 (cfr. artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 14.12), de 2016 (cfr. artigo 103.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03), e de 2017 (cfr. artigo n.º 130, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28.12).



imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei” (n.º 5).

4.5. O início de execução do aditamento em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, bem como a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TC, com inobservância dos n.ºs 1 e 4 do mesmo artigo, é suscetível de consubstanciar, na data dos factos aqui relatados, a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*”⁴².

5. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

✚ Pela autorização da despesa e dos pagamentos realizados no âmbito do 3.º aditamento

5.1. Por RCM n.º 43/2012, publicada no DR, I Série, de 17 de abril de 2012, foi autorizada “(...) a realização da despesa inerente à renovação do contrato-quadro de fornecimento de serviços de suporte de rede nacional de Segurança Interna (RNSI), pelo período de um ano, bem como a sua prorrogação até 31 de dezembro de 2013, no montante máximo de € 8.750.000,00, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor (...)”. Como se concretiza, “(...) autoriza a despesa com a sua renovação pelo período de um ano (de outubro de 2012 a outubro de 2013), e ainda a prorrogação do prazo de execução do contrato até 31 de dezembro de 2013 (...)”.

5.2. Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 da citada RCM, determinou-se, ainda, que “(...) os encargos resultantes da renovação e prorrogação (...) não podem exceder, em cada ano económico, os seguintes montantes, aos quais acresce IVA à taxa legal em vigor:

- a. Ano económico de 2012 (meses de novembro e dezembro): € 1.250.000,00;
- b. Ano económico de 2013: € 7.5000,000,00 (...).”

5.3. Ainda, de acordo com informação prestada ao abrigo do já citado ofício n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013, “(...) a entidade que autorizou os pagamentos supra referidos foi a DGIE (...)”.

⁴² Atualmente, a execução de atos/contratos em desrespeito do disposto no artigo 45.º da LOPTC consubstancia a infração prevista na alínea h) do n.º 2 do artigo 65.º, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 09.03.



Tribunal de Contas

- 5.4. O então Diretor-Geral, João Alberto Correia, foi nomeado para o cargo pelo despacho n.º 15964/2012, de 07.12.2012, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, com efeitos a 01.08.2012.
- 5.5. A ex-Subdiretora-Geral, Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva, autorizou pagamentos e interveio no procedimento ao abrigo do despacho n.º 11205/2012, de 09.08.2012, que a designou substituta do Diretor-Geral da DGIE.
- 5.6. Ora, considerando os despachos de autorização de pagamentos, data e respetivas assinaturas exaradas nas faturas, bem como nos respetivos “*Pedidos de autorização de pagamento*”, autorizaram os pagamentos dos serviços prestados na vigência do 3º aditamento, os dirigentes infra identificados:

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	N.º DA FATURA	RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTOS
De 05 a 30 de outubro 2012	⇒ 700817322 de 01.11.2012 ⇒ 700817323 de 01.11.2012 ⇒ 700817324 de 01.11.2012 ⇒ 700817325 de 01.11.2012 ⇒ 700817327 de 01.11.2012 ⇒ 800018181 de 01.10.2012 ⇒ 800018182 de 01.10.2012 ⇒ A511899362 de outubro de 2012 ⇒ 700828179 ⁴³ de 16.11.2012 ⇒ 700828181 ⁴⁴ de 16.11.2012 ⇒ 700828182 ⁴⁵ de 16.11.2012	✓ Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva (Subdiretora -Geral) Pela validação técnica das faturas: ✓ Vítor Manuel Plácido Silva da Costa (Chefe de Divisão)
	⇒ 700817326 de 01.11.2012 ⇒ 700817328 de 01.11.2012 ⇒ 700828178 de 16.11.2012 ⇒ 700828180 de 16.11.2012 ⇒ A511899356 de outubro de 2012 ⇒ A511899357 de outubro de 2012 ⇒ A511899361 de outubro de 2012	✓ Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva (Subdiretora -Geral) ✓ João Alberto Correia (Diretor -Geral) Pela validação técnica das faturas: ✓ Vítor Manuel Plácido Silva da Costa (Chefe de Divisão)
novembro de 2012	⇒ 800018713 de 02.11.2012 ⇒ 80018714 de 02.11.2012	✓ Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva – (Subdiretora- Geral) Pela validação técnica das faturas ✓ Vítor Manuel Plácido Silva da Costa (Chefe de Divisão)

⁴³ Segundo este documento “*Para os serviços ADSL tipo WebSide as mensalidades faturadas incluem a do mês da emissão da fatura*”, ou seja, foram faturados serviços correspondentes também ao mês de novembro.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*



6. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS E RESPECTIVA APRECIÇÃO

6.1. Questionada quanto à produção de efeitos (financeiros e não financeiros) “(...) antes da pronúncia deste Tribunal em sede de visto (...)”:⁴⁶

- a) Foi esclarecido, pela ex-DGIE, que o contrato-quadro foi celebrado quer antes da entrada em vigor da Lei n.º 61/2011 (em 17 de dezembro de 2011) quer (...) antes da entrada em vigor da [...] da Lei 18/2008, de 19 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (...)” e que o n.º 4 do citado artigo 45.º também “(...) não [era] aplicável aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante (...)”.

Pelo que, (...) em face da não aplicação dos novos normativos legais ao Contrato Quadro, também não seria de aplicar ao mesmo a alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, termos em que não teria, desde logo por aqui, que se submeter a renovação contratual ao visto prévio do Tribunal de Contas, nem se colocariam, naturalmente, as questões de eficácia financeira anterior ao visto prévio do TC (...)”.

Invocando, ainda, aquela entidade, “(...) que a manutenção do Contrato Quadro em vigor é fundamental para o Interesse Público (...)”.

Sendo que, (...) no presente caso, é patente a existência de um interesse público que exija a execução permanente do contrato, ou por outras palavras, a ininterruptibilidade da continuidade da prestação de serviços por parte da entidade adjudicatária (...)”.

Tratando-se “(...) de um serviço da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), que assenta num sistema de cooperação, partilha de serviços e gestão coordenada de uma rede de comunicações segura, integrada e de alto débito, capaz de suportar dados, voz e imagem, disponibilizada aos Serviços e Forças de Segurança e respeitantes organismos do Ministério da Administração Interna (...)”.

(...) de facto, no âmbito deste contrato, estão em causa serviços de grande complexidade, que podem pôr em causa a segurança pública, a tranquilidade pública, e a manutenção da ordem social, uma vez que, se a informação patente na RNSI fosse dissipada para terceiros, poderia estar em causa a segurança nacional de bens e pessoas (...)”.

⁴⁶ Negrito nosso.



“(...) Neste caso, parece-nos evidente que após um juízo de adequação e necessidade entre meios e fins, é juridicamente aceitável, por estarem em causa questões de segurança pública, que os meios (execução do contrato sem visto prévio) justificam os fins (segurança nacional), logo é imperioso que o contrato quadro se mantenha em execução e produza os seus efeitos, mesmo antes de ser objeto de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”⁴⁷

b) Especificamente, quanto à existência de pagamentos determinados pela prestação de serviços deste 3.º aditamento foi, igualmente, mencionado que⁴⁸:

- ✓ *“(...) o processo de fusão dos serviços(...) iniciou-se em 1 de agosto de 2012 (com a entrada em vigor do Decreto-Lei 160/2012, de 26 de julho)”.*
- ✓ *“(...) Nos termos do Decreto-Lei n.º 121/2009, de 21 de maio, era à UTIS que competia assegurar a prestação de serviços partilhados aos serviços centrais de natureza operacional e de suporte do Ministério da Administração Interna (MAI), estando qualificada como entidade gestora técnica do Contrato Quadro (...)”.*
- ✓ *“(...) A integração dos orçamentos DGIE e UTIS ocorreu em agosto de 2012, tendo os pagamentos começado a ser feitos por conta do orçamento da DGIE, resultante da integração (...)”.*
- ✓ *“(...) numa fase inicial foi necessário devolver aos fornecedores todas as faturas entretanto emitidas a favor da UTIS tendo em vista a sua correção de acordo com a designação da DGIE e respetivo NIF, por forma a possibilitar o pagamento (...)”.*
- ✓ *“(...) Além disso, resulta do n.º 5 da Proposta apresentada pela PT-Prime, que, “todos os serviços prestados no âmbito desta proposta serão faturados de acordo com o estipulado em contrato. O MAI compromete-se a satisfazer os pagamentos num prazo de 30 (trinta) dias, relativamente à data de emissão de fatura”.*
- ✓ *“(...) Paralelamente todas as faturas do contrato quadro eram visadas/validadas pelos serviços técnicos da UTIS e devolvidas para correção à PT sempre que contivessem erros (...)”.*
- ✓ *“(...) Esta situação implicou ao longo de todo o ano de 2012 a emissão de faturas e depois das correspondentes notas de crédito, pelo que no final do ano a DGIE deparou-se com pagamentos por efetuar relativamente a boa parte do ano (...)”.*
- ✓ *“(...) Por conseguinte, no pressuposto, neste caso particular, que o Terceiro Aditamento ao contrato celebrado em Maio estivesse conforme à lei, foram realizados os respetivos pagamentos (...)”.*
- ✓ *“(...) No entanto, logo que foi constatado que o Terceiro Aditamento não tinha sido remetido ao Tribunal de Contas e por uma questão de cautela jurídica, foi*

⁴⁷ Vide ponto n.º 5, alínea c), do citado Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE.

⁴⁸ Vide ponto n.º 6 do citado Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE.



Tribunal de Contas

determinado que não deveriam ser efetuados pagamentos respeitantes à renovação do contrato (...)”.

c) Posteriormente, em sede de fiscalização concomitante, a então Diretora-Geral da ex-DGIE, Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva, reiterou, na generalidade, os esclarecimentos prestados em sede de fiscalização prévia⁴⁹, argumentando, igualmente, que:

- ✓ *“(...) Verificou-se motivo justificativo para a continuação da produção dos efeitos contratuais, por via da impossibilidade de descontinuidade na prestação dos serviços em causa em todo o Ministério da Administração Interna.*
- ✓ *(...) De resto não seria expectável outra conduta por parte da DGIE, para ser assegurado o cumprimento da prossecução do interesse público perante a necessidade de assegurar de forma ininterrupta os serviços objeto do contrato celebrado (os serviços de comunicações eletrónicas, são considerados serviços essenciais, nos termos da Lei n.º 23/96, de 26/07, alterada pela Lei n.º 12/2008, de 26/02).”*
- ✓ *Acresce que, em observância do artigo 44.º da LOPTC,“(...) no caso em apreço, o contrato quadro previa a renovação pelo período de um ano, e esse contrato foi visado pelo Tribunal de Contas.*
- ✓ *(...) Por outro lado, importa igualmente ter em conta que o Aditamento não se encontrava, no seu todo, sujeito ao visto prévio, mesmo que se aplique a nova redação do n.º 1 do artigo 46.º LOPTC, designadamente pela introdução de uma alínea d), nos termos da qual: “Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras”.*
- ✓ *“(...) Não obstante verifica-se que, ainda que por lapso ou pela convicção de atuação de acordo com a legalidade foram efetivamente desbloqueadas verbas referentes aos meses de execução contratual de outubro, novembro e dezembro, tendo, de resto sido equacionada a possibilidade de devolução dos pagamentos referentes aos meses em causa, sendo que uma vez que os serviços se encontravam a ser prestados sempre teria o Estado que os pagar à empresa sob pena de enriquecimento sem causa (...)*”.

Referiu, ainda, que *“(...) Para além dos valores mencionados no ofício n.º 577/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013, não foram efetuados quaisquer outros pagamentos por parte da DGIE (...)*”.

⁴⁹ Cfr. Of. n.º 241/2014/GJC/DCP, de 19.02.2014.



Tribunal de Contas

6.2. No exercício do direito de contraditório⁵⁰, a entidade auditada e os indiciados responsáveis Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel e Vítor Manuel Plácido Silva da Costa apresentaram alegações, reiterando os argumentos já apresentados a este Tribunal e que se sintetizam infra⁵¹:

- ✓ Os serviços em causa eram de carácter imperativo para o regular funcionamento do RNSI e assentam num sistema de cooperação, partilha de serviços e gestão coordenada de uma rede de comunicações segura, integrada e de alto débito, capaz de suportar dados, voz e imagem, disponibilizada aos Serviços e Forças de Segurança e restantes Organismos do MAI, com “(...) *caracter imperativo para o regular funcionamento da Rede Nacional de Segurança Interna (...)*”;
- ✓ Assim, face às características dos serviços prestados não era possível suspender a sua prestação, essencial para se assegurar o cumprimento das obrigações do Estado na proteção de pessoas e bens e na manutenção da ordem, da segurança e da “*tranquilidade pública*”;
- ✓ “(...) *A existência de interesses públicos a preservar (...)*”;
- ✓ Os constrangimentos decorrentes da reestruturação dos serviços, “(...) *a complexidade do processo de fusão e integração dos serviços, decorrentes da extinção da UTIS (...) e da passagem das suas atribuições para Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, facto que contribuiu para que o aditamento não fosse remetido a esse Tribunal no prazo legal bem como para a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia desse Tribunal (...)*”.

O indiciado responsável Vítor Manuel Plácido Silva da Costa referiu, ainda, que:

- ✓ “(...) *contrato não foi modificado no que concerne ao seu objeto (...) mas sim quanto a determinadas características carecidas de atualização tecnológica; a outra alteração (...) foi a da revisão do preço de valor mais baixo o que implicou um desagravamento da respetiva despesa (...)*” e como tal não estava sujeito “*a visto prévio*” deste Tribunal;

⁵⁰ À exceção do indiciado responsável João Alberto Correia que não respondeu.

⁵¹ Pese embora os ora indiciados terem exercido o direito do contraditório em separado, as alegações revelaram-se de teor idêntico.



Tribunal de Contas

- ✓ A sua responsabilidade era “(...) por uma área técnica (comunicações), pelo que, (...) sempre confiou que todo o processo estava devidamente regularizado do ponto de vista legal e financeiro (...)”.
- ✓ “(...) No que concerne às faturas respeitantes aos serviços assegurados a coberto dos vários contratos de prestação de serviços da RNSI, designadamente do Contrato-Quadro MAI-PT, eram remetidas pela área administrativa e financeira para validação pelos serviços técnicos da UTIS, nomeadamente pelo ora respondente que validava as faturas respeitantes aos serviços cuja necessidade era da sua área de competência, nomeadamente as respeitantes ao Contrato-Quadro MAI-PT e ao seu 3.º aditamento. E pelo que o ora respondente sempre julgou que, antes de lhe serem remetidas para validação técnica, o suporte legal para pagamento, bem como existência ou não de cabimento/compromisso era validado previamente (...)”.
- ✓ (...) Por conseguinte, e sempre no pressuposto que o referido aditamento estava conforme à lei, as faturas foram validadas tecnicamente pelo respondente (e **apenas tecnicamente** uma vez que apenas essa validação competia ao ora respondente) validação essa que consistia apenas na confirmação se os serviços técnicos reportados e descritos nas faturas correspondiam aos serviços efetivamente prestados. Posto isto, as faturas eram devolvidas à área administrativa/financeira para pagamento ou devolvidas para correção à PT sempre que contivessem erros (...)”.
- ✓ Acrescenta, este indiciado responsável “(...) que a autorização de pagamento ou realização de despesa (...)” não se enquadra “(...) na sua esfera de competências, pelo que o mesmo tão somente poderia informar acerca da prestação ou não dos serviços e fazer a validação técnica e nunca poderia dar ordem de pagamento das respetivas faturas (...)”.

6.3. Apreciando:

✚ Da sujeição do 3º aditamento ao contrato-quadro de prestação de serviços a fiscalização prévia do TdC

6.3.1. Como foi mencionado no relato da auditoria, este 3.º aditamento titulou alterações ao inicialmente contratualizado, com acréscimo de encargos financeiros, pelo que se encontrava sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, aditada pela Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro.



Não assiste, assim, razão ao respondente Vitor Manuel Plácido Silva da Costa, quando refere que o citado aditamento apenas promoveu atualização tecnológica dos serviços prestados e “*desagravamento da despesa*”. Ora aquele aditamento configurou um documento autónomo porquanto alterou as condições que faziam parte do objeto do contrato-quadro^{52/53}, designadamente pela introdução de atualizações e melhorias na prestação de serviços objeto do contrato-quadro⁵⁴, e da alteração do prazo inicial do contrato com a “*renovação*”, de 05.10.2012 a 04.10.2014 e a “*prorrogação*”, de 05.10.2013 até 31.12.2013 do citado contrato inicial⁵⁵, e com um acréscimo da despesa inicial no montante de € 8.750.000,00⁵⁶.

Ocorrendo acréscimo de encargos financeiros (no montante de € 8.750.000,00⁵⁷), o presente aditamento encontrava-se, a partir da data da produção de efeitos da renovação (05 de outubro de 2012), **sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal**, nos termos supra indicados.

Entendimento que de resto ficou expresso na decisão judicial proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção deste Tribunal, de 29 de maio de 2013⁵⁸.

✚ Da produção de efeitos (financeiros e não financeiros) antes do visto” do TdC

6.3.2. Titulando o aditamento em apreço uma modificação objetiva ao contrato inicial com uma despesa de € 8.750.000,00⁵⁹, o mesmo por força dos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC não podia produzir quaisquer efeitos (financeiros e não

⁵² Cfr. Cláusula 1ª.

⁵³ Veja-se, aliás, que tal evidência foi reconhecida na Informação n.º 2012 DSJ-IS 055, de 10.05.2012, quando no ponto 6 se refere que “(...) *Na sequência dos trabalhos desenvolvidos em 2011, considerando ainda a evolução do mercado e a evolução tecnológica, assim como a possibilidade e necessidade imperiosa de renovação do mesmo, foram encetadas diligências para a renegociação e consequente alteração ao contrato (...) Estas alterações estão plasmadas no 3ª aditamento ao contrato e possibilitam assim a introdução de novas funcionalidades, atualização tecnológica, inclusão de novos serviços e renegociação dos valores praticados em baixa (...)*”.

⁵⁴ Também a este propósito vide Of. n.º 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013.

⁵⁵ Nos termos da cláusula 3.ª, n.º 1, “(...) *O Contrato Quadro, bem como todos os instrumentos jurídicos a ele anexos, renova-se pelo período de tempo constante da cláusula 8.ª e prorroga-se até 31 de dezembro de 2013 (...)*”.

⁵⁶ Nos termos do n.º 2 da cláusula 2.ª “(...) *O valor máximo estimado com a renovação/prorrogação para o período referido no n.º 1 da cláusula 3.ª é de € 8.750.000,00.*”

⁵⁷ Mesmo que o valor anual passasse a ser inferior ao que vinha sendo cobrado.

⁵⁸ Decisão n.º 461/2013.

⁵⁹ Superior a 950.000,00 €.



Tribunal de Contas

financeiros). A exceção prevista no n.º 5 daquele mesmo artigo⁶⁰, também não era lhe aplicável, uma vez que não se verificavam os requisitos previstos nesse normativo legal.

6.3.3. Ora, apurou-se que foram autorizados e efetuados pagamentos, **entre novembro e dezembro de 2012**, no montante de 550.784,66 €, isto é, antes da pronúncia por este Tribunal (a qual ocorreu em **29.05.2013**).

6.3.4. Os ora respondentes⁶¹ invocam a existência de condicionalismos que obstaram à regular tramitação dos procedimentos atinentes à celebração e execução do 3.º aditamento em causa, entre os quais “(...) a impossibilidade prática de desligar os serviços assegurados às forças de segurança e organismos MAI pela RNSI. Nunca seria possível haver uma interrupção ou disrupção, seja de curta ou longa duração, da prestação de todos os serviços (...)”, o que, a ocorrer, colocaria em causa a segurança nacional.

Quanto a este argumento ainda que se possa considerar que a RNSI é um “sistema crítico” que visa a prossecução do “interesse público”⁶², como de resto consta dos fundamentos invocados na RCM n.º 71/2013, de 14 de novembro (que autorizou o 3.º aditamento ao contrato, bem como a respetiva despesa), reafirma-se que a execução contínua do contrato e a ininterruptibilidade da prestação de serviços por parte da cocontratante, por motivos de segurança pública, não

⁶⁰ Como se refere, entre outros, no Ac. n.º 04/2012, de 14 de fevereiro, da 1ª S/SS.

“(...) são motivos de urgência imperiosa aqueles que se impõem à entidade administrativa de uma forma categórica, a que não pode deixar de responder com rapidez.

Existem motivos de urgência imperiosa quando, por imposição do interesse público, se deve proceder à aquisição de bens ou serviços com a máxima rapidez sem se realizar, quando a lei o prevê, concurso público (ou outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência). E recorre-se a tal solução, sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

Mas não basta que se conclua que o interesse público em fazer a aquisição com a máxima urgência seja superior ao interesse público em a realizar através de procedimento concorrencial, sendo ainda necessário que essa urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e não sejam, em caso algum, a ela imputáveis.

E acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis, os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto (...).”

⁶¹ No mesmo sentido se pronunciaram Vítor Manuel Plácido Silva da Costa e Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva.

⁶² Também neste sentido se pronunciou o indiciado responsável, Vítor Manuel Plácido Silva da Costa.



podiam, por si só, impedir o cumprimento das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização (prévia) a efetivar pelo TdC.

Acresce que no exercício da atividade administrativa os atos praticados (pelos responsáveis dirigentes) devem obedecer a critérios de legalidade, designadamente, através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação e de controlo da despesa pública, logo tal argumento não os exonera da responsabilidade financeira de que vêm indiciados.

Aliás e na senda do já afirmado no relato, reafirma-se que tratando-se de renovação/prorrogação do contrato que se encontrava em execução, o organismo devia ter, atempadamente, providenciado pelo cumprimento de todos os formalismos legais que permitissem realizar validamente esta despesa pública, incluindo a verificação dos requisitos legais de eficácia, como é o caso do visto do TdC.

Quanto ao argumento relativo à fusão dos serviços, o mesmo também não procede, uma vez que:

- ✓ Por um lado, determinando o aditamento alterações ao contrato inicial (ainda que sem acréscimo de despesa não havia qualquer impedimento legal para que fosse remetido logo, após a sua outorga, 09.05.2012 (que ocorreu cerca de 3 meses antes do início da fusão do serviço);
- ✓ Por outro, era necessário assegurar a continuidade da prestação de serviços e tal só era legal se, entretanto, o contrato tivesse obtido previamente o visto do TC.

Em síntese, pese embora o reconhecimento de que as razões invocadas correspondem a motivos de *“segurança nacional de pessoas e bens”*, cuja necessidade importava preservar, reitera-se que nada obstava a que a entidade fiscalizada, aquando do conhecimento de que os serviços inicialmente contratualizados necessitavam de ser atualizados e posteriormente mantidos até final de 2012 e durante todo o ano de 2013, pelo menos, em outubro de 2012, ou até 10 de dezembro desse mesmo ano, diligenciasse pela remessa do respetivo aditamento ao TdC.



6.3.5. Quanto à invocação do interesse público, pelos indiciados responsáveis⁶³, para justificar a ilegalidade cometida, reafirma-se a posição assumida pela jurisprudência deste Tribunal e sufragada, designadamente no Acórdão n.º 6/2006-01FEV2006-1.ª S-PL (Recurso Ordinário n.º 1/2006) no sentido de que:

“(…)

*A Administração pode actuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respectivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respectivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização do **interesse público** protegido pela norma que o confere⁶⁴.*

Ou seja, só faz sentido falar em interesse público (ou no princípio da prossecução do interesse público), como parâmetro de actuação da Administração, quando esta actua no exercício de poderes discricionários; quando esta actua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de actuação da Administração, não adquire qualquer autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar.”

6.3.6. A indiciada responsável, Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva, refere, ainda, que:

- ✓ “(...) nunca em momento algum foi alertada para algum incumprimento de formalidades legais por parte da ex-UTIS (...)”. Sendo que “(...), em seu entender a responsabilidade pela não submissão atempada do 3.º Aditamento a fiscalização prévia do TC, é anterior à DGIE que englobou a UTIS”;
- ✓ Que o procedimento adotado para estes pagamentos foi idêntico ao existente para os demais pagamentos decorrentes do contrato inicial;
- ✓ Que “(...) os pagamentos que autorizou (...) ficaram a dever-se ao facto de ser sua convicção que a situação administrativa/legal do contrato se encontrava completamente regularizada (...)”;
- ✓ Que “(...) logo que foi detetado que o 3.º aditamento não tinha sido apresentado a visto mandou que de imediato fossem suspensos os pagamentos (...)”;
- ✓ Caso o TdC assim não o entenda e tendo em consideração a ausência de registos de condenação e ou de censura, solicita a relevação da

⁶³ No mesmo sentido, Vítor Manuel Plácido Silva da Costa e Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva.

⁶⁴ Vide Prof. Freitas do Amaral, in “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, pág. 76.



responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

6.3.7. Quanto a estas alegações, menciona-se a Sentença da 3.ª Secção n.º 3/2010, de 19 de março, na qual se refere que: “(...) *A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura (...)*”.

E mesmo que os ora indiciados responsáveis tivessem a “convicção” de que estavam a cumprir a lei, tal como vem sendo mencionado na jurisprudência deste Tribunal e de outros como seja o Supremo Tribunal de Justiça, um dos pressupostos da punição do facto é determinar se efetivamente o erro sobre a ilicitude é (ou não) censurável⁶⁵.

Com relevo para esta matéria, assume pertinência destacar a seguinte jurisprudência da 3.ª Secção deste Tribunal:

“ (...)

Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspetos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou suscetíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descuidado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa (...)”⁶⁶.

Certo é que a lei se basta, *in casu*, com a mera negligência para censurar os atos praticados, como se alcança do n.º 5 do artigo 65º da LOPTC.

Por fim, quanto à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, importa referir que esta traduz o exercício não vinculativo de uma

⁶⁵ Vide, ainda, a Sentença n.º 14/2011 – 3ª S., de 20 de junho, in www.tcontas.pt e o Ac. do STJ, de 28 de fevereiro de 1996, in www.dgsi.pt/jstj.nsf.

⁶⁶ Acórdão n.º 02/2007, de 16 de maio, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 48.



competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “podem”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

6.3.8. No respeitante ao indiciado responsável, Vitor Manuel Plácido Silva da Costa, Chefe de Equipa Multidisciplinar da Rede Nacional de Segurança Interna, da Secretaria-Geral da Administração Interna, no relato da auditoria foi-lhe também imputada responsabilidade financeira sancionatória pela prática da infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (pagamentos ilegais).

Veio alegar este dirigente, que apenas era responsável por confirmar se efetivamente os “(...) *serviços técnicos reportados e descritos nas faturas correspondiam aos serviços efetivamente prestados (...)*”.

Mais argumentou que, enquanto chefe da equipa multidisciplinar, não estava nas suas atribuições e competências o controlo e acompanhamento do procedimento administrativo de renovação/prorrogação do contrato que conduziu à celebração do 3.º Aditamento ao contrato-quadro, juntando, para prova do alegado, o “(...) *documento interno da Unidade de Tecnologias de Informação de Segurança (UTIS), intitulado **Manual de Acolhimento e Integração (...)***”⁶⁷.

Neste domínio, assumem pertinência as disposições vertidas no ponto n.º 7 daquele documento, com a epígrafe “**COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS SERVIÇOS DA UTIS**”, as quais apontam para uma **gestão operacional ligada aos procedimentos técnicos** a desenvolver pelo indiciado responsável na área de “**DIRECÇÃO DE SEGURANÇA E COMUNICAÇÕES**”⁶⁸, com exclusão de quaisquer aspetos jurídicos e contabilísticos a observar no âmbito da execução do citado contrato-quadro e seus aditamentos.

Deste modo, comprovando-se que não era competência deste dirigente o cumprimento das normas que se consideraram violadas, nem constando dos autos qualquer documento ou referência que coloquem em dúvida as afirmações e as alegações apresentadas por este responsável, não se provando, portanto, que eram do seu conhecimento as apontadas ilegalidades relativas à execução do 3º

⁶⁷ Cfr. Anexo I à carta-resposta, com registo de entrada na DGTC, n.º 12821/2016, de 31.08.2016.

⁶⁸ Área da UTIS que define as competências do ora alegante.



aditamento, inexistente o elemento subjetivo (culpa) que permita imputar responsabilidade financeira sancionatória ao dirigente Vitor Manuel Plácido Silva da Costa, Chefe de Equipa Multidisciplinar da Rede Nacional de Segurança Interna, da SGMAI.

Pelo que, quanto a este dirigente fica, assim, afastada a imputação de responsabilidade financeira sancionatória de que foi indiciado no relato.

7. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

7.1. A execução física e financeira do 3.º aditamento ao contrato-quadro na sequência da efetiva prestação de serviços e autorização e efetivação de pagamentos, no montante global de **550.784,66 € (entre outubro de 2012 e novembro de 2012)**, antes da pronúncia do TdC (**29.05.2013**) e, como tal, em desrespeito do citado artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, consubstancia a prática de infração financeira tipificada, na data dos factos⁶⁹, na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se está perante “(...) *violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)*”.

7.2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática da elencada infração financeira (praticada na forma continuada) que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – 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.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável aos então Diretor-Geral, João Alberto Correia e Subdiretora-Geral, Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel, que permitiram a execução dos serviços e autorizaram os pagamentos em violação do disposto no artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.

7.3. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites

⁶⁹ Atualmente esta infração está tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo e máximo o montante correspondente a 25 UC⁷⁰ (2.550,00 €) e 180 UC (18.360,00 €), respetivamente, a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

- 7.4. No que respeita a registos anteriores⁷¹ de recomendação ou censura por infração de natureza semelhante, enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do citado artigo 65.º da LOPTC, não se detetou a sua existência.

8. 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 LOPTC e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado parecer, em 25 de maio de 2017, concordante com o teor do projeto de relatório apresentado, referindo “(...) o *objectivo da acção consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias decorrentes da execução dos serviços contratualizados e do seu pagamento, autorizados e efectivados antes da pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia. (...) Mostra-se indiciada a infração sancionatória prevista, à data dos factos, na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e, ora, prevista na alínea h) do mesmo preceito, indicando-se como sendo responsáveis financeiros as pessoas identificadas no anexo I. (...) Sem prejuízo de uma mais criteriosa e aprofundada análise da matéria em causa e documentação junta (art.º 57.º da LOPTC), o Ministério Público nada tem a opor à aprovação do duto projeto de relatório.*”

⁷⁰ O valor da UC é de 102 €, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

⁷¹ No entanto, apurou-se que, João Alberto Correia e Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva, foram indiciados pela prática de infração financeira sancionatória (efeitos materiais antes do visto), tipificada no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b)/h) da LOPTC, e por infração sancionatória (incumprimento dos prazos de remessa dos contratos para o TdC), nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, neste mesmo processo, tendo-lhes sido “(...) *relevadas as responsabilidades (...)*”, através das Sentenças n.ºs 8/2016 e 9/2016, de 22 de julho de 2016 (posteriores à data dos factos acima relatados).



9. CONCLUSÕES

9.1. Da sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

9.1.1. Em 31.01.2013, a Ex-DGIE do MAI remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do TdC, o 3.º Aditamento ao contrato–quadro para “*Prestação dos Serviços RNSI*”, celebrado, em 09.05.2012, entre o Estado Português e a “*PT Comunicações, S.A.*” e a “*TMN – Telecomunicações Moveis nacionais, S.A.*”, o qual foi visado, em sessão diária de visto, da 1ª Secção, em 29.05.2013.

9.1.2. O referido aditamento teve por *objeto*:

- ✓ **Atualização de preços**, com efeitos a partir de 01.01.2012;
- ✓ **Atualização dos meios técnicos** inicialmente previstos no contrato-quadro;
- ✓ “**Renovação**” do contrato-quadro, de **05.10.2012 a 04.10.2013**, e “**Prorrogação**” do mesmo de **5.10.2013 até 31.12.2013**, com encargos financeiros, no montante total de **8.750.000,00 €**, correspondentes a **21,39%** do preço contratual inicial.

Tal factualidade configurou **alteração do objeto do contrato-quadro** anteriormente celebrado, com acréscimo de encargos financeiros, pelo que se encontrava, a partir de 05.10.2012 (data do início da renovação) sujeito a fiscalização prévia, do TdC, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

9.2. Da execução (física e financeira) do contrato/ato sem sujeição a fiscalização prévia

9.2.1. Na vigência do aditamento em apreço (ao abrigo da renovação/prorrogação do contrato-quadro), foram executados serviços e os então Diretor-Geral, João Alberto Correia e Subdiretora-Geral, Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva, autorizaram pagamentos, entre outubro e novembro de 2012, no montante total de **550.784,66 €**, sendo que o TdC só se pronunciou sobre a legalidade do mesmo, em sede de fiscalização prévia, em 29.05.2013.

9.2.2. Este comportamento violou o disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC e consubstancia infração financeira prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do artigo



Tribunal de Contas

65.º da LOPTC, sendo responsáveis por esta infração os indiciados responsáveis identificados no ponto anterior.

9.2.3. Quanto ao dirigente, Vítor Manuel Plácido Silva da Costa, a quem tinha sido igualmente imputada responsabilidade financeira sancionatória, atento o alegado e a documentação comprovativa remetida em sede de contraditório, entende-se que a mesma é de afastar, já que não se verificou onexo de causalidade entre a ilegalidade cometida e o seu comportamento (falta elemento culpa, atento o disposto nos artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC).

10. 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:

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na execução material e financeira do 3º aditamento ao contrato-quadro para prestação de serviços RNSI e identifica os responsáveis no ponto 5;
- b) Afastar a responsabilidade financeira sancionatória do Chefe de Equipa Multidisciplinar da Rede Nacional de Segurança Interna, Vitor Manuel Plácido Silva da Costa;
- c) Recomendar à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos:
 - ✓ À remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, em conjugação com o artigo 48.º da LOPTC;
 - ✓ À não produção de efeitos financeiros e caso se trate de atos ou contratos de valor superior a 950.000 € de quaisquer efeitos (artigo 45º da LOPTC), antes da pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, de todos os atos ou contratos que se enquadrem nos normativos acima identificados;



Tribunal de Contas

- d) Fixar os emolumentos devidos pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
- e) Remeter cópia do relatório:
- ✓ Ao Secretário-Geral da Secretaria-Geral do MAI, Dr. Carlos Palma;
 - ✓ Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, Dr. João Alberto Correia, Dra. Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel da Silva e Vitor Plácido Costa;
 - ✓ Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IV - Defesa;
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º, da LOPTC;
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 26 junho de 2017

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes- Relator

Helena Abreu Lopes

António Francisco Martins



FICHA TÉCNICA

<i>EQUIPA TÉCNICA</i>	<i>CATEGORIA</i>	<i>DEPARTAMENTO</i>
<i>Coordenação da Equipa</i> <i>Ana Luísa Nunes</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i> <i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>	<i>Técnica Verificadora Superior 1.ª</i> <i>Classe, Jurista</i>	<i>DCC</i>



ANEXO I

Mapa de infrações geradoras de eventual Responsabilidade Financeira Sancionatória

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
<i>Capítulos III, IV, VII e VIII</i>	<i>➤ Execução material e autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, no valor de 550.784,66 €.</i>	<i>➤ Artigo 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC</i>	<i>➤ Financeira Sancionatória, Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	<i>➤ João Alberto Correia, Ex-Diretor-Geral ➤ Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel, Ex-Subdiretora-Geral</i>



Tribunal de Contas

ANEXO II

Mapa de pagamentos efetuados no âmbito da execução do 3.º aditamento

N.º DA FATURA	MONTANTE ^{72/73} (€)	PERÍODO A QUE RESPEITA	AUTORIZAÇÃO	
			DATAS	IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL
800018181 01.10.2012	92.406,21	Outubro 2012	08.10.2012 e 19.11.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho, Subdiretora-Geral
800018182 01.10.2012	61.798,16	Outubro 2012	08.10.2012 e 19.11.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho, Subdiretora-Geral
700817328 01.11.2012	10.688,34	16.09 2012 a 5.10.2012	08.11.2012 e 17.12.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho Subdiretora-GeralJoão Alberto Correia, Diretor-Geral
700828178 16.11.2012	2.600,38	Outubro de 2012	23.11.2012 e 17.12.2012	
700828180 16.11.2012	2.715,32	Outubro de 2012	23.11.2012 e 17.12.2012	
700817326 01.11.2012	12.600,12	16.09 2012 a 5.10.2012	08.11.2012 e 18.12.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho, Subdiretora-Geral
700817327 01.11.2012	111.250,41	16.09 2012 a 5.10.2012	08.11.2012 e 05.02.2013	
A511899362 outubro de 2012	591,41	Outubro de 2012	26.10.2012 e 27.12.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho Subdiretora-GeralJoão Alberto Correia, Diretor-Geral
A511899356 outubro de 2012	22,85	Outubro de 2012	26.10.2012 e 19.12.2012	

⁷² Valor com IVA.

⁷³ Os valores identificados reportam-se aos serviços prestados na vigência inicial do contrato-quadro bem como no período da sua renovação.



Tribunal de Contas

N.º DA FATURA	MONTANTE ^{74/75} (€)	PERÍODO A QUE RESPEITA	AUTORIZAÇÃO	
			DATAS	IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL
A511899357 outubro de 2012	205,68	Outubro de 2012	26.10.2012 e 19.12.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho Subdiretora-GeralJoão Alberto Correia, Diretor-Geral
A511899361 outubro de 2012	274,24	Outubro de 2012	26.10.2012 e 19.12.2012	
700817322 01.11.2012	145.492,70	16.09 2012 a 5.10.2012	08.11.2012 e 28.12.2012	<ul style="list-style-type: none">Isabel de Carvalho, Subdiretora-Geral
800018714 02.11.2012	61.798,16	Novembro de 2012	06.11.2012 e 28.12.2012	
800018713 02.11.2012	92.406,21	Novembro de 2012	06.11.2012 e 28.12.2012	
700817323 01.11.2012	42.261,60	16.09 2012 a 5.10.2012	08.11.2012 e 28.12.2012	
700817325 01.11.2012	67.436,13	16.09 2012 a 5.10.2012	08.11.2012 e 28.12.2012	
700817324 01.11.2012	21.263,04	16.09.2012 a 5.10.2012	12.11.2012 e 28.12.2012	
700828179 16.11.2012	42.551,93	Outubro de 2012	27.11.2012 e 28.12.2012	
700828182 16.11.2012	73.788,37	Outubro de 2012	26.11.2012 e 28.12.2012	
700828181 16.11.2012	20.663,80	Outubro de 2012	23.11.2012 e 28.12.2012	
Total	862.815,06			

⁷⁴ Valor com IVA.

⁷⁵ Os valores identificados reportam-se aos serviços prestados na vigência do contrato-quadro inicial bem como no período da sua renovação.



ANEXO III

Alegações apresentadas pelo organismo e pelos indiciados responsáveis

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13254/2016
2016/9/9



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA:	SUA COMUNICAÇÃO DE:	NOSSA REFERÊNCIA:	DATA:
21247/2016	28-07-2016	9121/2016/DSUMC/DCP	08-09-2016
DCC - P. 1/2014 – ARF 1ª S			

ASSUNTO: Apuramento de responsabilidade financeira no âmbito do 3º Aditamento ao Contrato-Quadro de prestação dos serviços necessários à constituição da Rede Nacional de Segurança Interna, celebrado entre o Estado Português, representado pelo Ministro da Administração Interna e as empresas “PT, Comunicações S.A.” e “TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.”

Sobre o assunto supra mencionado, a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, notificada, enquanto entidade que integrou as atribuições da extinta Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, nos termos e para os efeitos do nº 1, do artigo 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei nº 20/2015, de 9 de março, vem remeter a sua pronúncia para os esclarecimentos e conclusões já prestados a esse Tribunal pela Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos em sede de fiscalização prévia bem como em sede de fiscalização concomitante.

Da análise do processo, bem como dos esclarecimentos prestados pela Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, julga-se de realçar os seguintes aspetos:

- a) **A natureza dos serviços prestados ao abrigo do CQ MAI-PT** – Tratam-se de serviços de carácter imperativo para o regular funcionamento da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), a qual assenta num sistema de cooperação, partilha de serviços e gestão coordenada de uma rede de comunicações segura, integrada e de alto débito, capaz de suportar dados, voz e imagem, disponibilizada aos Serviços e Forças de Segurança e restantes Organismos do Ministério da Administração Interna;



l...

- b) **A impossibilidade de descontinuidade da prestação dos serviços** – Sublinha-se o carácter impreterível de assegurar a *continuidade da prestação dos serviços de forma ininterrupta*, de modo a garantir que a RNSI não é afetada de forma definitiva e irreversível e, conseqüentemente, os serviços essenciais do Ministério da Administração Interna que dela dependem, com conseqüentes riscos agravados para a segurança e ordem pública;
- c) **A existência de interesses públicos a preservar** – De que decorre, de forma indelével, uma obrigação de garantir a execução do contrato, uma vez que estão em causa serviços de grande complexidade, que, no que respeita à RNSI, podem pôr em risco a segurança nacional de pessoas e bens e a manutenção da segurança interna e aos organismos do Ministério da Administração Interna que dela usufruem e, claro está, a ordem pública;
- d) **A relevância dos constrangimentos decorrentes da reestruturação dos Serviços** – Acresce a complexidade do processo de fusão e integração dos serviços, decorrente da extinção da UTIS (Unidade de Tecnologias de Informação de Segurança), serviço responsável pela execução técnica do contrato da RNSI, e da passagem das suas atribuições para a Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, facto que contribuiu para que o aditamento não fosse remetido a esse Tribunal no prazo legal bem como para a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia desse Tribunal.

Face ao que precede, em nossa opinião, os aspetos exógenos e endógenos supra aludidos, enquadrados com as justificações então apresentadas pela Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos, deverão ser ponderados e relevados por esse douto Tribunal, de modo a conduzirem à não condenação em qualquer responsabilidade financeira no âmbito deste processo.

Fico, naturalmente, ao inteiro dispor de V. Ex.^a para qualquer esclarecimento adicional que entenda dever solicitar.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral



Carlos Palma

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F.F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 12406/2016
2016/8/22



Vossa referência

DCC

Processo n.º 01/2014 - ARF. 1.ªSecção

Assunto: Apuramento da responsabilidade financeira no âmbito do 3.º Aditamento ao Contrato-Quadro de prestação dos serviços necessários à constituição da Rede Nacional de Segurança Interna, celebrado entre o Estado Português, representado pelo Ministro da Administração Interna e as empresas “PT, Comunicações S.A” e “TMN - Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.”

Relativamente ao assunto em referência e face ao teor do vosso ofício 21242/2016, de 2016/7/28, em que, nos termos do n.º 2.º do artigo 13.º da Lei 98/97, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, me é dada a faculdade de no prazo de 40 dias me pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria, venho eu, Isabel Maria Marques de Carvalho Pimentel, ex- Subdiretora-Geral, da ex-DGIE, Direção Geral de Infraestruturas e Equipamentos, junto desse Tribunal fazê-lo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

QUESTÕES PRÉVIAS

- I) A RNSI - A Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) é uma rede de comunicações segura que assenta num sistema de cooperação, partilha de serviços e gestão coordenada de uma rede de comunicações segura, integrada e de alto débito, capaz de suportar dados, voz e imagem, disponibilizada aos Serviços e Forças de Segurança e restantes organismos do Ministério da Administração Interna (MAI).

Assim, a RNSI constitui um sistema indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações do Estado na proteção de pessoas e bens e na manutenção da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, sendo imperioso evitar a disseminação do conhecimento da tipologia de rede de comunicações do Ministério da Administração Interna, da sua localização física e dos respetivos pontos de encaminhamento e de redundância.

A RNSI, surge com o objetivo de uniformizar e melhorar as infraestruturas de comunicações de dados e potenciar dessa forma a interoperabilidade entre todos os Organismos do MAI com melhoria na interação entre pessoas e aplicações.

A RNSI foi concebida numa lógica de serviços partilhados e como tal resultou da consolidação de serviços de diversos organismos. A RNSI opera de forma a responder aos requisitos dos seus “clientes” internos, reconhecendo como sua missão a prestação de serviços.

É uma rede de comunicações IP segura, integrada, de alto débito, totalmente fiável e capaz de suportar a comunicação de dados, voz e imagens entre todas as instalações (sites) de todos os Organismos do Ministério da Administração Interna (MAI).

Pelo que a RNSI representa no MAI, considera a respondente que se encontra comprovada a impossibilidade prática de desligar os serviços não os executando até ao Visto do TC.

A RNSI é portanto um sistema crítico pelo que o interesse público invocado em sede de processo de fiscalização prévia se considera sustentado na descrição feita da Rede, sendo evidente a implicação catastrófica em todo o sistema de comunicações no MAI caso a prestação dos serviços fosse suspensa.

II) A EXTINÇÃO DA UTIS

Gostaria de reafirmar toda a argumentação já produzida pela DGIE em sede de processo de fiscalização prévia (Of. 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013) e

considerada no Relato de Auditoria, sublinhando-se, por mera cautela de defesa, os seguintes:

1. Nos termos do Dec. -Lei n.º 121/2009, de 21 de maio (diploma que cria a UTIS) a UTIS era o organismo do MAI a quem competia assegurar a prestação de serviços partilhados aos serviços centrais de natureza operacional e de suporte do ministério, na área das tecnologias de informação, comunicação e segurança informática.
2. Com a publicação da lei orgânica do Ministério da Administração Interna (Dec.-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro) a UTIS é extinta (n.º 2 do art.º 16.º) sendo as suas atribuições integradas na Direção-Geral das Infraestruturas e Equipamentos (DGIE) do MAI.
3. De acordo com o n.º 1 do art.º 18.º deste diploma as extinções, fusões e reestruturações apenas produzem efeitos com a entrada em vigor dos respetivos diplomas orgânicos.
4. A nova lei orgânica da DGIE do MAI (Dec.-Lei n.º 160/2012, de 26 de julho) entrou em vigor em 1 de agosto de 2012, tendo-se iniciado naquela data o processo de fusão dos serviços, o qual no momento em que o processo foi submetido a fiscalização prévia ainda decorria.
5. De facto a portaria que determina a estrutura nuclear da DGIE, as competências das respetivas unidades orgânicas, nunca foi publicada. Este era, aliás o documento fundamental para a prossecução do processo de fusão da UTIS na DGIE.
6. Assim, durante o ano em causa a entidade responsável pela gestão do contrato foi sucessivamente sendo objeto de alterações quanto à sua orgânica.
7. De facto uma fusão e uma integração de organismos da natureza da UTIS e da DGIE, comportam um alto grau de dificuldade integrativa, designadamente nas dimensões administrativa, financeira e de recursos humanos.
8. Como tal parece-nos justificável que haja uma fase de adaptação em que os serviços ainda não conhecem a novas atribuições e responsabilidades, não sendo como tal humanamente possível, e exigível dada a escassez de recursos humanos existentes nos serviços, que se consigam conhecer e analisar *ipso facto* todos os assuntos, no

caso contratos, e as suas especificidades, avaliando com precisão as respetivas consequências.

9. A integração dos dois orçamentos ocorreu em agosto de 2012, foi realizada pela Secretaria-Geral (SG) no âmbito dos serviços partilhados do MAI, tendo os pagamentos continuado a ser realizados nos moldes anteriores, apenas por conta do novo orçamento.
10. Assim, os contratos em vigor mantiveram a gestão junto dos serviços da ex-UTIS e os novos procedimentos pré-contratuais começaram a ser realizados na DGIE.
11. O processo de integração das atribuições destas entidades, ao nível da gestão dos contratos só ficou concluído durante o mês de janeiro de 2013, com a integração das Chefes de Equipa Multidisciplinares da área de Contratação Pública e da área Financeira da ex-UTIS, e respetiva documentação nos serviços sede da DGIE, em Lisboa.
12. Pelo que só nessa data (e face à necessidade de enquadrar contratualmente a ligação de novos *sites*), a ora respondente tomou conhecimento que o 3.º Adicional do contrato MAI.PT ainda não tinha sido enviado ao TC para efeitos de fiscalização prévia, e em consequência determinou que não haveria lugar a pagamentos até que o Visto fosse concedido.
13. Por conseguinte dada a falta de informação de que dispunha a respondente sempre atuou na convicção de que os contratos tinham sido celebrados conforme a lei, eram válidos e plenamente eficazes.
14. Face ao exposto, e atendendo à complexidade do processo de fusão e integração de serviços como a UTIS e a DGIE, agravada por possuírem instalações distantes (Oeiras e Lisboa) e atribuições muito específicas e diferentes, afigura-se compreensível o lapso de tempo entretanto ocorrido para a regularização dos procedimentos, considerando-se que esta envolvente deve ser tomada em consideração na avaliação da culpa da ora respondente.
15. Sublinhe-se que com a fusão os serviço de ambas as entidades tiveram não só que continuar a dar suporte às respetivas atividades como também que praticar os atos necessários à transição de atribuições.

16. Acresce que logo após a fusão dos orçamentos foi necessário devolver aos fornecedores todas as faturas entretanto emitidas a favor da UTIS tendo em vista a sua correção de acordo com a designação da DGIE e respetivo NIF, por forma a possibilitar o pagamento.
17. A esta situação acresce o modo de faturação previsto no contrato *“Todos os serviços no âmbito desta Proposta serão faturados de acordo com o estipulado em contrato. O MAI compromete-se a satisfazer os pagamentos num prazo de 30 (trinta) dias, relativamente à data de emissão da fatura”* (n.º 5 da Proposta).
18. Paralelamente todas as faturas do contrato eram visadas/validadas pelos serviços técnicos da UTIS, designadamente pelo Eng. Vítor Costa, notificado no âmbito deste Relato, que verificava se os serviços constantes na fatura tinham sido ou não prestados, sendo devolvidas para correção à PT sempre que contivessem erros, não estando a seu cargo a análise administrativa /legal do contrato.
19. Por conseguinte, e sempre no pressuposto, que o 3.º Aditamento estivesse conforme a lei, as faturas depois de validadas tecnicamente e autorizadas eram remetidas para pagamento pela Secretaria-Geral, no âmbito dos serviços partilhados.

A EXTINÇÃO DA DGIE

1. O Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho procede à extinção Direção-Geral das Infraestruturas e Equipamentos (DGIE) e à transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral (SG), passando este serviço a centralizar todas as competências na área das comunicações e das tecnologias de informação do Ministério da Administração Interna (MAI).
2. Não pode a respondente deixar de vincar que esta nova decisão política veio originar mais uma vez todo um processo de reavaliação de recursos humanos, financeiros, patrimoniais, etc. com reflexos na capacidade de resposta da nova entidade, de avaliação e estudo de todos os contratos a celebrar, a renovar e em execução, com a inerente assunção de responsabilidades por parte dos dirigentes da nova instituição.

3. De sublinhar ainda que mesmo para os técnicos estes processos de fusão/extinção originam sempre situações de instabilidade que justificam algum desalento na capacidade de trabalho e de resposta às funções exercidas que, como é óbvio, se repercutem no trabalho efetivamente exercido.
4. Por essa via alguma informação (as mais das vezes muito importante) perde-se por via da incapacidade de transmissão na nova organização, do reposicionamento em novas funções, ou mesmo em situações de mobilidade, tão dolorosas para todos.

III) A APOSENTAÇÃO DA RESPONDENTE

1. A ora respondente aposentou-se em 1 de julho de 2014
2. Por despacho do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de 22 de dezembro de 2015, designada para exercer as funções de técnico especialista do gabinete, com efeitos a 1 de Dezembro de 2015. (Despacho n.º 2144/2016, publicado no DRE, 2.ª série, de 11 de fevereiro de 2016).

EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

O Relatório de Auditoria aponta como fundamentador do cometimento de infração financeira, passível de constituir a ora respondente

EM RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA:

- A execução física e financeira do 3.º aditamento ao contrato-quadro na sequência da efetiva prestação de serviços e autorização e execução de pagamentos no montante global de 550.784,66€ (entre outubro de 2012 e novembro de 2012) antes da pronúncia do TC (29.05.2013) o que na opinião da equipa de auditoria, configura desrespeito do art.º 45.º n.º 4 e consubstancia a prática de infração financeira tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC uma vez que se está perante "(...) violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas(...)".

De acordo com o Relatório de Auditoria a ora respondente, enquanto Subdiretora-Geral permitiu a execução e autorizou os pagamentos no montante global de 550.784,66€ (entre outubro de 2012 e novembro de 2012) antes da pronúncia do TC (29.05.2013) em violação do disposto no art.º 45.º n.º 4 da LOPTC.

1. Desde logo, importa vincar nesta sede matéria já invocada no âmbito do processo de fiscalização prévia que nos parece de particular importância para se poder aferir da complexidade das decisões de suporte a um procedimento desta natureza.
2. O contrato quadro MAI.PT foi celebrado em 04.10.2007, pelo prazo de 5 anos, renovável por períodos de 1 ano, pelo valor global de € 40.903.760,00.
3. Em 06.06.2008 foi outorgada a 1.ª adenda ao contrato, de acordo com recomendação do Tribunal de Contas, no âmbito do processo de fiscalização prévia.
4. O contrato entrou em vigor em 04. 10.2007 (de acordo com a clausula 26.ª - aditada pela 1.ª adenda), terminando em 05.10.2012.
5. Em 09.05.2012 foi outorgado o 3.º Aditamento ao contrato, o qual retroage os seus efeitos financeiros (revisão dos preços) a 1 janeiro de 2012.
6. De notar que todo o procedimento envolvia para os serviços, dirigentes e seus técnicos (nomeadamente a respondente) uma convicção de legalidade e regularidade dos atos praticados, tendo em consideração a data da outorga e a data de autorização de despesa, o que levava a pressupor que tudo estava em perfeita conformidade, pois nas diversas reuniões entre a DGIE e a então ex-UTIS nada foi dito em contrário.
7. Ou seja no final de ano o procedimento adotado pelo ora respondente para validação das faturas não se alterou relativamente ao procedimento que adotou para todo o restante ano.
8. Nunca em momento algum foi alertada para algum incumprimento de formalidades legais por parte ninguém da ex-UTIS que, entretanto, se mantiverem em funções na DGIE.
9. Aliás, em seu entender a responsabilidade pela não submissão atempada do 3.º Aditamento a fiscalização prévia do TC, é anterior à DGIE que englobou a UTIS.

EM CONCLUSÃO considera a respondente que a sua atuação não é suscetível de:

A) Responsabilidade financeira sancionatória com fundamento em ter permitido a execução e autorização de pagamentos no montante global de 550.784,66€ (entre outubro de 2012 e novembro de 2012) antes da pronúncia do TC (29.05.2013) em violação do disposto no art.º 45.º n.º 4 da LOPTC., porquanto, como ficou demonstrado o final do ano 2012 implicou um grande esforço no sentido de, muito embora as dificuldades encontradas, realizar o apuramento e análise das despesas efetivamente realizadas e a realizar por forma a habilitar os serviços da informação necessária à boa, regular e correta prática dos atos.

Assim sendo, o que a respondente gostaria de afirmar é:

- que os pagamentos que autorizou em 2012 referentes ao 3.º aditamento, ficaram a dever-se ao facto de ser sua convicção que a situação administrativa/legal do contrato se encontrava completamente regularizada, não lhe tendo sido aventada nem comunicada, como já foi referido, na altura qualquer outra hipótese;
- que estava em causa um contrato celebrado em 9/5/2012, ou seja praticamente 5 meses antes da sua entrada em vigor, tempo este que permitiria que antes da sua entrada em vigor, outubro de 2012, se encontrassem acauteladas todas as situações legais necessárias para que o processo cumprisse toda a tramitação necessária;
- que logo que foi detetado que o 3.º aditamento não tinha sido apresentado a visto, mandou que de imediato fossem suspensos os pagamentos até que o Tribunal se pronunciasse;
- que o fornecimento dos trabalhos continuou e não foram suspensos, devido ao facto de se tratarem de serviços respeitantes à Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), estruturante para todo o sistema de comunicações e de operação do MAI, envolvendo Serviços e Forças de Segurança e restantes organismos do Ministério;
- que a todo o processo não foi estranho o facto de este contrato de tido todo o seu procedimento tratado Unidade de Tecnologias de Informação

de Segurança (UTIS) serviço a que a DGIE sucedeu nas suas atribuições, a partir de 1 de agosto de 2012, com a entrada em vigor da sua nova lei orgânica (decreto-lei 160/2012 de 26 de julho) e consequentes dificuldades até à integração plena.

- B) Mesmo que assim, não se entenda, considera-se que a eventual responsabilidade financeira sancionatória deve ser relevada nos termos do disposto no art.º 65.º n.º 9 uma vez que se verificam todos os pressupostos ali referidos, a saber:
- C) Atuação negligente da respondente como resulta da postura assumida ao longo de todo o processo e atrás explicada.
- D) Tal como referido no n.º 8.6. do capítulo VIII- Responsabilidade Financeira Sancionatória, do Relato de Auditoria, para efeitos das al. b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC a ora respondente nunca foi objeto de recomendação ou aplicação de sanção pela prática de infrações financeiras semelhantes às apuradas no presente procedimento, quer em termos de fiscalização prévia, quer concomitante quer sucessiva, nos 34 anos de exercício de funções públicas até 2012, dos quais mais de 20 em funções dirigentes, e destes cerca de 8 em direcção superior.

Lisboa, 19 de agosto de 2016

Tróvão Almeida Soares e António António de Almeida

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F.F. Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 12821/2016
2016/8/31



Processo n.º 01/2014 – Audit. 1.ª S. (ARF)

3.º Aditamento ao contrato-quadro de prestação de serviços para constituição da Rede Nacional de Segurança Interna, celebrado entre o Estado português representado pelo Ministro da Administração Interna e as empresas “PT Comunicações S. A.” E “TMN-Telecomunicações Móveis Nacionais, S. A.”.

Processo de Fiscalização Prévia n.º 197/2013.

Vítor Manuel Plácido Silva da Costa, Chefe de equipa multidisciplinar da Rede Nacional de Segurança Interna, da Secretaria-Geral da Administração Interna, notificado do Relato de Auditoria para os termos do n.º 2 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem exercer o seu

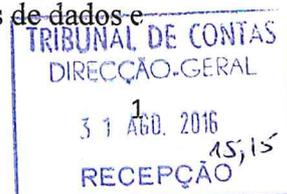
DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

QUESTÕES PRÉVIAS

I. A RNSI

A RNSI – REDE NACIONAL DE SEGURANÇA INTERNA surge com o objetivo de uniformizar e melhorar as infraestruturas de comunicações de dados e



potenciar dessa forma a interoperabilidade entre todos os organismos do Ministério da Administração Interna (MAI).

A RNSI é uma rede de comunicações que assegura a conectividade em mais de um milhar de localizações físicas dos vários organismos e serviços afetos ao MAI, que se distinguem entre si em função dos serviços suportados e dimensão em termos de utilizador. A sua disponibilidade/operacionalidade tem de ser total num regime de 24h sobre 24h, sete dias da semana, durante os 365 dias do ano (24x7x365), atendendo aos serviços que presta tanto no MAI (serviços e forças de segurança) bem como a outras entidades externas.

Trata-se de uma rede multisserviço, para dados, voz e vídeo, tendo como principais pressupostos a máxima segurança, a alta disponibilidade e a maior eficiência na gestão de tráfego, permitindo o controlo e redução de custos através da racionalização e partilha de meios e serviços.

A operação e a gestão da Rede são efetuadas em permanência por equipas dedicadas especializadas do MAI. De salientar que o contrato-quadro de prestação de serviços à RNSI, não só presta o serviço de comunicações, mas também disponibiliza mais de 50 técnicos em regime de *outsourcing* com várias valências nas Tecnologias de Informação (TI), distribuídos por várias equipas para colmatar a falta de capacidade do MAI em técnicos com especialização adequada nos seus quadros.

Assim, pese embora a infraestrutura de comunicações seja o elemento nuclear da sua atuação, a RNSI abrange também:

- O acesso do cidadão à informação dispersa pelos organismos do Ministério;
- Os serviços básicos de rede a todas as dependências de todos os organismos do Ministério (acesso seguro à Internet, correio eletrónico, infraestrutura de chaves públicas, voz sobre IP);
- A partilha de aplicações de carácter horizontal;
- Uma melhoria significativa dos tempos de resposta dos sistemas através do aumento de débito, assegurando o uso de banda larga no sector da segurança interna;

V4

- Uma significativa diminuição dos custos globais das comunicações;
- Uma intranet comum para as forças de segurança;
- A criação de um Centro de Gestão;
- A criação de um Centro de Dados alternativo em caso de desastre.

Atualmente, a RNSI garante ao MAI ter um centro de excelência de cibersegurança (COSI – Centro de Operações de Segurança Informática), a implementação e suporte ao nível das comunicações e segurança da infraestrutura tecnológica aos processos eleitorais, disponibilização transversal de um Sistema de Informação Geográfica (GeoMAI), a nível central e regional, no contexto da gestão de risco, suporte à infraestrutura, potenciando a interoperabilidade de sistemas, da gestão e racionalização de recursos, da criação de estatísticas harmonizadas e da obtenção de informação estruturada para a prevenção, combate à criminalidade e apoio ao planeamento e definição de Políticas de Segurança Pública.

A RNSI garante igualmente o acesso à Internet e ligações com Entidades Externas para todo o MAI.

Em matéria de segurança, cabe à RNSI aplicar todos os mecanismos e procedimentos de segurança na rede sob sua gestão e nos dois Centros de Processamento de Dados (CPD).

Desde a sua fundação e até 2012, enquanto unidade orgânica (UTIS), bem como posteriormente como atribuição da DGIE e atualmente da SGMAI, a RNSI teve e tem de garantir:

- Definição das linhas estratégicas dos SI/TI para o MAI;
- Elaboração do Plano Estratégico dos Sistemas de Informação do MAI;
- Definição da arquitetura tecnológica (standards e soluções);
- Elaboração de pareceres relativos à área de SI\TI;
- Gestão e negociação de contratos com fornecedores externos;
- Avaliação e controlo do desempenho da função de SI\TI no MAI;
- Gestão das competências e formação de recursos SI\TI.

164

Especificando, a RNSI tem como principais vetores de atuação e funcionamento, os seguintes:

1. Criação da infraestrutura central de suporte a todas as comunicações e serviços;
2. Interligação do núcleo central com os centros de dados dos organismos (GNR, PSP, SEF, SGMAI, ANPC, ANSR, IGAI, 112, SSI);
3. Estabelecimento de relações entre os serviços de Diretório e Domínio da RNSI e dos organismos;
4. Disponibilização dos serviços básicos aos Organismos, tais como, um Diretório global de autenticação, acesso Internet de Banda Larga; Correio eletrónico; voz sobre IP, fax sobre IP, videoconferência.
5. Possui ainda uma infraestrutura central, para criação de portais e sítios intranet, Extranet e Internet, para todos os organismos do MAI:
 - Alojamento Sites institucionais, tais como: GNR, ANSR, ANPC, RNSI, 112, IGAI e SGMAI.
 - Publicação Sites de Terceiros:
 - PJ\TMENU (para PSP e GNR);
 - PJ\SPO (para PSP);
 - PJ\Interpol (para PSP e GNR);
 - PJ\SIIC (para PSP e GNR);
 - IRN\Registo Automóvel (para SCOT).
 - SEI da PSP (para PJ e DGITA).
 - Gestão domínios DNS (*Domain Name System*) para a internet: GNR, PSP, SG, ANPC, ANSR, 112, OTSH e outros de suporte às várias aplicações disponibilizadas pelo MAI ao cidadão (por ex. estouaqui.mai.gov.pt, www.eleicoes.mai.gov.pt, www.recenseamento.mai.gov.pt, veraoseguro.mai.gov.pt, www.portaldoeleitor.pt, etc.).

Vet

- Diretório RNSI com aproximadamente 55.000 utilizadores.
- Sistema de correio eletrónico com cerca de 70.000 caixas de correio eletrónico.

6. Disponibilização de aplicações comuns entre Organismos

- a. Plataforma de E-learning;
- b. Sistema de Gestão de Identidades – (SGI);
- c. Polícia em Movimento;
- d. SCOT Sistema de Contraordenações de Transito (SCoT);
- e. 112L Sistema de localização do serviço 112;
- f. Base de Dados de Violência Doméstica (BDVD);
- g. Guia de Registo Único de Tráfico de Seres Humanos (GURTSH);
- h. Base de dados do Sistema Informático Contabilístico (SIC);
- i. Base de dados do Sistema de Recursos Humanos (SRH);
- j. Base de dados de Sistema de Informação e Gestão de Armas e Explosivos (SIGAE);
- k. Sistema de Queixa Eletrónica (SQE);
- l. Perdidos e Achados (SISSPA);
- m. Sites da GNR, ANSR, ANPC, IGAI e SGMAI;
- n. Verão Seguro – Chave Direta;
- o. Portal de Segurança;
- p. Portal do Eleitor;
- q. Portal do recenseamento;
- r. Portal dos escrutínios provisórios dos vários processos eleitorais;
- s. Sistema de Inserção de Afluências e Resultados (SIAR);

- Vla
- t. Sistema de Defesas Oficiosas da Ordem dos Advogados (SINOA);
 - u. Plataforma Informática de Requisição de Policiamento de Espetáculos Desportivos (PIRPED);
 - v. Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC).

Atenta a apresentação técnica (que, note-se, **é a parte que compete ao ora respondente**) da RNSI que até aqui se fez, considera-se que é indubitável e inquestionável que estamos perante um sistema crítico, ficando assim devidamente comprovada a impossibilidade prática de desligar os serviços assegurados às forças de segurança e organismos MAI pela RNSI. Nunca seria possível haver uma interrupção ou disrupção, seja de curta ou longa duração, da prestação de todos os serviços sem que as consequências fossem desastrosas. Ressalva-se que quando se fala em “referidos serviços”, estão incluídos também aqueles que são assegurados pelos técnicos da PT, através do Contrato-Quadro MAI-PT (que, como já se referiu, assegura grande parte dos serviços da RNSI).

Os serviços da RNSI nunca poderiam, **do ponto de vista prático e técnico**, ficar suspensos seja por que motivo fosse sendo que as consequências que daí adviriam poderiam ser catastróficas quer para o próprio MAI, quer para os cidadãos.

Assim importa ainda mencionar que a RNSI é um sistema crítico que visa a prossecação do interesse público, tal como consta dos fundamentos invocados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2013, de 14 de novembro, que autorizou o 3.º Aditamento ao Contrato, bem como a respetiva despesa, e que se passa a reproduzir:

“A RNSI constitui um sistema indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações do Estado na proteção de pessoas e bens e na manutenção da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, pelo que é imperioso evitar a disseminação do conhecimento da tipologia de rede de comunicações do Ministério da Administração Interna, da sua localização física e dos respetivos pontos de encaminhamento e de redundância.”

“Tendo presente que está em curso o lançamento de um procedimento pré-contratual de concurso público para adjudicação dos referidos serviços que, devido à complexidade e à dimensão da RNSI, à criticidade da informação

Vet

transportada e armazenada e aos níveis de segurança inerentes a toda a infraestrutura não estará concluído até final do ano de 2013, torna-se necessário autorizar a despesa relativa à prorrogação do contrato -quadro pelo prazo de um ano. Deste modo, fica garantida a continuidade dos serviços de forma ininterrupta, permitindo às entidades do MAI o acesso à RNSI, sistema indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações do Estado na proteção de pessoas e bens e na manutenção da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas.

II. A EXTINÇÃO DA UTIS

Reafirma-se aqui toda a argumentação já produzida pela DGIE em sede de processo de fiscalização prévia (Of. 557/2013/SUBDG_IE, de 22.03.2013) e considerada no Relato de Auditoria, sublinhando-se, por mera cautela de defesa, os seguintes pontos:

1. Nos termos do Dec. Lei n.º 121/2009, de 21 de maio (diploma que cria a UTIS), a UTIS era o organismo do MAI a quem competia assegurar a prestação de serviços partilhados aos serviços centrais de natureza operacional e de suporte do ministério, na área das tecnologias de informação, comunicação e segurança informática.
2. Com a publicação da lei orgânica do Ministério da Administração Interna (Dec. Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro) a UTIS é extinta (n.º 2 do art.º 16.º), sendo as suas atribuições integradas na Direção-Geral das Infraestruturas e Equipamentos (DGIE) do MAI.
3. De acordo com o n.º 1 do art.º 18.º do referido diploma, as extinções, fusões e reestruturações apenas produziriam efeitos com a entrada em vigor dos respetivos diplomas orgânicos.
4. A nova lei orgânica da DGIE do MAI (Dec. Lei n.º 160/2012, de 26 de julho) entrou em vigor em 1 de agosto de 2012, tendo-se iniciado naquela data o processo de fusão dos serviços, o qual no momento em que o processo foi submetido a fiscalização prévia ainda decorria.
5. De facto, a portaria que visava determinar a estrutura nuclear da DGIE, as competências das respetivas unidades orgânicas, nunca foi publicada. Este era,

Vik

aliás, o documento fundamental para a prossecução do processo de fusão da UTIS na DGIE.

6. Assim, durante o ano em causa (2013), a entidade responsável pela gestão do Contrato MAI-PT foi sucessivamente sendo objeto de alterações quanto à sua orgânica.
7. De facto, uma fusão e uma integração, de organismos da natureza da UTIS e da DGIE, comportam um alto grau de dificuldade integrativa, designadamente nas dimensões administrativa, financeira e de recursos humanos.
8. Como tal, parece-nos justificável que tenha havido uma fase de adaptação em que os serviços ainda não conheciam as novas atribuições e responsabilidades, não sendo até humanamente possível e exigível dada a escassez de recursos humanos existentes nos serviços, que se conseguissem conhecer e analisar *ipso facto* todos os assuntos, em concreto, todos os contratos e as suas especificidades, nem tão-pouco avaliar com precisão as respetivas consequências.
9. A integração dos dois orçamentos (UTIS e DGIE) ocorreu em agosto de 2012 e foi realizada pela Secretaria-Geral (SG) no âmbito dos serviços partilhados do MAI, tendo os pagamentos continuado a ser realizados nos moldes anteriores, apenas por conta do novo orçamento.
10. Assim, os contratos em vigor mantiveram a gestão junto dos serviços da ex-UTIS e os novos procedimentos pré-contratuais começaram a ser realizados na DGIE.
11. O processo de integração das atribuições destas entidades, ao nível da gestão dos contratos só ficou concluído durante o mês de janeiro de 2013, com a integração das Chefes de Equipa Multidisciplinares da área de Contratação Pública e da área Financeira, e respetiva documentação nos serviços sede da DGIE, em Lisboa,
12. Pelo que só nessa data o ora respondente foi informado que o 3.º Adicional do contrato MAI.PT ainda não tinha sido enviado ao TC para efeitos de fiscalização prévia, pelo que não haveria lugar a pagamentos até ao “visto”.
13. Por conseguinte, dada a falta de informação de que dispunha, o respondente sempre atuou na convicção de que os contratos tinham sido celebrados conforme a lei, eram válidos e plenamente eficazes, nunca lhe tendo sido informado o contrário até à data supramencionada.

- VH
14. Acresce ressaltar que o ora respondente é responsável por uma área técnica (comunicações), pelo que, ainda que não querendo eximir-se de responsabilidade, a verdade é que sempre confiou que todo o processo estava devidamente regularizado do ponto de vista legal e financeiro, bem como todos os outros procedimentos cujas respetivas necessidades eram da sua área de competência.
 15. Face ao exposto, e atendendo à complexidade do processo de fusão e integração de serviços como a UTIS e a DGIE, agravada por possuírem instalações distantes (Oeiras, serviços tecnológicos e Lisboa, restantes serviços) e atribuições muito específicas e diferentes, afigura-se compreensível o lapso de tempo, entretanto ocorrido para a regularização dos procedimentos, considerando-se que esta envolvente deve ser tomada em consideração na avaliação da situação em apreço.
 16. Dado que todo o apoio administrativo e logístico ao funcionamento da UTIS era assegurado pela Secretaria-Geral (art.º 7.º da sua lei orgânica), a UTIS dispunha de uma estrutura administrativa muito reduzida.
 17. Sublinhe-se que com a fusão os serviços de ambas as entidades tiveram não só que continuar a dar suporte às respetivas atividades como também que praticar os atos necessários à transição de atribuições.
 18. No que concerne às faturas respeitantes aos serviços assegurados a coberto dos vários contratos de prestação de serviços da RNSI, designadamente do Contrato-Quadro MAI-PT, eram remetidas pela área administrativa e financeira para validação pelos serviços técnicos da UTIS, nomeadamente pelo ora respondente que validava as faturas respeitantes aos serviços cuja necessidade era da sua área de competência, nomeadamente as respeitantes ao Contrato-Quadro MAI-PT e ao seu 3.º aditamento.),
 19. E pelo que o ora respondente sempre julgou que, antes de lhe serem remetidas para validação técnica, o suporte legal para pagamento, bem como existência ou não de cabimento/compromisso era validado previamente. (explicar-se-á mais pormenorizadamente este processo mais à frente).
 20. Por conseguinte, e sempre no pressuposto que o referido aditamento estava conforme a lei, as faturas foram validadas tecnicamente pelo respondente (e **apenas tecnicamente** uma vez que apenas essa validação competia ao ora respondente) validação essa que consistia apenas na confirmação se os serviços

técnicos reportados e descritos nas faturas correspondiam aos serviços efetivamente prestados.

21. Posto isto, as faturas eram devolvidas à área administrativa/financeira para pagamento ou devolvidas para correção à PT sempre que contivessem erros.
22. Entre janeiro e maio de 2013 o ora respondente deixou de receber faturas respeitantes ao contrato para validação técnica, altura em que lhe foi informado que a direção da DGIE determinou que não haveria lugar a mais pagamentos daqueles serviços uma vez que o 3.º aditamento ao contrato não havia obtido nem tão-pouco havia sido submetido a “visto”,
23. Ainda assim, os serviços continuaram a ser prestados sem que nunca tivesse havido qualquer indicação no sentido de os interromper (o que, como supra se explicou, seria impossível na medida em que as consequências da disrupção dos mesmos seriam desastrosas para o MAI e, conseqüentemente, para os cidadãos).

EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

O Relatório de Auditoria aponta como fundamentador do cometimento de infração financeira, passível de constituir o ora respondente:

EM RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA:

- A execução física e financeira do 3.º aditamento ao contrato-quadro na sequência da efetiva prestação de serviços e autorização e execução de pagamentos no montante global de 550.784,66€ (entre outubro de 2012 e novembro de 2012) antes da pronúncia do TC (29.05.2013) o que na opinião da equipa de auditoria, configura desrespeito do art.º 45.º n.º 4 e consubstancia a prática de infração financeira tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC uma vez que se está perante “(...) violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas(...)”.

VCh

De acordo com o Relatório de Auditoria, o ora respondente, enquanto responsável pela Equipa Multidisciplinar de Segurança e Comunicações, com conhecimento da execução dos serviços prestados por conta do aditamento em apreço e responsável pela validação técnica das faturas é responsável pela autorização e execução de pagamentos no montante global de 550.784,66€ (entre outubro de 2012 e novembro de 2012) antes da pronúncia do TC (29.05.2013).

1. Desde logo, importa vincar nesta sede matéria já invocada no âmbito do processo de fiscalização prévia que nos parece de particular importância para se poder aferir da complexidade das decisões de suporte a um procedimento desta natureza.
2. O contrato quadro MAI-PT foi celebrado em 04.10.2007, pelo prazo de 5 anos, renovável por períodos de 1 ano, pelo valor global de € 40.903.760,00.
3. Em 06.06.2008 foi outorgada a 1.ª adenda ao contrato, de acordo com recomendação do Tribunal de Contas, no âmbito do processo de fiscalização prévia.
4. O contrato entrou em vigor em 04.10.2007 (de acordo com a cláusula 26.ª – aditada pela 1.ª adenda), terminando em 05.10.2012.
5. Em 09.05.2012 foi outorgado o 3.º Aditamento ao contrato, o qual retroage os seus efeitos financeiros (revisão dos preços) a 1 janeiro de 2012.
6. De facto, importa ter em conta que o 3.º Aditamento não se encontrava, no seu todo, sujeito a visto prévio (mesmo aplicando a nova redação da al. d) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC: “*Os actos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras.*”).
7. O contrato não foi modificado no que concerne ao seu objeto (previsto nas cláusulas 2 e 3, nem os anexos VIII e IX referidos na cláusula 2 ou os anexos II e IV referidos na cláusula 3), mas sim quanto a determinadas características carecidas de atualização tecnológica; a outra alteração sofrida foi a da revisão dos preços para valor mais baixo o que implicou um desagravamento da respetiva despesa.

- VLA
8. De notar que todo o procedimento envolvia para os serviços, dirigentes e seus técnicos (nomeadamente o respondente) uma convicção de legalidade e regularidade dos atos praticados.
 9. Por um lado, existia um Aditamento ao contrato assinado (pelo Ministro da Administração Interna) que determinava no n.º 1 da cláusula 3.ª que: “O Contrato Quadro, bem como todos os instrumentos jurídicos a ele anexos, renova-se pelo período de tempo constante da cláusula 8.ª e prorroga-se até 31 de dezembro de 2013.”
 10. De acordo com o número 2 da referida cláusula 8.ª “As alterações ao contrato introduzidas por este aditamento retroagem a 1 de janeiro de 2012, conforme os termos constantes do anexo III do presente aditamento e vigorarão até ao termo da vigência do contrato quadro.”
 11. Por outro lado, a RCM n.º 43/2012 autorizava a realização da despesa inerente à renovação do contrato quadro, pelo período de 1 ano, bem como a sua prorrogação até 31 de dezembro de 2013.
 12. Acresce que nos termos do n.º 6 da referida RCM se determinava ainda “que a presente resolução reporta os seus efeitos a 1 de janeiro de 2012”.
 13. Ou seja, no final de ano o procedimento adotado pelo ora respondente para validação das faturas não se alterou relativamente ao procedimento que adotou para todo o restante ano.
 14. Nunca, em momento algum, foi alertado para algum incumprimento de formalidades legais por parte do seu dirigente superior Coordenador da UTIS ou pelos Chefes de Equipa Multidisciplinar das áreas financeira ou de contratação pública da UTIS., nem tão-pouco lhe foi informado que o aditamento em apreço estava legalmente sujeito a “visto” e que não haviam sequer sido feitas as devidas diligências no sentido de submeter o mesmo à apreciação desse douto Tribunal para fiscalização.
 15. De acordo com documento interno da Unidade de Tecnologias de Informação de Segurança (UTIS), intitulado **Manual de Acolhimento e Integração (anexo 1)**, do Ministério da Administração Interna à Direção de Segurança e Comunicações (área da UTIS que corresponde à atual área de competência do respondente), competia ao ora respondente as seguintes funções:

- a. Assegurar o bom funcionamento das infraestruturas de comunicações do MAI, com os melhores níveis de serviço;
- b. Garantir a exploração e o bom funcionamento dos serviços de rede, tanto de natureza operacional como de suporte aos serviços centrais do MAI e dos Governos Cívicos;
- c. Instalar e gerir, para uso partilhado, as comunicações com entidades externas ao MAI;
- d. Definir as normas de segurança de utilização generalizada nas comunicações do MAI;
- e. Criar, gerir, e manter em funcionamento permanente a RNSI, com dispersão geográfica por todo o território nacional;
- f. Desenvolver e assegurar serviços de natureza infraestrutural e outros conexos, em especial os serviços de comunicações de dados transversais ao MAI, velando pela sua eficácia e segurança;
- g. Apoiar a utilização de serviços partilhados e similares pelas forças e serviços de segurança;
- h. Contribuir, em articulação com serviços tutelados por outros ministérios, para o reforço da segurança informática da Administração Pública;
- i. Assegurar todas as atividades diárias de gestão das comunicações e procedimentos de suporte;
- j. Assegurar a gestão dos níveis de serviço das comunicações e a sua evolução, contemplando a capacidade, a disponibilidade e a continuidade;
- k. Garantir a emissão de certificados de assinatura eletrónica qualificados para os utilizadores da RNSI;
- l. Apoiar a tomada de decisões nas suas áreas de intervenção, quando solicitada.

Depreende-se assim que o ora respondente não era dirigente, nem tinha funções de dirigente, sendo apenas e tão só Chefe de Equipa Multidisciplinar equiparado para efeitos remuneratórios a chefe de divisão, pelo que não acompanhou o procedimento

Vh

administrativo de renovação/prorrogação do contrato que conduziu à celebração do 3.º Aditamento ao contrato MAI.PT visto que não era das suas funções.

O modo de validação das faturas, que seguia, enquanto UTIS era o seguinte:

- Caso os serviços constantes na fatura correspondessem aos serviços prestados, assinava e datava a fatura com a informação “Serviços prestados”;
- Caso os serviços constantes na fatura não correspondessem em parte ou na totalidade aos serviços prestados, essas inconformidades (erros) eram assinaladas, assinava e datava a fatura com a informação “Junta-se relatório de inconformidades em anexo, que carecem de esclarecimento”;
- Recebia e devolvia as faturas à Divisão Financeira e Patrimonial da UTIS.
- Conforme **Anexo 2**, ofício com o título “Validação de Facturas PT” redigido pela responsável da Divisão Financeira e Patrimonial da UTIS ao Coordenador da UTIS a informar da conformidade financeira (ou não) de faturas respeitantes ao Contrato Quadro MAI-PT e dando indicações que estavam em condições de “serem validadas tecnicamente”. Por sua vez, há o visto do Coordenador da UTIS que despacha para o respondendo para que este proceda à validação técnica.
- Apresenta-se ainda um ofício (**Anexo 3**) elaborado pela Divisão Financeira e Patrimonial da UTIS dirigido ao Coordenador da UTIS a informar que as faturas em análise estão “em condições de serem validadas tecnicamente”, após validação financeira e administrativa. O Coordenador da UTIS assina e remete ao cuidado do respondente para validação técnica para confirmar se os serviços estavam a ser prestados ou não.

O modo de validação das faturas que seguia, enquanto DGIE, era o seguinte:

- Importa desde já mencionar que as faturas eram recebidas e devolvidas ao Núcleo de Apoio Administrativo (NAA) da DGIE;
- As faturas eram remetidas para validação técnica com um carimbo previamente apostado pelo NAA, carimbo esse composto por duas partes:
 - A primeira, que vinha previamente preenchida pelo NAA e que continha a indicação do número do contrato, a data da celebração/adjudicação e

Ve

referindo que se encontrava em vigor, tendo ainda tendo ainda a indicação que os serviços seriam pagos caso estes tivessem sido prestados;

- A segunda que apenas tinha espaço para aposição da assinatura dos respondendo, a descrição do seu cargo e data da validação após a validação dos serviços prestados (conforme Anexo 4).

- Caso os serviços constantes na fatura correspondessem aos serviços prestados, assinava, indicava o meu cargo e datava;
- Caso os serviços constantes na fatura não correspondessem em parte ou na totalidade aos serviços prestados, essas inconformidades (erros) eram assinaladas e a fatura era devolvida sem a assinatura, identificação do cargo e data.

EM CONCLUSÃO considera o respondente que a sua atuação não é suscetível de:

A. Responsabilidade financeira sancionatória com fundamento em ter permitido a execução e autorização de pagamentos no montante global de 550.784,66€ (entre outubro de 2012 e novembro de 2012) antes da pronúncia do TC (29.05.2013) em violação do disposto no art.º 45.º n.º 4 da LOPTC., **porquanto**, como ficou demonstrado o final do ano 2012 implicou um grande esforço no sentido de, muito embora as dificuldades encontradas realizar o apuramento e análise dos serviços efetivamente realizados e a realizar por forma a habilitar os serviços da informação necessária à boa, regular e correta prática dos atos.

B. Tal como ficou demonstrado que o respondente apenas efetuava uma validação técnica dos serviços que eram prestados, primeiro à UTIS e depois à DGIE, no âmbito do mesmo contrato, nunca tendo sido informado pelos serviços competentes ou superiores hierárquicos da existência qualquer irregularidade ou nulidade do contrato. As faturas sempre lhe foram distribuídas para validação sem qualquer referência a ilegalidades, desconhecendo o respondente em absoluto que o contrato padecia de

Via

vícios ao nível das formalidades legais de obtenção de visto do TC, o que extravasava em absoluto as funções técnicas que exercia, pelo que considera não dever ser penalizado por responsabilidade financeira sancionatória, quando os atos praticados de validação técnica das faturas são absolutamente verdadeiros, já que os serviços foram efetivamente prestados e recebidos.

C. Acresce ainda que a autorização de pagamento ou realização de despesa estava e está longe de caber na sua esfera de competências, pelo que o mesmo tão-somente poderia informar acerca da prestação ou não dos serviços e fazer a sua validação técnica e nunca pôderia dar ordem de pagamento das respetivas faturas.

D. Mesmo que assim, não se entenda, considera-se que a eventual responsabilidade financeira sancionatória deve ser relevada nos termos do disposto no art.º 65.º n.º 9 uma vez que se verificam todos os pressupostos ali referidos, a saber:

- a. Atuação negligente do respondente como resulta da postura assumida ao longo de todo o processo e atrás explicada. Desconhecia, e não participava em qualquer processo administrativo e financeiro precedente e subsequente ao processo de validação técnica das faturas, tal como descrito nos parágrafos anteriores.
- b. Confirma que não tinha conhecimento de qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado.
- c. Confirma, que relativamente à forma como efetuava e efetua a validação técnica das faturas, nunca foi censurado pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado.

- d. Tal como referido no n.º 8.6. do capítulo VIII- Responsabilidade Financeira Sancionatória, do Relato de Auditoria, para efeitos das al. b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC o ora respondente nunca foi objeto de recomendação ou aplicação de sanção pela prática de infrações financeiras semelhantes às apuradas no presente procedimento, quer em termos de fiscalização prévia, quer concomitante quer sucessiva.

O respondente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Vitor Costa', written in a cursive style.

(Vitor Costa)