

Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 1/2018

1.ª SECÇÃO



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

PROCESSO N.º 15/2015 – ARF. /1.ª Secção

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
RELATIVAMENTE A DEZ CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE
SERVIÇOS CELEBRADOS NOS ANOS DE 2012 A 2016 PELA
AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE
PORTUGAL, E.P.E.**

**(Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 1869, 1870 e 1871/2014, 351, 352 e
786/2015, 95 e 1325/2016, 259 e 474/2017)**

LISBOA

2018

ÍNDICE

<i>I.</i>	<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>6</i>
<i>II.</i>	<i>DESCRIÇÃO DOS CONTRATOS ENLOBADOS NO PRESENTE ARF</i>	<i>10</i>
<i>III.</i>	<i>FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>14</i>
<i>IV.</i>	<i>ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>19</i>
	<i>1. Ilegalidades/Infrações financeiras indiciadas</i>	<i>19</i>
	<i>2. Identificação dos responsáveis</i>	<i>22</i>
<i>V.</i>	<i>ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPETIVA APRECIÇÃO</i>	<i>24</i>
<i>VI.</i>	<i>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>43</i>
<i>VII.</i>	<i>CONCLUSÕES</i>	<i>44</i>
<i>VIII.</i>	<i>DECISÃO</i>	<i>45</i>
	<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>48</i>

I. INTRODUÇÃO

1. Objeto e metodologia

Entre setembro de 2014 e fevereiro de 2017, a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE (AICEP ou Agência), enviou para fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), dez contratos de aquisição de serviços¹ respeitantes a seguros, viagens, alojamentos e serviços conexos e, ainda, relativos à aquisição de serviços de conceção, implantação, construção, decoração, montagem e desmontagem dos pavilhões de Portugal em diversas feiras internacionais, cujos valores, objetos e outras condições infra se descreverão de forma mais detalhada.

Em comum a todos os processos² a que os mencionados contratos deram origem, verificou-se, em sede de fiscalização prévia, a produção de efeitos materiais e financeiros, total ou parcialmente, em datas anteriores à remessa dos contratos para fiscalização prévia e o desrespeito dos prazos estabelecidos nos artigos 81.º, n.º 2, e 82.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³.

Em consequência desta verificação, todos os processos foram remetidos ao Departamento de Controlo Concomitante (DCC) para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras e não financeiras.

Tendo-se constatado que os factos e as infrações indiciadas nos processos e as demais questões suscitadas pelos mesmos eram idênticas, foram proferidos os despachos de 07 de fevereiro, 24 e 25 de maio de 2017, nas Informações n.ºs 65/2016 – DCC, 50, 51 e 55/2017 – DCC, respetivamente, todos no sentido de ordenar a incorporação de todos os processos no Proc. n.º 15/2015 - ARF/1.ª Secção 4/5.

¹ Processos de fiscalização prévia n.ºs 1869, 1870 e 1871/2014, 351, 352 e 786/2015, 95 e 1325/2016, 259 e 474/2017.

² Com exceção do processo n.º 259/2017, no que se refere ao incumprimento dos prazos.

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁴ Sem prejuízo desta incorporação, para facilitar a exposição, no presente relatório será utilizada a numeração dos processos de fiscalização prévia como forma de identificar o contrato de que se está a tratar em cada momento.

⁵ O presente relatório trata, apenas, do apuramento de responsabilidade financeira. As infrações não financeiras, resultantes dos incumprimentos de prazo verificados em cada processo, foram objeto de tratamento autónomo.

Em sede de fiscalização concomitante e a fim de clarificar várias questões suscitadas pelo estudo dos processos, solicitou-se, por escrito, à AICEP esclarecimentos diversos⁶, tendo ainda, em 6 de abril de 2017, tido lugar uma reunião entre a equipa da Direção-Geral do Tribunal de Contas⁷ (DGTC) e alguns dirigentes da AICEP que, à data da reunião, ocupavam os seguintes cargos: Presidente do Conselho de Administração, A)....., B)....., Secretária Geral Adjunta, C)....., Diretor Financeiro, D)....., Diretora de Assessoria Jurídica, E)....., Diretora de Património, Logística e Compras, e F)....., Diretor de Informação.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13.º da LOPTC, notificado aos indiciados responsáveis, identificados no ponto 4 do presente relatório, através dos escritórios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 1706 a 1717/2018, todos de 22 de janeiro de 2018, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 20 dias.

O que todos eles desde logo fizeram, com exceção do indiciado responsável G)....., que desempenha atualmente as funções de Embaixador de Portugal no, o qual, só respondeu em 16 de julho de 2018, na sequência da carta precatória para notificação, enviada à Secção Consular da Embaixada de Portugal na cidade do, juntamente com o escritório da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) de 5 de junho de 2018, dirigido ao Secretário Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, uma vez que, apesar dos esforços feitos nesse sentido, não foi possível notificar o interessado pela via postal normal, como aconteceu relativamente aos restantes indiciados responsáveis⁸.

Os indiciados responsáveis apresentaram alegações, em documentos autónomos, subscritos pelos próprios, à exceção do indiciado responsável C)....., que apresentou as suas alegações

⁶ Desta troca de correspondência com a AICEP, salienta-se pela importância e extensão dos esclarecimentos prestados, os escritórios daquela Agência com as referências DAJ 2017/081, de 18 de maio, e DAJ 2017/081, de 26 de junho.

⁷ Constituída pela Auditora-Chefe do Departamento de Controlo Concomitante, Helena Santos, e pelas técnicas afetas ao referido departamento, Cristina Marta e Rita Quintela.

⁸ A fim de proceder à notificação do relato ao embaixador G)....., foi enviado para a Embaixada de Portugal no, o escritório da Direção Geral do Tribunal de Contas, n.º 1707/2018, de 22 de janeiro, em anexo ao qual se juntava cópia do mesmo. Tendo o indiciado responsável informado através de e-mail datado de 02 de abril de 2018, que não recebeu o relato em apreço, foi o mesmo novamente remetido através do escritório n.º 8503/2018, de 04 de abril de 2018. Por e-mail datado de 16 de maio de 2018, o embaixador veio, de novo, informar que não recebeu o relato em causa, pelo que, em cumprimento do despacho proferido pelo Juiz Conselheiro relator do processo de 22 de maio de 2018, procedeu-se à notificação por meio de carta precatória, entregue através de correio diplomático.

em documento subscrito por mandatário regularmente constituído, tendo tais alegações sido rececionadas na Direção-Geral do Tribunal de Contas dentro do prazo fixado.

As alegações produzidas foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo ao mesmo (anexo III), sem prejuízo de algumas transcrições efetuadas, sempre que tal se considerou pertinente.

2. Caracterização da AICEP e identificação dos membros do respetivo Conselho de Administração

A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. foi criada pelo Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de junho, o qual também aprovou os respetivos estatutos, sendo que, nos termos do estatuído no n.º 2 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 2.º daquele diploma legal, a AICEP “(...) sucede à API – Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E., (...), mantendo a sua personalidade jurídica e assumindo a titularidade da universalidade dos direitos e obrigações que integram o património daquela”, integrando, também, “(...) as atribuições e competências cometidas na lei e nos respetivos estatutos ao ICEP Portugal, I.P., abreviadamente designado por ICEP”⁹.

Posteriormente, na sequência da extinção da Direção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos¹⁰, foram também transferidas para a AICEP as atribuições daquela Direção-Geral nos domínios da diplomacia económica e informação macroeconómica e de mercados, o que foi feito através da aprovação do Decreto-Lei n.º 229/2012¹¹, de 26 de outubro, em anexo ao qual constam os estatutos da AICEP atualmente em vigor.

De acordo com o previsto nos referidos estatutos, a AICEP é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e de poderes de autoridade pública administrativa inerentes à prossecução das suas atribuições, regendo-se pelos seus estatutos, regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades empresariais, nos termos do qual, não estão sujeitas às normas da contabilidade pública¹².

⁹ Extinto pelo Decreto-Lei n.º 244/2007, de 25 de junho, que simultaneamente determinou a integração das suas atribuições na AICEP.

¹⁰ Por força do Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro.

¹¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 219/2015, de 08 de outubro.

¹² Artigo 58.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

No que respeita à respetiva estrutura orgânica, são órgãos da AICEP, o conselho de administração (composto pelo presidente e por quatro vogais executivos) e o fiscal único (cfr. artigos 13.º e 15.º dos estatutos em anexo ao Decreto-Lei n.º 229/2012).

Relativamente à forma de recrutamento e regime de pessoal da AICEP, nada se refere especificamente nos respetivos estatutos¹³, porém, considerando a aplicação subsidiária do regime jurídico das entidades públicas empresariais, o qual, está atualmente consagrado no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, é legalmente admissível a essas entidades contratar ao abrigo do regime jurídico do contrato individual de trabalho (cfr. artigo 17.º, n.º 1)^{14/15}.

A AICEP passou a integrar o setor institucional das Administrações Públicas (S.13 nos termos do código do sistema europeu de contas nacionais e regionais – SEC 2010) em 2013 (reconhecido pelo Instituto Nacional de Estatística, em setembro de 2014).

Nos anos relevantes¹⁶ para o apuramento da responsabilidade financeira a que a presente ação se reporta, o órgão de gestão da AICEP, teve a seguinte composição:

	Presidente	Vogais Executivos
<i>Resolução n.º 22/2011, de 2 de dezembro, publicada no D.R., 2.ª série, n.º 239 de 15.12.2011</i>	H) a)	 I).....a) /b)  J)..... a) / c)  K)..... a)  L).....d)
<i>Resolução n.º 30/2012, de 26 de julho, publicada no D.R., 2.ª série, n.º 155 de 10.08.2012</i>		G)..... (nomeado com efeitos a 15.08.2012)

¹³ Com exceção do previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26 de outubro, o qual, no entanto, se refere a uma situação específica e apenas àquela.

¹⁴ Também o artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro (em vigor à data da aprovação dos estatutos da AICEP) referia que: “O estatuto do pessoal das empresas públicas é o do regime do contrato individual de trabalho”.

¹⁵ De referir, igualmente, que o artigo 24.º, do Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de outubro, que criou a Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E., e aprovou os respetivos estatutos, previa que o estatuto do pessoal da API se regia, na generalidade, pelas normas aplicáveis ao contrato individual de trabalho e, na especialidade, pelo disposto nos regulamentos internos da API.

¹⁶ Os anos em que foram celebrados, executados (total ou parcialmente) e remetidos para fiscalização prévia os contratos em apreço, ou seja, 2012 a 2017.



<i>Resolução n.º 15/2014, de 24 de abril, publicada no D.R., 2.ª série, n.º 82 de 29.04.2014</i> ¹⁷	Presidente	Vogais Executivos
	M).....	K)..... G)..... e) A)..... N)..... f)
<i>Resolução n.º 38-A/2015, de 23 de julho, publicada no D.R., 2.ª série, n.º 142 de 23.07.2015</i>		O)..... (nomeada com efeitos a 02.09.2015)
<i>Resolução n.º 48/2017, de 9 de março, publicada no D.R., 1.ª série, n.º 63 de 29.03.2017</i> ⁸ (nomeia o atual Conselho de Administração)	Presidente	Vogais Executivos
	A).....	P) Q)..... R)..... S).....

- a) Nomeados com efeitos a 02.12.2011.
 b) Renunciou ao cargo em 30.12.2013.
 c) Renunciou ao cargo em 26.07.2013.
 d) Nomeado com efeitos a 01.01.2012 e exonerado a seu pedido com efeitos a 31.05.2012.
 e) Manteve-se no cargo até 02.09.2015, data em que foi nomeado Embaixador de Portugal no Panamá, pelo Decreto do Presidente da República n.º 96/2015, de 2 de setembro.
 f) Renunciou ao cargo em outubro de 2016.

II. DESCRIÇÃO DOS CONTRATOS ENGLOBALADOS NO PRESENTE ARF

N.º de registo na DGTC ¹⁹	Objeto Contratual	Identificação do segundo outorgante	Valor/€ (S/IVA)	Data de celebração	Data de início e de termo de produção de efeitos	Data de envio para fiscalização prévia	Data do 1.º e do último pagamento ²⁰
1869/2014	Aquisição de serviços de viagens, alojamentos e outros serviços conexos por um período de 12 meses. ²¹	Raso – Viagens e Turismo, S.A.	700.000,00	15.07.2013	15.07.2013 a 11.07.2014	05.09.2014	01.08.2013 31.07.2014
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		<p>Em sessão diária de visto (s.d.v.) de 26.12.2014: <i>“Porque o contrato em apreço se mostra integralmente executado, revela-se agora, extemporânea a respetiva apreciação em sede de fiscalização prévia. Logo, e em sessão diária de visto, decide-se a devolução do mencionado contrato. Da apreciação em curso, conclui-se, ainda, que a AICEP, não só remeteu o contrato a este Tribunal e para efeitos de fiscalização prévia em tempo que viola o prazo previsto no artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC, como, também, deu execução integral ao contrato antes da concessão do visto, e em manifesta infração do disposto no artigo 45.º, n.º 1, daquela mesma lei.</i>”</p>					

¹⁷ Todas as nomeações com efeitos a 24 de abril de 2014.

¹⁸ Com efeitos a 15 de abril de 2017.

¹⁹ Número de processo de fiscalização prévia.

²⁰ Em conformidade com o constante dos quadros em anexo II ao presente relatório.

²¹ Ou até um máximo de 700.000 €, conforme o que ocorresse primeiro.



N.º de registo na DGTC ¹⁹	Objeto Contratual	Identificação do segundo outorgante	Valor/€ (S/IVA)	Data de celebração	Data de início e de termo de produção de efeitos	Data de envio para fiscalização prévia	Data do 1.º e do último pagamento ²⁰
		<i>Depara-se-nos, assim, o cometimento de uma infração prevista e punida nos termos do artigo 66.º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, e uma outra, geradora de responsabilidade financeira artigo 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC. Neste contexto, remeta à Concomitante, para apuramento da atinente responsabilidade”.</i>					
1870/2014	Aquisição de serviços de viagens, alojamentos e outros serviços conexos por um período de 12 meses. ²¹	Raso – Viagens e Turismo, S.A.	700.000,00	06.11.2012	06.11.2012 a 14.07.2013	04.09.2014	26.11.2012 18.10.2013
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Em s.d.v., de 10.03.2016: “(…) devolver uma vez que, atenta a integral execução contratual, a sua fiscalização prévia é extemporânea. O processo prossegue, no entanto, para efeitos de eventual responsabilização por infrações financeiras (DCC) (...)”.					
1871/2014	Aquisição de serviços de viagens, alojamentos e outros serviços conexos por um período de 12 meses. ²¹	Raso – Viagens e Turismo, S.A.	700.000,00	12.05.2014	16.06.2014 e 18.06.2015	04.09.2014	22.07.2014 30.09.2015
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Em s.d.v., de 03.03.2016: “(…) Tendo em conta a execução integral do contrato é inútil por extemporaneidade a sua apreciação. Tendo em conta possíveis infrações financeiras ocorridas no âmbito do contrato remeta ao DCC para competente análise e averiguação (...)”.					
351/2015	Prestação de serviços de seguros	João Mata, Lda.	507.621,57 (com IVA)	11.11.2013	01.01.2014 e 31.12.2014	10.02.2015	17.01.2014 09.04.2015
352/2015	Prestação de serviços de seguros	João Mata, Lda.	567.739,68 (com IVA)	13.11.2012	01.01.2013 e 31.12.2013		18.01.2013 22.04.2014
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Em s.d.v., de 09.07.2015: “Tendo em conta que os contratos já se encontram material e financeiramente executados, considera-se inútil a sua apreciação em sede de visto prévio. Tendo em conta a eventual existência de responsabilidade financeira remeta-se ao DCC para os efeitos legais”.					



N.º de registo na DGTC ¹⁹	Objeto Contratual	Identificação do segundo outorgante	Valor/€ (S/IVA)	Data de celebração	Data de início e de termo de produção de efeitos	Data de envio para fiscalização prévia	Data do 1.º e do último pagamento ²⁰
786/2015	Aquisição de serviços de conceção, implantação, construção, decoração, montagem e desmontagem dos pavilhões de Portugal nas feiras 2015: FIA, FILDA e FACIM. ²²	CVDECOR – Montagem e Decoração de Stands, Lda	434.420,00 (montante máximo)	16.03.2015	16.03.2015 e 31.12.2015	14.04.2015	03.07.2015
							30.09.2015
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Em s.d.v., de 17.03.2016: “(…) a devolução do presente contrato, pois face à integral execução do mesmo, a fiscalização prévia a exercitar revela-se extemporânea. (…) Indiciando-se a prática de infrações de natureza financeira (pagamentos antes do visto) e incumprimentos dos prazos de resposta (infração prevista no artigo 82.º, n.º 2, da LOPTC), remeta-se ao DCC para o apuramento das atinentes responsabilidades.”					
95/2016	Aquisição de serviços de seguros para 2016	Luso-Atlântica, Corretor de Seguros, S.A.	534.160,76 (montante máximo)	06.11.2015	01.01.2016 a 31.12.2016	18.01.2016	27.01.2016
							08.03.2017
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		<i>Recusado o visto, pelo Acórdão n.º 11/2016 – 1.ª S/SS, de 21 de julho de 2016²³, tendo sido proferido, ainda, o seguinte:</i> “(…) decide-se recusar o visto ao contrato acima identificado. (…) O processo deve prosseguir para apuramento de responsabilidades financeiras (…), atenta a existência de indícios que já tinham ocorrido pagamentos antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia”.					
1325/2016	Aquisição de serviços de viagens, alojamentos e outros serviços conexos por um período de 12 meses ²¹ .	Oásis – Viagens e Turismo, S.A.	700.000,00	07.05.2015	07.05.2015 ²⁴	16.06.2016	24.07.2015
							20.09.2016
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Em s.d.v., de 09.08.2016: “Tendo em conta que o contrato se encontra totalmente executado, julga-se extinta a lide, por inutilidade superveniente. Remeta-se ao DCC para apuramento de responsabilidades financeiras sancionatórias.”					
259/2017	Aquisição de serviços de	Luso-Atlântica,		19.12.2016	01.01.2017 ²⁴	30.01.2017	24.01.2017

²² FIA – Feira Internacional de Argel; FILDA – Feira Internacional de Luanda; FACIM – Feira Agrícola, Industrial e Comercial de Moçambique.

²³ A decisão de recusa foi confirmada pelo Acórdão n.º 18/2017 – 1.ª S/PL, de 30 de maio.

²⁴ Não foi indicada a data de termo.



N.º de registo na DGTC ¹⁹	Objeto Contratual	Identificação do segundo outorgante	Valor/€ (S/IVA)	Data de celebração	Data de início e de termo de produção de efeitos	Data de envio para fiscalização prévia	Data do 1.º e do último pagamento ²⁰
	seguros para 2017 ²⁵ .	Corretor de Seguros, S.A.	526.780,21 (montante máximo)				11.05.2017
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Em s.d.v. de 03.05.2017, visado com recomendação, tendo sido, ainda, deliberado o seguinte : <i>“Considerando que o contrato foi outorgado a 19.12.2016, que o início de produção de efeitos ocorreu a 01.01.2017 e tendo já ocorrido pagamentos (não só quanto à cobertura de acidentes de trabalho, mas também em relação à cobertura de acidentes pessoais e de saúde), indicia-se a existência de factos suscetíveis de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos dos artigos 45.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, alínea h), ambos da LOPTC, devendo o processo prosseguir para apuramento de tais responsabilidades.”</i>					
474/2017	Aquisição de serviços de viagens, alojamentos e outros serviços conexos por um período de 12 meses ²⁵ .	Oásis – Viagens e Turismo, S.A.	630.000,00 (montante máximo)	28.03.2016	15.03.2016 a 07.03.2017	14.02.2017	06.04.2016 02.06.2017
Data e decisão proferida em sede de fiscalização prévia		Visado em s.d.v. de 11.04.2017, tendo sido, ainda, deliberado o seguinte: <i>“O contrato em causa aquando da sua entrada neste Tribunal, já havia produzido os respetivos efeitos financeiros. Logo, encontra-se infringido o disposto no art.º 45.º, 1, da LOPTC. Por outro lado, o contrato em apreço não foi remetido a este Tribunal pela entidade competente, ou seja, o dirigente máximo da instituição (Presidente do Conselho de Administração). Violou-se, ainda, o disposto no art.º 81.º, n.º 4, da LOPTC. Assim, e nesta parte, remeta-se à concomitante (DCC) para a necessária investigação (...)”.</i>					

Em anexo II ao relatório constam os quadros com identificação dos pagamentos efetuados em execução de cada um dos dez contratos objeto da ação, bem como a identificação dos responsáveis pela autorização dos mesmos, os quais foram elaborados com base nos documentos enviados pela AICEP em anexo aos ofícios com as referências DAJ 2017/o81, de 18 de maio, e DAJ 2017/o81, de 26 de junho e retificados em função dos esclarecimentos prestados em sede de exercício do direito de contraditório.

²⁵ Ou até ao valor máximo estipulado contratualmente, conforme o que ocorresse primeiro.

III. FACTUALIDADE APURADA

1. Todos os contratos foram outorgados por uma entidade pública empresarial e titulavam aquisições de serviços de valor superior a 350.000,00 € e inferior a 950.000 €.
2. Como se pode verificar, quer pelos quadros supra, quer pelos relativos aos pagamentos efetuados em execução de cada um dos contratos em análise (em anexo II a este relatório), todos os contratos produziram efeitos financeiros, tiveram pagamentos autorizados e efetuados, total ou parcialmente antes da pronúncia deste Tribunal e antes, mesmo, do respetivo envio para fiscalização prévia. Mais precisamente:

Contratos com execução financeira total à data de envio ao TdC	Processo n.º 1869/2014
	Processo n.º 1870/2014
	Processo n.º 352/2015

Contratos com execução financeira parcial à data do mesmo ato	Processo n.º 1871/2014
	Processo n.º 351/2015
	Processo n.º 786/2015
	Processo n.º 95/2016
	Processo n.º 1325/2016
	Processo n.º 259/2017
Processo n.º 474/2017	

3. Os pagamentos descritos no anexo II foram identificados, inicialmente com base nas cópias dos diários de tesouraria e/ou documentos comprovativos das transferências bancárias realizadas, enviadas pela AICEP. No entanto, constatou-se que nalgumas situações os valores obtidos com as respetivas somas não coincidiam com os montantes de fecho contratual indicados pela Agência no ofício com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio. Era o caso dos processos 1870, 1871/2014, 351 e 352/2015.
4. Nos processos n.ºs 1870 e 1871/2014, o valor pelo qual cada um dos contratos foi celebrado (valor máximo de 700.000 €, em ambos os casos), foi ultrapassado, mediante autorização do Conselho de Administração da AICEP, invocando-se a figura prevista no artigo 454.º (serviços a mais) do Código dos Contratos Públicos (CCP)²⁶.

²⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no Diário da República, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), 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, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho. Entretanto foi publicado o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o qual, entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018.

5. Quanto ao processo n.º 1870/2014, em sede de exercício do direito do contraditório²⁷ foi esclarecido que existiam valores duplicados, atento o modo de faturação, tendo os mesmos sido retificados no respetivo quadro (quadro II anexo II ao relatório).

Não obstante a referida retificação, da qual resulta um valor de execução contratual total de 797.598,85 € (e não, 971.929,24 €, como se mencionou no relato), mantém-se, contudo, uma diferença de 12.642,78 €, entre este valor retificado e o indicado pela AICEP, no seu ofício com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio, onde se mencionava que este contrato tinha sido fechado no BaseGov pela importância de 784.956,07 € (montante este que coincide com o apontado pelos indiciados responsáveis, K)....., H).....e I)....., em sede de contraditório).

Importa referir que, deste montante (797.598,85 €), a quantia de 218.914,31 €, reportou-se a despesas com a representação portuguesa na FILDA 2013, que, não obstante, terem sido contabilizadas neste contrato, foram efetivamente pagas por um conjunto de 49 empresas que, para além de outros serviços disponibilizados pela AICEP, adquiriu também serviços de alojamento e viagem ao abrigo do contrato a que se refere o processo 1870/2014²⁸.

Porém, se ao valor total apurado (797.598,85 €) dos pagamentos efetuados em execução deste contrato subtrairmos os 218.914,31 €, referidos no parágrafo supra, obtemos o montante de 578.684,54 €, donde resulta que a divergência entre os valores acima apurados não pode ser consequência daquele facto.

²⁷ Nas alegações dos indiciados responsáveis K), H) e I)

²⁸ Cfr. Ofício da AICEP com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio, página 6, “(...) Às empresas participantes na FILDA 2013, a AICEP disponibilizou, a pedido das empresas, vários serviços: aluguer de espaços, construção de stands, elaboração de catálogos, viagem, alojamento, transfers, etc. Do universo de 92 empresas participantes, apenas as 49 empresas acima referidas, optaram pelo pacote de serviço que incluía alojamento e viagem, ou seja, serviços abrangidos por este contrato. A AICEP recebeu, antecipadamente, de cada empresa, o valor do correspondente ao serviço a prestar, sendo que na contabilidade, se encontra registado esse valor como Prestação de Serviços”.

O excedente de despesa contratual foi autorizado pelo Conselho de Administração da AICEP, em reunião realizada em 10 de setembro de 2013^{29/30}.

A deliberação tomada na referida reunião (Deliberação n.º 11/2013), autorizou o pagamento à RASO, da fatura no valor de 218.914,31 € (valor que, de acordo, com a informação da AICEP – vide nota de rodapé n.º 29 - a Agência recebeu antes da autorização do pagamento da mencionada fatura).

Ora, tendo aquela importância sido efetivamente paga pelas empresas às quais os serviços foram prestados, não ficou perceptível qual a origem do acréscimo de despesa (84.956,07 €) que ocorreu no presente contrato, tanto mais que a supracitada deliberação é omissa a esse respeito³¹.

6. No que respeita ao Processo n.º 1871/2014, o valor contratual era de 700.000,00 € (máximo). Porém, à data do fecho do contrato (31.07.2015), de acordo com a AICEP, esse valor ascendia a 949.192,20 € (S/IVA)³², decomposto da seguinte forma:

- ✚ 700.000,00 € relativos a serviços inicialmente contratados;
- ✚ 210.000,00 € relativos a serviços conforme adenda ao contrato;
- ✚ 39.192,20,00 € relativos a serviços extra-contrato.

No que concerne à adenda supra mencionada, há que referir que, em 25.03.2015, a AICEP remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas³³, a minuta de uma “(...) *adenda referente ao Contrato de Aquisição de Serviços de Viagens, Alojamento e outros Serviços Conexos, pelo período de 12 meses, na sequência do Procedimento de Ajuste Direto n.º*

²⁹ Deliberação n.º 11/2013, de 10 de setembro “O conselho de administração autorizou o pagamento da fatura n.º 13241/02808 de 12.08.2013 à empresa RASO – Viagens e Turismo, S.A. no valor total de 218.914,31 euros, referente à prestação de serviços de viagem, alojamento e serviços conexos dos representantes das empresas participantes no pavilhão de Portugal na FILDA 2013”. Resulta desta deliberação que quando a mesma foi proferida já os serviços tinham sido prestados, ou seja, a autorização da despesa foi posterior à sua realização.

³⁰ A coberto do ofício com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio, a AICEP enviou vários anexos, sendo que um deles (doc. n.º 4) respeita a extratos de atas de reuniões do conselho de administração, com relevância para a análise dos contratos em apreço.

³¹ A invocação do artigo 454.º do CCP consta do ofício da AICEP, DAJ 2017/081, de 18 de maio, e não da deliberação n.º 11/2013, de 10 de setembro.

³² Conforme informação constante a páginas 15 do ofício da AICEP com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio. No entanto, salienta-se que este valor não corresponde à soma da totalidade dos pagamentos efetuados em execução deste contrato (977.558,71 €), tal como apresentados no quadro III ao presente relatório.

³³ Por via do ofício geDOC: AICEP. S-25/03/2015-06483.

10/2014 – PLC (...)³⁴, acompanhada de um conjunto documental, sob a designação de “Elementos Instrutórios”³⁵, os quais, contudo, se revelaram insuficientes para a apreciação do processo, em sede de fiscalização prévia.

Não obstante aquela insuficiência documental, constatou-se que, após deliberação do Conselho de Administração da AICEP, tomada em 3.02.2015³⁶ e que autorizou um valor adicional de 210.000,00 € ao contrato, foi celebrada, em 25.02.2015, uma adenda ao mesmo, por via da qual o valor contratualizado passou, assim, a ter o limite máximo de 910.000,00 €³⁷.

Valor que sofreu mais um acréscimo de 39.192,20 €³⁸, em conformidade com a deliberação do Conselho de Administração n.º 07/2016, de 22 de janeiro, nos termos da qual aquele órgão *“(...) aprovou a fundamentação, no âmbito da realização de trabalhos a mais, referente ao contrato de prestação de serviços para aquisição de viagens, alojamentos e serviços conexos, celebrado com a RASO – Viagens e Turismo, S.A., ao abrigo do Procedimento designado por ajuste direto, com a referência n.º 10/2014, no montante de 39.192,20 (trinta e nove mil cento e noventa e dois euros e vinte cêntimos), prevista no artigo 454.º do Código dos Contratos Públicos, e apresentar a mesma no Portal BaseGov, através da submissão do respetivo Relatório de Execução do Contrato, e concomitantemente ser completo o processo junto do Tribunal de Contas”*³⁹.

Em sede de exercício do direito do contraditório⁴⁰, foi mencionado que, do montante de 39.192,20 € apenas 7.299,81 € são respeitantes a serviços contratados diretamente pela AICEP, sendo que os restantes 31.892,39 € são relativos à prestação de serviços de viagens aéreas entre Lisboa/Porto/Argel, alojamentos em Argel durante o período da Feira Internacional de Argel de 2015 e respetivos transfers a um conjunto de 9 empresas que participaram no

³⁴ Ainda que a adenda estivesse sujeita a fiscalização prévia deste Tribunal ao abrigo da alínea d) ou e) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, o documento a sujeitar a visto seria a adenda e não a respetiva minuta.

³⁵ Elementos estes que, sendo descritos como “Proposta de Deliberação”, “Deliberação”, “Ratificação da Deliberação” e “Aceitação da adenda pela entidade adjudicatária”, estão substanciados em *e-mails* trocados entre vários intervenientes no processo.

³⁶ Deliberação n.º 21/2015, de 3 de fevereiro, “*O Conselho de Administração autorizou uma adenda no valor adicional de 210.000 euros ao contrato existente com a agência RASO no sentido de viabilizar as partidas em tempo dos estagiários do Programa INOV Contacto durante o mês de fevereiro de 2015*”.

³⁷ Note-se que a referida adenda acabou por não ser remetida para fiscalização prévia deste Tribunal.

³⁸ Aparentemente, a este acréscimo de despesa não correspondeu a formalização de um documento escrito.

³⁹ Extrato da ata n.º 03/2016, relativa à reunião do conselho de administração ocorrida em 22.02.2016, enviada em anexo ao ofício da AICEP com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio (doc. n.º 4).

⁴⁰ Nas alegações dos indiciados responsáveis K), A) e M).....

pavilhão de Portugal. Foi também informado que a verba de 31.892,39 € foi recebida pela AICEP em fevereiro de 2015 (anteriormente à contratação destes serviços).

7. O contrato relativo ao processo n.º 95/2016, foi objeto de recusa de visto, a qual, foi notificada à AICEP em 26.07.2016. Observou-se pelo teor do quadro VII (em anexo II ao presente relatório) que, após a data da receção da notificação de recusa, a Agência procedeu a dez pagamentos no âmbito da execução deste contrato, os quais totalizaram a quantia de 106.827,40 €, não tendo havido, em sede de exercício do direito de contraditório, qualquer justificação ou esclarecimento se estes pagamentos respeitaram a serviços anteriormente executados ou não.
8. Pela observação dos quadros constantes do anexo ao presente relatório, verificou-se que muitas das autorizações de pagamento aí identificadas, foram concedidas pela Secretária-Geral da AICEP, T).....(quer como única responsável, quer conjuntamente com um vogal do Conselho de Administração) e pelo, então, Diretor Financeiro, C)..... Ora, relativamente a estes responsáveis, não ficou demonstrado qual o fundamento legal que esteve na base da atribuição da competência para autorizar os mencionados pagamentos.

Efetivamente, quando questionada acerca da competência da Secretária-Geral para a prática daqueles atos, atento o facto de que nos estatutos da AICEP, aprovados pelo Decreto-Lei nº 229/2012, de 26 de outubro e publicados em anexo ao mesmo, não constar o referido cargo, a Agência veio argumentar que, “(...) a *Dra. T*).....celebrou contrato de trabalho em 05 de dezembro de 2002, para exercer a sua atividade na então API, hoje AICEP, e, de acordo com a cláusula 1.ª do mesmo obriga-se a prestar a sua atividade à Primeira Outorgante, por conta e sob a autoridade e direção desta, com a categoria de Secretária-Geral.”⁴¹

Quanto à competência para autorizar pagamentos, de acordo com a AICEP, a mesma resultaria das ordens de serviço enviadas em anexo ao Ofício S-16/03/2016-05742⁴², que infra se identificam, bem como de duas procurações datadas de 11.12.2003 e de 01.06.2004.

⁴¹ Ofício S-29/03/2016-06687.

⁴² Posteriormente, através do ofício com a referência S-29/03/2016-06687, a AICEP completou esta informação referindo que, “Até julho de 2014, os pagamentos eram autorizados apenas pela Secretária-Geral da AICEP, Senhora *Dra. T*)....., com poderes para o ato (cfr. Doc. 2)”. Este documento é constituído por duas procurações datadas, respetivamente, de 11.12.2003, e de 01.06.2004.

“A partir de julho de 2014, o sistema do Instituto de Gestão de Crédito – IGTP, passou a permitir que os pagamentos passassem a ser autorizados/validados por duas pessoas. Assim passaram a ser autorizados pela Senhora Secretária-Geral e um Administrador”.

- a) *Ordem de Serviço n.º 17/2008, de 10 de setembro (cfr. Doc. N.º 2);*
- b) *Ordem de Serviço n.º 20/2008, de 01 de outubro (cfr. Doc. N.º 3);*
- c) *Ordem de Serviço n.º 17/2011, de 07 de dezembro (cfr. Doc. N.º 4);*
- d) *Ordem de Serviço n.º 02/2016, de 16 de fevereiro (cfr. Doc. N.º 5);*

No que respeita ao Diretor Financeiro, C)....., em anexo (Doc. 18) ao ofício com a referência DAJ 2017/081, de 18 de maio, a Agência enviou, também, uma procuração datada de 1.07.2015, através da qual a AICEP, representada pelos (então) administradores, G).....e K)....., conferia àquele dirigente “(...) os poderes necessários para, em nome da mandante e conjuntamente com um membro da respetiva Comissão Executiva ou com o Presidente do Conselho de Administração abrir e movimentar as contas bancárias, tanto a débito como a crédito tituladas pela mandante em quaisquer instituições de crédito, sacar e endossar cheques requerendo praticando e assinando tudo o mais que se mostre necessário para esses fins”.

IV. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. Ilegalidades/Infrações Financeiras Indiciadas

- a) Na qualidade de pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea b) do n.º 2 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, todos da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços celebrados pela AICEP que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC⁴³.

Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos

⁴³ Estão sujeitos à fiscalização prévia do TdC, entre outros, os contratos de aquisição de serviços que, nos termos do artigo 48.º, isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si titulem um valor de despesa igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do orçamento do Estado e que, para o ano de 2012 era de 350.000,00 € (cfr. artigo 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12), valor que se manteve em 2013, (artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012 de 31.12), em 2014 (artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013 de 31.12), em 2015 (cfr. artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12), em 2016 (cfr. artigo 103.º, n.º 1, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03), em 2017 (cfr. artigo 130.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2016, de 28.12) e que se mantém para 2018 (cfr. artigo 165.º, n.º 1, da Lei n.º 114/2017, de 29.12).

“(...) 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 (...)”⁴⁴.

Considerando os factos apurados, verificou-se que relativamente a todos os contratos de aquisição de serviços em apreço, ocorreram pagamentos antes da pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia e, em alguns casos, antes do seu envio ao Tribunal para aquele efeito, em violação do artigo 45.º da LOPTC, comportamento que é suscetível de constituir a prática de infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.

Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h) da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o TdC pode aplicar multas pela *“(...) execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos”* – esta redação é imputada aos processos de fiscalização prévia n.ºs 1869, 1870 e 1871/2014, 351 e 352/2015.

Na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, a referida disposição legal passou a ter o seguinte conteúdo: o TdC pode aplicar multas *“(...) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”* – esta redação é imputada aos processos de fiscalização prévia n.ºs 786/2015, 95 e 1325/2016, 259 e 474/2017.

b) Acréscimo de despesa à contratualmente prevista no caso dos processos de fiscalização prévia n.ºs 1870 e 1871/2014, nas importâncias, respetivamente, de 84.956,07 €, e de 249.192,20 €, com fundamento no artigo 454.º do CCP, “serviços a mais”. Este preceito legal permitia a autorização de “serviços a mais” desde que:

- ✓ Se tenham tornado necessários à prestação dos serviços objeto do contrato na sequência de uma circunstância imprevista; e
- ✓ Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o contraente público ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão do objeto do contrato.

⁴⁴ 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 imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).

Pelas razões que mais adiante se irão expor (no ponto V deste relatório), considerou-se não se encontrarem, nestes dois casos, reunidos os requisitos legais para qualificarem legalmente como serviços “a mais”, pelo que, face aos valores em questão (84.956,06 €, no processo n.º 1870/2014, e 249.192,20 €, no processo n.º 1871/2014), a prestação dos serviços a que corresponderam aqueles montantes deveria ter sido precedida da realização de concurso público (no primeiro caso) e de concurso público com publicação no JOUE (no segundo caso), nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do Código dos Contratos Públicos.

A violação de normas legais relativas à contratação pública constitui infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

- c) Alguns dos pagamentos efetuados em cumprimento dos contratos em apreço, foram autorizados pela designada, Secretária-Geral da AICEP, T)....., e pelo Diretor Financeiro, C)..... Porém, dos documentos juntos ao processo (as ordens de serviço e procurações mencionadas no n.º 9, do ponto III, deste relatório), não se comprova a atribuição dessa competência para autorizar pagamentos, nem a mesma decorre dos estatutos da Agência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26 de outubro.

A autorização de pagamentos sem que a entidade que praticou esses atos tenha competência para tal, consubstancia a prática de infração financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

xxx

A responsabilidade financeira decorrente das ilegalidades atrás mencionadas deverá ser efetivada através de processo de julgamento de responsabilidade financeira nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma legal.

Nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC cada multa a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €), e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €)⁴⁵.

⁴⁵ Desde 20 de abril de 2009, data a partir da qual entrou em vigor o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, que o valor de cada UC passou a ser de 102 €.

2. Identificação dos eventuais responsáveis

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação, podendo, ainda, recair sobre os responsáveis elencados nos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º, da LOPTC, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, da mesma lei.

Ainda por força deste último normativo legal, aplica-se também à responsabilidade financeira sancionatória, o artigo 62.º da LOPTC, nos termos do qual (n.ºs 1 e 2) essa responsabilidade pode ser direta ou subsidiária, sendo que a responsabilidade que recai sobre o agente ou agentes da ação, é sempre direta.

Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC.

Assim, no que respeita à infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC, constata-se que houve uma pluralidade de intervenientes no que respeita à autorização de pagamentos efetuados antes da pronúncia do TdC em sede de fiscalização prévia (quadros I a X, em anexo a este relatório), tendo os mesmos sido autorizados pela ex-Secretária-Geral, T)....., pelo ex-Vogal Executivo e atual Presidente do Conselho de Administração, A)....., pelo ex-Vogal Executivo, K).....e pelo ex-Diretor Financeiro, C)....., conforme melhor se descremina no quadro que seguidamente se apresenta:

QUADRO I	T)
PROCESSO N.º 1869/2014	A).....
QUADRO II	T).....
PROCESSO N.º 1870/2014	
QUADRO III	T)
PROCESSO N.º 1871/2014	A)
	K)
	C)
QUADRO IV	T)
PROCESSO N.º 351/2015	A)
	K)
QUADRO V	T).....
PROCESSO N.º 352/2015	
QUADRO VI	K)
PROCESSO N.º 786/2015	A)
	C)

QUADRO VII	C)
PROCESSO N.º 95/2016	K)
	A)
QUADRO VIII	K)
PROCESSO N.º 1325/2016	A)
	C)
QUADRO IX	C)
PROCESSO N.º 259/2017	K)
	A)
QUADRO X	C)
PROCESSO N.º 474/2017	K)
	A)

No que concerne à infração prevista na alínea l) do n.º 1 da norma supracitada, a respetiva responsabilidade financeira, deverá ser imputada aos membros do Conselho de Administração da AICEP que autorizaram as despesas que ultrapassaram os limites contratualmente estipulados. Ou seja, no caso presente, os membros do CA que aprovaram as deliberações n.ºs 11/2013, de 10 de setembro, 21/2015, de 3 de fevereiro, e 07/2016, de 22 de janeiro, respetivamente:

Deliberação n.º 11/2013

-  H)
-  I)
-  K)
-  G)

Deliberação n.º 21/2015

-  M)
-  A)
-  N)
-  K)
-  G)

Deliberação n.º 07/2016

-  M).....
-  N)
-  K)
-  O)

Relativamente à infração da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, a responsabilidade pela prática da mesma é imputável aos dirigentes que autorizaram pagamentos no âmbito da execução dos contratos em apreço, sem que tivessem competência para esses atos, ou seja, T) e C).....

V. ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO E RESPECTIVA APRECIÇÃO

Na sequência da elaboração do relato e em cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC, todos os indiciados responsáveis foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre o mesmo, mais precisamente, sobre os factos que se reputaram ilegais e cuja responsabilidade financeira sancionatória lhes foi imputada.

Todos os interessados apresentaram alegações em documentos autónomos, subscritos pelos próprios, à exceção do indiciado responsável C)....., que apresentou as suas alegações em documento subscrito por mandatário regularmente constituído. Contudo, da análise das respostas constata-se que, na sua quase totalidade, são formal e substantivamente idênticos.

1. Quanto à execução financeira dos contratos em data anterior à pronúncia do Tribunal de Contas (situação transversal a todos os processos)

Em sede de elaboração do relato a AICEP foi questionada⁴⁶ sobre as razões que motivaram o atraso sistemático da remessa dos processos em apreço para fiscalização prévia do TdC, bem como sobre a existência de pagamentos anteriores ao visto, tendo então respondido que⁴⁷:

“(...) ficou a dever-se a lapso interno da agência, por razões atinentes ao sub-dimensionamento em recursos humanos decorrente da dificuldade orçamental existente nos últimos anos para contratação de pessoal”⁴⁸.

“Paralelamente a razões atinentes ao sub-dimensionamento de recursos humanos da assessoria jurídica, face à acumulação de prazos judiciais e pedidos urgentes dos serviços internos da Agência, ocorreram antes da remessa do processo a fiscalização do Tribunal de Contas alguns problemas recorrentes ao nível informático, nomeadamente de perda de

⁴⁶ Ofícios da DGTC n.ºs 8022, de 07.05.2015, 5885, de 29.02.2016, 6880, de 08.03.2016 e 19425/2017, de 9 de junho.

⁴⁷ Ofícios com as referências, S-16/10/2015-19512, de 16.10.2015, S-16/03/2016-05742, de 16.03.2016, S-29/03/2016-06687, de 29.03.2016 e S-22/06/2017-10246.

⁴⁸ Ofício S-29/03/2016-06687.

informação e sua recuperação. (...) Assinale-se, também, que no decurso deste ano ⁴⁹ quer a chefia da Direção-Jurídica foi substituída quer a Secretária-Geral da Agência foi suspensa de funções, razões atinentes, também elas, à demora da presente resposta.”⁵⁰

“(…) No que respeita ao contrato que deu origem ao processo 259/2017, a AICEP assinala que efetuou pagamentos, apenas e tão só pelo facto de este contrato ter como objeto a contratação de seguros, que incluem coberturas de acidentes de trabalho e de saúde, coberturas essas que são obrigatórias: no caso, dos seguros de saúde por sentença judicial (Sentença do 4.º juízo – 2.ª secção do Tribunal de Trabalho proferida no processo 1867/06.4TTLSB, sentença essa oportunamente enviada), e no caso de acidentes de trabalho por imposição legal, senão vejamos:

A contratação de seguros tem um regime específico – a saber - que preceitua que a cobertura do risco depende do prévio pagamento do prémio (cfr. artigo 59.º do Regime jurídico do contrato de seguro aprovado pelo Decreto-Lei 72/2008, de 16 de abril com as alterações da Lei 147/2015, de 9 de setembro). Mais determina o artigo 61.º, n.º 1 desse mesmo diploma legal, que a falta de pagamento do prémio inicial ou da primeira fração deste, na data do vencimento, determina a resolução automática do contrato a partir da sua celebração. Ora, cabe concluir que, ponderados os interesses em causa, seria mais prejudicial ao interesse público perder os referidos seguros, por falta de pagamento de prémios, razão pela qual foram efetuados aqueles pagamentos.

Por outro lado, e por útil, refere-se ainda que é obrigatória a contratação de seguro de acidentes de trabalho para trabalhadores por conta de outrem, nos termos do artigo 283.º do Código do Trabalho, nas condições reguladas pela Lei 98/2009 de 4 de setembro (...)”⁵¹.

Conforme decorre dos textos citados, a AICEP admitiu o incumprimento da norma legal que exigia que os contratos em apreço fossem submetidos a fiscalização prévia anteriormente à produção de efeitos financeiros, tendo assim os respetivos responsáveis admitido a prática de um facto ilícito, que se verificou, de forma reiterada, desde 2012 a 2016.

Em sede de exercício do direito de contraditório, os indiciados responsáveis, de uma forma genérica, reiteraram os argumentos já apreciados no relato, designadamente o facto de ter ocorrido um “*lapso interno da agência*” em consequência de um “*sub-dimensionamento em*

⁴⁹ Presume-se que o ano seja 2015, uma vez que a resposta é de outubro desse mesmo ano.

⁵⁰ Ofício S-16/10/2015-19512.

⁵¹ Ofício S-19/04/2017-07621.

recursos humanos”, “*problemas recorrentes a nível informático*”, substituição da chefia da Direção-Jurídica e a suspensão de funções da Secretária-Geral da AICEP.

Relativamente ao contrato que deu origem ao processo de fiscalização prévia n.º 259/2017, argumentam também que os pagamentos foram autorizados e efetivados tendo em conta que o seu objeto era a contratação de seguros, a qual tem um regime específico, que preceitua que a cobertura do risco depende do prévio pagamento do prémio.

Quanto à execução financeira dos contratos sem a pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia e , para facilitar a exposição e melhor compreensão sobre a matéria, agrupam-se as alegações em dois grupos, sendo o primeiro respeitante aos indiciados responsáveis T).....e C).....(tendo em conta que os pagamentos que lhes são imputáveis foram autorizados/realizados enquanto Secretária-Geral e Diretor Financeiro, respetivamente) e um segundo grupo respeitante aos indiciados responsáveis A)..... e K).....(tendo em conta que os pagamentos que lhes são imputados foram realizados enquanto membros do Conselho de Administração da AICEP).

- a) A indiciada responsável T)....., contesta as imputações de responsabilidade financeira sancionatória que lhe são dirigidas, mencionando que não autorizou “(...) *qualquer despesa ou pagamento no âmbito dos contratos objeto deste relato*”. Alega que não foi responsável por tais autorizações, mas sim pelas respetivas execuções de pagamento (ponto III das suas alegações), as quais foram realizadas ao abrigo da procuração existente (que lhe conferia poderes de representação); no entanto, no ponto IV das suas alegações admite que lhe foi “(...) *delegada a possibilidade de autorizar despesas e pagamentos (...)*” e refere que “(...) *no que toca à execução dos pagamentos, há efetivamente um período em que eu apareço isoladamente como autora*”.

Não obstante o alegado de que apenas podia executar pagamentos, mas não autorizá-los, refira-se, ainda, que na listagem de pagamentos efetuados remetida pela AICEP no decurso do processo de auditoria⁵² a sigla da indiciada responsável consta como correspondendo à “1ª autorização”, pelo que se conclui que a mesma estava a efetivar as respetivas autorizações de pagamento pois foi mediante esta autorização que os pagamentos se efetuaram.

⁵² Ofício da AICEP com a referência DAJ 2017/o81, de 18 de maio.

Já no que respeita ao indiciado responsável C)....., o mesmo (através de mandatário) alega que “*não praticou atos administrativos de pagamento, por não ter delegação de competências*”, tendo atuado na qualidade de procurador da AICEP e efetuado a execução dos pagamentos (e não a sua autorização), sendo esta atuação um “*(...) ato de mera execução de todas as ordens de pagamento anteriormente efetuadas*”, traduzindo-se a sua intervenção na movimentação das contas bancárias para efetivar pagamentos previamente autorizados pela Administração. No que concerne a esta argumentação, reitera-se o anteriormente referido quanto ao facto de na citada listagem remetida pela AICEP, em sede de esclarecimentos à fiscalização concomitante, este indiciado responsável ter a sua sigla com a referência de “1.^a autorização” revelando que, muito embora não tivesse suporte legal para tal, o facto é que procedeu a autorizações de pagamentos, e, como tal, tornando-se responsável por esses mesmos atos.

Saliente-se que não foi apresentada evidência, nem tal foi alegado, da prática de outras intervenções ou autorizações na fase do pagamento das despesas em causa.

Relativamente ao facto destes arguentes referirem que os atos por eles praticados revestiam a natureza de “execução de pagamento” e não de “autorização de pagamento”, diga-se que não existe no fluxo da realização das despesas em causa uma qualquer outra intervenção relativa à fase do pagamento para além das assinaladas, pelo que tem necessariamente de se assumir que os atos praticados e ora objeto de apreciação consubstanciam autorizações de pagamento. Saliente-se que, mesmo que assim se não entendesse, o que por mera hipótese se admite, sempre estaria em causa a realização de um pagamento viabilizado por aqueles intervenientes sem precedência de qualquer autorização para pagamento, o que consubstanciará igualmente infração financeira.

No que concerne ainda a esta argumentação, há que referir também o seguinte: conforme se disse anteriormente, para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da LOPTC.

Neste sentido, estes indiciados responsáveis são considerados agentes da ação (ou da infração), entendendo-se como tal, quem autorizou/efetivou os pagamentos, e, conferindo, assim, execução financeira aos contratos, em data anterior à pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia.

b) Relativamente ao segundo grupo de indiciados responsáveis supra identificados, os mesmos não contestam a responsabilidade pelas autorizações de pagamentos que lhes foi imputada em sede de relato e respetiva indiciada infração financeira, alegando o seguinte:

✚ A).....:

No que respeita a esta indiciada infração, este respondente começa por referir que a administração da AICEP que tomou posse em 2014 não *“(..) teria informação sobre a não emissão de vistos prévios e consequente execução dos contratos antes daquela emissão”* alegando também que *“(..) a prática interna parecia indicar que (...) a execução dos contratos antes da emissão do correspondente visto prévio (...) não implicariam consequências muito graves, estando muitas vezes alicerçadas em pareceres dos serviços e ou na indiferença dos mesmos.”*

Alega também que, no entanto, logo após a reunião realizada em 06 de abril de 2017, entre a AICEP e a equipa desta auditoria, os membros do Conselho de Administração da AICEP, ao serem confrontados com a gravidade das ações ou omissões em causa, tomaram, de imediato, determinadas medidas (constantes na Deliberação n.º 38/2017, de 10.04.2017) por forma a serem cumpridas as obrigações legais em questão, designadamente, determinando a *“suspensão de todos os pagamentos relativos a contratos em processo de fiscalização pelo TdC”*, a nomeação de uma equipa afeta exclusivamente à contratação pública, a inclusão, no modelo de deliberação para adoção de procedimentos posteriores, da menção expressa da adjudicação condicionada à obtenção do visto prévio deste Tribunal.

✚ K).....:

Para além dos argumentos supracitados, nomeadamente no que concerne à Deliberação n.º 38/2017, de 10.04.2017, este indiciado responsável admite, também, que até à realização da reunião de 06.04.2017, efetuada com membros da equipa de auditoria, *“(..) as informações que, no âmbito das [suas] funções, ia pedindo e recolhendo internamente, apontavam para o cumprimento das regras aplicáveis aos procedimentos de contratação pública e de fiscalização pelo Tribunal de Contas (que (...) desconhecia em detalhe).”* Menciona que tinha conhecimento que os contratos de valor superior a 350.000,00 € estavam sujeitos a fiscalização prévia, mas alega que nem a Direção Jurídica, nem a Direção

Financeira, nem a Direção de Auditoria Interna, informaram os membros do Conselho de Administração que não poderiam autorizar pagamentos antes da obtenção do visto prévio.

Além disso, menciona que a Direção Jurídica informou a Direção de Património e Logística que geria os contratos de seguros, que poderia fazer pagamentos tal como nos anos anteriores.

Especificamente nas suas alegações, é também mencionado que só aprovou “(...) o pagamento de faturas depois de receber uma mensagem do Diretor Financeiro, Dr. C)..... com a menção expressa do seu acordo de que as faturas em causa podiam ser pagas, o que sempre entendi ser a confirmação de que todos os procedimentos internos estabelecidos sobre esta matéria tinham sido cumpridos.”

Apreciando os argumentos apresentados por ambos os respondentes, refira-se que o invocado desconhecimento do regime de fiscalização prévia do TdC, não é suscetível de afastar a ilegalidade do seu comportamento, ainda que tenha alegadamente repousado numa atitude confiante nos serviços.

Na verdade, mesmo que o comportamento dos alegantes tenha sido induzido por omissão de informações dos serviços, tal circunstância não os exime do dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, com elas se baste⁵³.

Daí que, aquando da prática dos atos, se imponha uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo (e quando a mesma não existe, seja solicitada) e não apenas a adoção de “comportamentos de conformidade” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo. Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, vide o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3.ª Secção - Plenário, de 13 de março de 2008).

⁵³Vide, a este propósito, as Sentenças n.ºs 03/2007 e 11/2007, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, respetivamente, de 8 de fevereiro de 2007 e de 10 de julho de 2007.

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

Assim, face à argumentação mencionada por estes dois indiciados responsáveis a respeito desta infração, não obstante o facto da tomada de medidas posteriores no sentido de acautelar e não permitir a repetição desta situação, ou o facto de não terem conhecimento de que legalmente não poderiam, no exercício das suas funções, autorizar os pagamentos em apreço por não estarem reunidos todos os requisitos legais para tal, não afasta a responsabilidade financeira que lhes foi imputada em sede de relato tendo em conta o facto de (à semelhança do primeiro grupo de alegantes) terem sido autores da infração nos termos dos artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.º 2, por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.

Já no que respeita às alegadas circunstâncias fáticas invocadas também para justificar esta situação (escassez de pessoal, dificuldades/deficiências ao nível da organização interna), há que dizer que as mesmas não se podem sobrepor à observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização a efetivar pelo TdC, nem são de molde a excluir a ilicitude ou a culpa da atuação dos responsáveis a quem foi imputada a responsabilidade financeira sancionatória pelas infrações indiciadas.

Nestes termos, mantém-se a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos indiciados responsáveis, pela prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

2. Quanto aos excedentes de despesa contratual verificados nos processos n.ºs 1870 e 1871/2014, autorizadas pelo Conselho de Administração da AICEP, com fundamento no artigo 454.º do CCP

Disponha o artigo 454.º, n.º 1, alíneas a) e b), do CCP, na data dos factos, que eram “(...) *serviços a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que se tenham tornado necessários à prestação dos serviços objeto do contrato na sequência de uma circunstância imprevista; e não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto*

*do contrato sem inconvenientes graves para o contraente público ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão do objeto do contrato*⁵⁴.

Um dos requisitos fundamentais para que se fosse possível enquadrar juridicamente as situações descritas na figura dos serviços a mais era que esses serviços, não estando previstos no contrato, em espécie e/ou quantidade, se tivessem tornado necessários em virtude de uma circunstância imprevista⁵⁵.

Citando o Acórdão n.º 33/2013 – 12.dez. – 1.ª S/SS «(...) *O que está em causa é saber se as soluções contratuais adotadas são legalmente conformes.*

(...)

Pese embora as adendas⁵⁶ se traduzam exclusivamente no aumento dos montantes máximos previstos com a execução dos contratos, é óbvio que tais acréscimos traduzem – ou devem traduzir – a prestação de serviços que no momento da formação e da celebração dos contratos não estavam previstos. Isto é: em cada contrato fez-se a previsão dos serviços a prestar em determinado período temporal e estabelecido o encargo máximo previsível correspondente, mas posteriormente veio a verificar-se que tal previsão tinha sido imperfeitamente realizada e insuficiente o montante máximo previsível de encargos ou, assumindo que as previsões foram bem feitas, novas necessidade surgiram, por circunstâncias imprevisíveis;

(...) o montante estabelecido para encargo máximo previsível é um dado fundamental na execução do contrato e para uma sã gestão financeira. Tal montante é o limiar até ao qual a aquisição dos serviços previamente especificados foi autorizada, no momento devido, pela forma própria, e pela entidade competente. Para além desse limiar, se houver novas necessidades de aquisição de serviços terá de se proceder de novo conforme os pressupostos fixados pela lei (...)».

Esses pressupostos referiam-se quer às normas financeiras, nas quais se incluem as regras relativas ao compromisso e cabimento orçamentais, inscritas na Lei do Enquadramento

⁵⁴ Atualmente e após as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 11-B/2017, de 31.08, serviços complementares.

⁵⁵ Relativamente à matéria dos “serviços a mais”, vejam-se a título exemplificativo, os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 33/2013 – 1.ª S/SS, de 12 de dezembro, 12/2014 – 1.ª S/SS, de 6 de maio e 21/2014 – 1.ª S/PL, de 28 de outubro.

⁵⁶ Nas presentes situações, nem sequer ocorreu a formalização de adendas em todos os casos em que foi excedido o montante contratual.

Orçamental e na Lei dos compromissos e pagamentos em atraso⁵⁷, quer às normas relativas à contratação pública constantes do CCP, sendo que no que toca a estas últimas, só era possível contratar diretamente serviços cujo valor excedesse o inicialmente previsto no contrato, desde que estivessem reunidos os requisitos previstos nos n.ºs 1 (caso em que os serviços se enquadravam na definição de serviços “a mais”) e 2 (ainda que se estivesse perante serviços enquadráveis no conceito legal de serviços “a mais”, teriam que reunir as condições enunciadas neste número para se poderem realizar) do artigo 454.º do CCP.

Caso se concluísse que os serviços a mais, não respeitavam as exigências da norma supracitada (não sendo, portanto, serviços a mais), então a respetiva prestação teria de ser precedida da realização do procedimento pré contratual adequado ao valor desses mesmos serviços.

a) Processo n.º 1870/2014

De acordo com a informação da AICEP, o valor final de execução do contrato respeitante ao processo supra identificado, foi de 784.956,06 € (ou seja, mais 84.956,06 €, do que o estipulado contratualmente, 700.000,00 €).

A este respeito, mencionava-se a páginas 5 do ofício DAJ 2017/081, de 18 de maio, “(...) o excedente de despesa resulta dos seguintes fatores: O valor da previsão de aquisição de viagens e alojamento no procedimento, foi de 700.000 € para o período de um ano, não apenas porque era essa a média das despesas incorridas nos anos anteriores para aquisição do mesmo tipo de serviços, mas também tendo em consideração as ações previstas para o período do contrato a celebrar.

Contudo, frustraram-se as previsões por ocorrer um inesperado incremento de missões não previstas no plano de ação, mas necessárias tendo em consideração a conformidade e compaginação da atividade da AICEP com a estratégia implementada em sede de diplomacia económica pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, por quem a AICEP era tutelada.

Tal alteração das circunstâncias não permitiu, como estava previsto, enquadrar a totalidade do valor das despesas com viagens e deslocação no âmbito da representação portuguesa à FILDA, que por integrar cerca de 49 participantes que já tinham pago a respetiva participação não era possível cindir, adjudicando a participação parcialmente a este contrato e o

⁵⁷ Mais precisamente, o artigo n.º 52, n.º 3, alínea b), da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro e os artigos 3.º, alínea a) e 5.º, n.º 3 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

remanescente a um ulterior contrato. Por essa razão, optou-se pela aplicação do previsto no artigo 454.º do Código dos Contratos Públicos, por se considerarem verificados os pressupostos dessa aplicação”.

A autorização de acréscimo de despesa consta da deliberação n.º 11/2013⁵⁸, ultrapassando o limite contratualmente previsto.

Em sede de exercício do direito de contraditório, os indiciados responsáveis H)....., I)..... e K)....., intervenientes na referida autorização, alegam que, quanto a “(...) *este pagamento de 218.914,31 € não se trata de uma despesa da AICEP resultante da contratação de serviços para serem utilizados pelos seus colaboradores, mas sim de um pagamento onde, por imperativo da legislação dos fundos comunitários de apoio à internacionalização, a AICEP funcionou como mediadora entre a Agência de Viagens RASO e as empresas portuguesas que integraram esta participação na FILDA 2013, porque foram estas empresas os verdadeiros beneficiários destes serviços [sendo que] as empresas que integram a candidatura não podem contratar diretamente com os prestadores de serviços (...)*”.

Os respondentes H)..... e I)..... alegam também que o Conselho de Administração aprovou esta despesa agindo de boa-fé, “(...) *não tendo qualquer perceção de que o pagamento associado a essa deliberação pudesse no seu cômputo ultrapassar os limites definidos na contratação pública*”, mencionando também que “(...) *todas as decisões do Conselho de Administração foram tomadas com base nas propostas técnico-financeiras dos serviços, no pressuposto que tais propostas seriam preparadas com base no cumprimento estrito da legalidade.*”

O indiciado responsável G)..... alega também que as respetivas decisões foram tomadas em seguimento dos “(...) *pareceres da Auditoria Interna que eram apresentados pelos Vogais competentes (...)*”.

Ou seja, no que respeita a este assunto, todos os indiciados responsáveis em questão admitem o facto de terem aprovado as deliberações que deram origem à adjudicação de “serviços a mais” tendo para tal como base informações e propostas suportadas por pareceres técnicos que indicavam como suporte legal para este acréscimo de despesa o disposto no artigo 454.º do CCP, sendo tal acréscimo enquadrado no conceito de “serviços a mais”.

⁵⁸ Aprovada pelos seguintes indiciados responsáveis: H), I), K)..... e G)

Analisando a justificação anteriormente apresentada pela AICEP para a contratação de serviços “a mais” no **processo 1870/14**, parece alcançar-se a conclusão de que os mesmos se ficaram a dever a duas ordens de razões: por um lado, devido a solicitações extraordinárias por parte da tutela que não constavam do planeamento com base no qual foi efetuado o cálculo do valor contratual, tendo gerado o incremento do mesmo. Por outro lado, devido ao facto de ter sido necessário imputar a este contrato a despesa relativa aos serviços prestados no âmbito da FILDA aos 49 participantes que optaram pelo “pacote” que incluía viagem e alojamento (no valor de 218.914,31 €, conforme se relatou no n.º 6 do ponto III deste relatório).

Acontece, porém, que relativamente a este último valor a AICEP foi ressarcida do mesmo por parte das empresas em questão, pelo que o valor de 84.956,07 €, que excedeu o contratualmente estabelecido, terá de se reportar a outros serviços que a AICEP não especificou nem justificou, devidamente, mas apenas de forma genérica remetendo para as “*solicitações da tutela*”, as quais, eventualmente, se reportarão, a alterações de orientação do foro político ou de gestão, dificilmente enquadráveis nos requisitos do artigo 454.º do CCP.

De salientar que as alegações agora aduzidas não acrescentam nada relativamente a este aspeto, permanecendo por esclarecer por que razão tendo este contrato sido fechado no portal “BaseGov” pelo valor de 784.956,07 €, e tendo a AICEP sido ressarcida do montante de 218.914,31 €, incluído naquele valor, foram ainda autorizados mais serviços (e qual o respetivo objeto) com os quais se excedeu o contratualmente estabelecido em 84.956,07 €.

No que respeita ao facto de as referidas deliberações terem sido proferidas com base em informações internas dos serviços e suportadas por pareceres técnicos, que indicavam estes serviços como enquadráveis no conceito de “serviços a mais”, não justifica por si só a atuação dos indiciados responsáveis, atento o facto de não ser legalmente admissível alegar o desconhecimento e, na qualidade de autores, terem o dever de não se limitarem a aceitar toda a informação prestada, tendo sim de proceder a uma análise crítica da mesma.

Face ao exposto e considerando que os argumentos apresentados em sede de contraditório, não acrescentam nada de novo à factualidade anteriormente estabelecida, considerando, ainda, que o valor que excedeu o contratualmente previsto, 84.956,07 €, exigia que a prestação dos correspondentes serviços fosse precedida da realização de concurso público, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, mantém-se a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos indiciados responsáveis, pela prática da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

b) Processo n.º 1871/2014

Relativamente ao contrato a que se reporta o processo supra, celebrado pelo valor máximo de 700.000 €, foi celebrada uma adenda no valor de 210.000 €⁵⁹ e, posteriormente, autorizada uma nova despesa, no valor de 39.192,20 €⁶⁰.

Quanto às razões de facto subjacentes à adoção destes procedimentos (celebração da adenda e autorização da respetiva despesa, bem como do ulterior acréscimo de 39.192,20 €), invocou a AICEP, a página 10 do ofício identificado na alínea a) supra, *“Constituíram serviços a mais, no caso concreto, os imputáveis às despesas decorrentes da Edição 2014-2015 do Programa INOV Contacto.*

A realização de serviços a mais no âmbito do contrato em apreço, teve origem no atraso verificado no arranque do Programa INOV Contacto.

O Programa INOV Contacto - Estágios Internacionais para Jovens Quadros – é um projeto que visa apoiar a formação de jovens com qualificação superior em contexto internacional, alocando-os a entidades nacionais e internacionais.

É uma iniciativa promovida, gerida e executada pela AICEP, e apoiada pela União Europeia – cofinanciada por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), no caso concreto pelo Fundo Social Europeu (FSE).

O quadro comunitário correspondente ao QREN decorreu de 2007 a 2013. Durante o ano de 2014, por força de circunstâncias resultantes do atraso na elaboração da legislação comunitária e nacional para o novo quadro Portugal 2020, estava ainda em dúvida se seria possível realizar a Edição 2014/2015 do Programa INOV Contacto.

Por essa razão, apesar de o contrato em apreço incluir uma verba destinada àquela Edição, com o aproximar do final do ano, adquiriu-se alguma certeza de que não seria disponibilizado o financiamento necessário por parte do novo Programa Operacional.

Contudo, a 31 de dezembro de 2014, foi aberta a candidatura ao financiamento em causa, em sede do programa Operacional vigente no anterior quadro comunitário (2007/2013) – Programa Operacional Potencial Humano (POPH) – o que constitui uma exceção às regras de funcionamento deste tipo de programas e, por esse motivo, completamente imprevisível. Assim, só a partir daquela data foi possível definir e assegurar os pagamentos devidos.

⁵⁹ Aprovada pelos seguintes indiciados responsáveis: M), A), N), K) e G) (Deliberação n.º 21/2015).

⁶⁰ Aprovada pelos seguintes indiciados responsáveis: M), N), K) e O) (Deliberação n.º 07/2016).

De notar que a não realização da Edição 2014/2015 do Programa INOV Contacto na altura da abertura da candidatura, implicava a perda dos fundos alocados, assim como a quebra de um ciclo virtuoso, iniciado 20 anos antes, de edições anuais.

Concretizando, somente a partir de 31 de dezembro de 2014, foi possível organizar o Seminário de Acolhimento, vulgarmente denominado por Campus, que marca o início de cada nova edição do Programa (v.g. esse evento determina o início do pagamento, aos estagiários, da Bolsa de Estágio, nos termos do Regulamento do Programa), sendo que a AICEP não podia prever que tal acontecesse naquela data.

Após o Campus, os estagiários são colocados nas empresas de acolhimento.

O atraso de calendário nas partidas dos estagiários após o Campus e uma vez cumpridas as formalidades necessárias de entrada nos diversos mercados é indesejável por várias razões⁶¹. (...)”.

E sobre esta matéria concluiu a AICEP:

“Ora, (i) tendo parte das viagens da Edição 2014/2015 sido incluídas no contrato de aquisição de serviços de viagens inicial, (ii) tendo a AICEP sido solicitada, no âmbito das respetivas funções e por solicitação da tutela, a utilizar os montantes que, no contrato, tinham sido alocados ao INOV Contacto e que, previsivelmente não seriam utilizados e (iii) porque a partição das viagens em causa poderia ter como consequência a utilização dos serviços de viagens e alojamento em circunstâncias diversas numa só edição, decidiu-se contratar serviços a mais, ao abrigo do disposto no mencionado artigo 454.º do Código dos Contratos Públicos.”

Relativamente à autorização da adenda em causa e do seu acréscimo posterior, é alegado de uma forma idêntica para todos os intervenientes que, “(...) em maio de 2014, nada fazia prever os atrasos nas aprovações do financiamento (...) não foram abertas candidaturas por nenhum dos referidos programas operacionais com a antecedência habitual(...) a aprovação do financiamento apenas ocorreu a 2 de janeiro de 2015 e determinava que as despesas apenas seriam elegíveis até 30 de setembro de 2015 (...) (note-se que à data de 13 de janeiro de 2015 já se encontravam executadas despesas no montante de € 589.533,61 ⁶²), [sendo que] o Conselho de Administração já tinha entretanto deliberado o lançamento de um novo

⁶¹ Informa ainda a AICEP no ofício citado que, àquela época “já decorria um procedimento tendente a contratualizar os serviços em causa, mas que apenas estaria operacional no final do primeiro semestre de 2015”. Ou seja, à data em que presumivelmente o referido procedimento estaria concluído, já os estagiários deveriam estar colocados nas empresas de acolhimento.

⁶² Este valor consta nas alegações de A) e K)

procedimento, por concurso público. Tal procedimento previa a abertura de propostas na plataforma Vortal no dia 11 de março de 2015, data que não permitia que toda a logística de organização de um programa com cerca de 300 estagiários, com um período de permanência de 6 meses no estrangeiro, se pudesse implementar com conclusão até ao final de setembro de 2015.”

Alegam ainda que o Conselho de Administração da AICEP procedeu à autorização da adenda em causa “(...) no sentido de viabilizar as partidas em tempo dos estagiários do Programa INOV Contacto durante o mês de fevereiro de 2015 [e] (...) perante a hipótese do cancelamento da Edição do Programa (...) o Conselho de Administração da AICEP considerou que a realização da Edição representava uma inevitabilidade, um imperativo ético e mesmo legal”. Perante tal facto, foi solicitado aos serviços e, nessa sequência, foi emitido um parecer pela Direção de Auditoria Interna, o qual considerava que esta metodologia de aquisição tinha enquadramento no artigo 454.º do CCP, revestindo a natureza de serviços a mais.

O indiciado responsável G), alega também que as situações a que assistiu eram de “(...) urgência imperiosa na obtenção dos serviços (...) o que obrigava à célere celebração dos contratos (...)”, tendo as respetivas decisões sido seguidas dos “(...) pareceres da Auditoria Interna (...)”.

No que respeita em concreto à Deliberação n.º 07/2016, é alegado pelos indiciados responsáveis M) e K), que a autorização da mesma foi baseada nos mesmos pressupostos da anterior deliberação, isto é, no facto de vir suportada pelo parecer técnico da Direção de Auditoria Interna, subscrito pelo respetivo diretor, C)....., e, como tal, consideravam que o mencionado parecer validava a decisão de autorizar, do ponto de vista jurídico.

O alegante N), alega que o Conselho de Administração da AICEP aprovou a deliberação em causa, “(...) com base nos prévios estudos e pareceres da Direção Jurídica da AICEP (...)”.

Relativamente à interveniente O)....., a mesma não apresenta alegações especificamente dirigidas à sua intervenção nesta deliberação, mencionando genericamente que agiu de boa-fé, sem qualquer intenção de praticar nenhum ilícito, agindo apenas com o intuito de assegurar o regular funcionamento dos serviços e o cumprimento atempado e cabal dos objetivos da AICEP e das suas obrigações.

Já no que concerne ao valor da mesma (39.192,20 €), é também alegado que deste valor apenas 7.299,81 € correspondem a serviços contratados diretamente pela AICEP, tendo em conta que os restantes 31.892,39 € são relativos à prestação de serviços de viagens aéreas e alojamentos em Argel durante o período da Feira Internacional de Argel de 9 empresas portuguesas que participaram no pavilhão de Portugal.

Relativamente aos serviços a mais prestados no âmbito do contrato celebrado em 12.05.2014, **processo n.º 1871/14**, e relacionados com o Programa INOV Contacto, é a própria Agência que no texto supracitado refere que o contrato em apreço incluía as verbas destinadas à edição 2014/2015 do mencionado programa, as quais foram sendo alocadas a outras finalidades, considerando que, a dado momento, se colocou em dúvida a realização daquele programa.

A propósito das duas deliberações em apreço, reitera-se o já mencionado em sede de relato, sendo que as situações alegadas não revestem as características de circunstância imprevista uma vez que a realização da edição 2014/2015 do programa INOV Contacto era uma situação que estava prevista e cabimentada aquando da celebração do contrato em apreço.

No que respeita ao facto de terem um parecer emitido pela Direção de Auditoria Interna a considerar estes serviços com enquadramento legal em serviços a mais, reitera-se o supramencionado aquando da apreciação da Deliberação n.º 11/2013 (processo n.º 1870/2014) no sentido de um dirigente responsável ter o dever de efetuar uma apreciação crítica das informações dos serviços.

Assim sendo, considerando o valor em questão, 249.192,20 €, a prestação dos correspondentes serviços deveria ter sido precedida da realização de concurso público, com publicidade internacional, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

Nestes termos, mantém-se a imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos indiciados responsáveis, pela prática da infração financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

3. Quanto à competência para autorizar pagamentos por parte da Secretária-Geral e do Diretor Financeiro

Nos termos do artigo 405.º do Código das Sociedades Comerciais^{63/64}, aplicável *ex vi* artigo 16.º, n.º 1, dos estatutos da AICEP, a competência para autorizar pagamentos pertence em exclusivo ao Conselho de Administração, com a faculdade de a delegar⁶⁵.

A AICEP invocou que a competência da Secretária-Geral para autorizar os pagamentos em apreço, resultava do teor de um conjunto de documentos, mais propriamente das ordens de serviço mencionadas no ofício S-16/03/2016-05742, e de duas procurações datadas de 11.12.2003 e de 01.06.2004.

Porém, considerou-se, desde logo, que o conteúdo, quer de umas, quer de outras, não era de molde a alcançar aquela conclusão, como se pode verificar pela descrição dos documentos que seguidamente se apresenta:

- **Ordem de serviço n.º 17/2008:** Reporta-se à “*Aprovação prévia de propostas/orçamentos e verificação e aprovação de faturas – princípios, fluxograma e suporte informático (SGDF)*”. Da ordem de serviço fazem parte, um quadro e um fluxograma descritivos do processo a que se subordina a respetiva ordem de serviço.
- No que se refere à intervenção da Secretária-Geral no processo acima mencionado, ela aparece em três momentos: no ponto 3 dos Princípios, onde se diz, “*A competência para aprovação de propostas orçamentadas depende do valor das despesas a que correspondem, de acordo com o seguinte (excetuam-se os pagamentos de incentivos, remunerações e encargos sociais e bolsas):*”
- (...)

⁶³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 02 de setembro, cuja última alteração (a 48.ª), ocorreu por via do Decreto-lei n.º 89/2017, de 28 de julho, o qual foi objeto da Retificação n.º 21/2017, de 25 de agosto.

⁶⁴ Artigo 405.º, n.º 1, “*Compete ao Conselho de Administração gerir as atividades da sociedade (...)*”.

⁶⁵ Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, dos Estatutos da AICEP, “*As competências do conselho de administração são as que decorrem do artigo 6.º (atribuições da AICEP, E.P.E.) e da lei aplicável, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.ºs 64-A/2008 e 55-A/2010, ambas de 31 de dezembro, e da lei comercial*”. Em conformidade com o disposto no n.º 3, da mesma disposição legal, “*O conselho de administração estabelece o regulamento interno da comissão executiva, incluindo os limites da delegação e os termos em que a AICEP, E.P.E., se vincula no âmbito da delegação*”. Ainda nos termos do n.º 4 do normativo citado, apenas as matérias constantes das alíneas a), b), c), d), f), l) e m) do artigo 406.º do Código das Sociedades Comerciais, são insuscetíveis de delegação.

*Despesas até 5.000 euros – Titular do pelouro ou Secretária-Geral nas áreas que coordena*⁶⁶.

(...)”.

No quadro descritivo do processo em apreço, ponto 2, relativamente à aprovação das despesas e respetivo controlo, menciona-se que *“Após a aprovação das propostas ou despesa a realizar estas são verificadas pela Secretária-Geral”*.

Já da análise ao fluxograma em anexo à ordem de serviço, resulta que à Secretária-Geral, cabe o controlo das despesas aprovadas e que após o registo, entrada e contabilização das faturas na Contabilidade, a autorização de pagamento deverá ser dada pela Secretária-Geral, seguindo depois para a Tesouraria.

➤ **Ordem de serviço n.º 20/2008**: Gestão Adm. e Financeira de Projetos.

Subordinado ao título, “Enquadramento Organizacional”, determina-se que a Gestão Financeira de Projetos *“será assegurada por um Coordenador, na dependência do Presidente do Conselho de Administração sob a supervisão funcional da Secretária-Geral”*.

➤ **Ordem de serviço n.º 17/2011**: Distribuição de Pelouros.

Reporta-se à distribuição de pelouros entre os membros do Conselho de Administração, tendo ficado estabelecido que a Secretária-Geral, reporta ao Presidente.

➤ **Ordem de serviço n.º 02/2016**: Refere-se à *“Autorização de propostas e aprovação de despesas no sistema de Gestão de Fornecedores”*, revogando a ordem de serviço n.º 17/2008, de 10 de setembro. Não confere à Secretária-Geral qualquer espécie de competência.

Quanto às procurações enviadas em anexo ao ofício S-29/03/2016-06687, identificadas como Doc. 2, as mesmas conferem poderes à Secretária-Geral, para (procuração de 2003) *“(...) em nome da sociedade mandante (à data, a Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.) e conjuntamente com um membro da respetiva Comissão Executiva ou com o Presidente do Conselho de Administração, abrir e movimentar contas bancárias, tanto a débito como a crédito em quaisquer instituições de crédito, sacar e endossar cheques e outros títulos de crédito, requerendo praticando e assinando tudo o que mais se torne necessário para os indicados fins”*. E (procuração de 2004) *“(a) Receber quaisquer importâncias em dinheiro,*

⁶⁶ As quais, mais uma vez se reafirma, não foram identificadas.

valores ou rendimentos, certos ou eventuais, vencidos ou vincendos, por qualquer via ou título, passando recibos e dando quitações; b) Celebrar, conjuntamente com um membro da comissão executiva, quaisquer contratos de prestação de serviços nos termos que forem entendidos como convenientes; c) Celebrar, conjuntamente com um membro da Comissão Executiva, contratos e protocolos de cooperação, com institutos públicos, serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado, bem como instituições de crédito e sociedades financeiras, no âmbito da administração dos sistemas de incentivos ao investimento previstos no artigo oitavo dos estatutos da sociedade mandante; d) Celebrar conjuntamente com um membro da Comissão executiva, contratos com fornecedores de bens e serviços, que tenham por objeto a obtenção de condições comerciais favoráveis para a sociedade mandante”.

Também quanto ao Diretor Financeiro, C)....., os termos da procuração que se mencionou no ponto 9 do capítulo III não se consideraram bastantes para conferir poderes para autorizar despesas ou pagamentos.

Em sede de exercício de contraditório, a este propósito, os dois indiciados responsáveis em questão alegam que não autorizaram os pagamentos que se consideraram ilegais.

Da análise das alegações da indiciada responsável T)....., observa-se a existência de uma contradição pois, por um lado, alega que a procuração existente apenas lhe dava poder para executar pagamentos tendo em conta que a autorização de pagamentos aqui em causa carecia de uma delegação de competências; por outro lado, admite que lhe foi concedida a possibilidade de autorizar despesas e pagamentos.

Já no que respeita às alegações do indiciado responsável C)....., este alega que “(...) não tinha nem tem a obrigação legal nem o dever funcional, nem sequer competência – originária ou delegada – para praticar atos administrativos de autorização das despesas nem de apreciar e decidir da sua legalidade e da justificação respetiva”, sendo que a procuração em causa não lhe conferia poderes para praticar atos administrativos de autorização de despesa, tendo atuado na qualidade de procurador da AICEP. Ou seja, existe a admissão expressa por parte do alegante de que não tinha competência para a prática de atos de autorização de pagamento.

No caso em apreço, a competência para proceder aos pagamentos aqui em causa, pertencia ao Conselho de Administração da AICEP, competência essa que poderia ser delegada. No entanto, nem as ordens de serviço nem as procurações já invocadas concediam a estes dois

indicados responsáveis competência para tal, pelo que se mantém o já mencionado no relato da auditoria, no sentido de que ambos praticaram atos de autorização/efetivação de pagamentos sem terem competência para tal, o que é suscetível de consubstanciar a prática da infração prevista e punida na alínea b) do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC.

4. Considerações finais

Em suma, os argumentos apresentados pelos indiciados responsáveis para justificarem as eventuais infrações cuja prática lhes é imputada, consistem no facto de não terem autorizado pagamentos, mas sim a respetiva execução, na escassez de recursos humanos, nos problemas informáticos, no desconhecimento de que os pagamentos em causa não poderiam ser executados por não reunirem todos os requisitos legais, *máxime*, a submissão a fiscalização prévia e obtenção do visto do TdC, nos respetivos contratos e no facto de as autorizações para os acréscimos de despesa a título de “serviços a mais” terem sido suportadas em informações internas dos competentes serviços da Agência. Alguns dos respondentes invocaram também a missão, atribuições e competências da AICEP e os seus contributos para a economia nacional, bem como alguns aspetos da sua formação académica e experiência profissional.

Relativamente a estas alegações, e sem contestar a missão e atribuição da AICEP, bem como a experiência profissional e formação académica, mas pelas razões anteriormente referidas a propósito de cada tipo de infração indiciada, considera-se que as mesmas não são de molde a alterar a factualidade inicialmente estabelecida (que não é, aliás, contestada), a respetiva qualificação jurídica, bem como a imputação de responsabilidade financeira sancionatória que foi efetuada e que se detalha no quadro em anexo I a este relatório.

Salienta-se, no entanto, que o Conselho de Administração da AICEP revelou preocupação quando lhe foi dado conhecimento expresso sobre a não emissão de visto prévio aos contratos auditados, bem como sobre a ilegalidade dos pagamentos contratuais feitos antes (ou sem) pronúncia do TdC, uma vez que, após a reunião realizada, em 06 de abril de 2017, nas instalações da AICEP, com a equipa de auditoria do TdC, aprovou a Deliberação n.º 38/2017, de 10 de abril de 2017, na qual foram identificadas medidas por forma a evitar que voltassem a ocorrer situações idênticas às que ocorreram nos processos em apreço, entre as quais se destacam: determinar a suspensão de todos os pagamentos relativamente a contratos em processo de fiscalização prévia; prever de forma expressa, no modelo de deliberação a adotar, a adjudicação condicional face à obtenção do visto prévio do TdC (embora não seja a adjudicação que deva ficar condicionada; mas a eficácia do contrato que seja celebrado na sua

sequência); determinar prazos para submissão de propostas e lançamento de procedimentos concursais. Esta deliberação foi comunicada ao TdC via e-mail, no dia seguinte à sua aprovação. Acresce que, dos contratos posteriormente remetidos pela AICEP⁶⁷, para fiscalização prévia do TdC, não se detetou incumprimento do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

Todos os indiciados responsáveis (à exceção de T)..... e C).....), solicitam, no final das respetivas alegações, que lhes seja relevada qualquer responsabilidade financeira nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, considerando que não existiu prejuízo para o erário público, observaram as normas legais em vigor quanto à formação dos contratos e assunção de encargos e não agiram com intenção de violar a lei.

Relativamente a esta competência para relevar a responsabilidade financeira sancionatória, diga-se que tal envolve uma competência de exercício não vinculativo, ou seja, é facultativa, atribuída ao Tribunal de Contas, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, como se infere da utilização em tal preceito legal do termo “*podem*” atribuído às 1.ª e 2.ª Secções deste Tribunal.

No caso, esclarece-se que não foram proferidos anteriormente juízos de censura ou de recomendação quanto aos indiciados responsáveis e ao organismo.

Por último, refira-se que os indiciados responsáveis A)e M) solicitam, caso se mantenha a imputação de responsabilidade financeira sancionatória “(...) *que lhe seja enviado o cálculo de eventual multa previamente à sua aplicação (...)*” e, na mesma hipótese, K) solicita a emissão de guia para pagamento das multas, pelo seu valor mínimo.

VI. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, emitiu aquele magistrado em 12 de novembro de 2018, o parecer que se transcreve:

“(..)

⁶⁷ Processos de fiscalização prévia n.ºs 259, 1157e 3238/2017 e 141/2018.

Foram identificadas situações suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto nas alíneas b), l) e h) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, conforme “Quadro de eventuais infrações financeiras” (Anexo I), no qual também se identificam os eventuais responsáveis.

Nada temos a obstar à aprovação do projeto de relatório.”

VII. CONCLUSÕES

1. A AICEP remeteu para fiscalização prévia do TdC, dez contratos de aquisição de serviços respeitantes a seguros, viagens, alojamentos e serviços conexos e, ainda, relativos à aquisição de serviços de conceção, implantação, construção, decoração, montagem e desmontagem dos pavilhões de Portugal em diversas feiras internacionais.
2. Em sede de fiscalização prévia, verificou-se a produção de efeitos materiais e financeiros, total ou parcialmente, em datas anteriores à remessa dos contratos para fiscalização prévia e à da pronúncia do TdC.
3. A execução dos contratos, com autorização e efetivação de pagamentos sem a pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, desrespeitou o disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC e é suscetível de consubstanciar a prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (vide anexo I ao relatório).
4. No caso dos processos de fiscalização prévia n.ºs 1870 e 1871/2014, ocorreu um acréscimo de despesa relativamente ao adjudicado e contratualizado, nas importâncias, respetivamente, de 84.956,07 € e de 249.192,20 €, com fundamento no artigo 454.º do CCP. Contudo, face aos esclarecimentos prestados e alegações apresentadas, não se considerou que estivessem reunidos os requisitos legais para que os serviços acrescidos se qualificassem como serviços a mais. Assim, estes acréscimos de despesa deviam ter sido precedidos de concurso público (no primeiro caso) e de concurso público com publicação no Jornal Oficial da União Europeia (no segundo caso), o que, não tendo ocorrido, desrespeitou o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

Este comportamento é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (vide anexo I ao relatório).

5. Alguns dos pagamentos efetuados em cumprimento dos contratos em apreço, foram autorizados pela então Secretária-Geral da AICEP, T), e pelo Diretor Financeiro, C)....., sem que os mesmos tivessem competência para proceder às autorizações de pagamento em questão, o que é suscetível de consubstanciar a prática da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (anexo I ao relatório).
6. Os responsáveis pelas mencionadas ilegalidades e infrações estão identificados no ponto 2 do capítulo IV deste relatório e no quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidades financeiras (anexo I ao relatório).
7. Cada uma destas infrações financeiras indiciadas é punível com multa, a determinar pelo Tribunal de Contas, entre os limites mínimo de (25 UC) 2.550,00 € e máximo de (180 UC) 18.360,00 €.
8. Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente.

VIII. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na execução dos contratos em análise e identifica os responsáveis no ponto 2 do capítulo IV;
- b) Recomendar à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE., o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos:
 - À não produção de efeitos antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (artigo 45.º da LOPTC), de todos os atos ou contratos que se enquadrem no âmbito dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º da LOPTC, conjugado com o artigo 48.º do mesmo diploma legal;
 - À contratação pública, designadamente ao disposto nos artigos 20.º e 454.º do CCP;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE. 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 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04;

d) Remeter cópia do Relatório:

- Ao Ministro Adjunto e da Economia, Pedro Siza Vieira;
- Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência para o Desenvolvimento e Comércio Externo de Portugal, EPE., Luís Filipe Castro Henriques;
- Aos demais indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato;
- Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VII – Funções Económicas;

e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC;

f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 27 de novembro de 2018

Os Juízes Conselheiros

Paulo Dá Mesquita – Relator

Alzira Antunes Cardoso

Fernando de Oliveira Silva

FICHA TÉCNICA

EQUIPA

Ana Luísa Nunes – Supervisão
Auditora Coordenadora do DCPC

Helena Santos – Coordenação

Auditora- Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta

Auditora

Rita Sanches Quintela

Técnica Verificadora Superior de 2.ª Classe