

Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 5/2021 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 5/2020 – ARF 1.ª Secção

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA NO ÂMBITO DE
ADICIONAIS AO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS AÉREOS REGULARES NA
ROTA BRAGANÇA/VILA REAL/WISEU/CASCAIS/PORTIMÃO, OUTORGADO PELO ESTADO
PORTUGUÊS, ATRAVÉS DO GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DAS
COMUNICAÇÕES**

(Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 3450 e 3646/2019)

LISBOA

2021

ÍNDICE

<i>I. INTRODUÇÃO</i>	<i>4</i>
<i>II. OBJETIVOS E METODOLOGIA</i>	<i>4</i>
<i>III. FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>5</i>
<i>IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>11</i>
<i>V. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS</i>	<i>14</i>
<i>VI. JUSTIFICAÇÕES / ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</i>	<i>17</i>
<i>VII. APRECIÇÃO</i>	<i>26</i>
<i>VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>30</i>
<i>IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>32</i>
<i>X. CONCLUSÕES</i>	<i>33</i>
<i>XI. DECISÃO</i>	<i>35</i>
<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>37</i>

I. INTRODUÇÃO

Ao abrigo do ofício n.º 2861/2019, de 22.10.2019, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), um “Contrato de Concessão para a Exploração de Serviços Aéreos Regulares na Rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão”, outorgado em 17.10.2019, com a A...¹, no montante máximo de 10.339.962,17 €, para vigorar durante 4 anos a partir do dia seguinte à data de notificação da declaração de conformidade ou do visto a conceder pelo TdC.

Em anexo ao ofício supracitado foi remetido, para “conhecimento” deste Tribunal, um contrato adicional² (aditamento) a um contrato anteriormente celebrado, com o mesmo objeto contratual, no ano de 2015³.

Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 26.02.2020, foi decidido⁴:

“(...) visar o presente contrato, bem como o aditamento e a adenda respetivas.”

(...) Remeta-se ao DCC para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras e/ou outras quanto à matéria referenciada a propósito nos relatórios precedentes.”

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas à execução de eventuais contratos adicionais ao “Contrato de Concessão de Serviços Aéreos Regulares na Rota entre Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão”, sem prévia remessa (e/ou pronúncia) para este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia.

O estudo da situação em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia⁵ e de fiscalização concomitante⁶ deste Tribunal.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 20.05.2021, e para os efeitos previstos no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁷

¹ Processo de Fiscalização Prévia n.º 3450/2019.

² Processo de Fiscalização Prévia n.º 3646/2019.

³ Processo de Fiscalização Prévia n.º 2050/2015.

⁴ Decisão n.º 146/2020.

⁵ Ofícios n.ºs 157/2020, 209/2020, 240/2020, 368/2020, 484/2020, 510/2020 e 551/2020, de 15.01.2020, 21.01.2020, 23.01.2020, 06.02.2020, 17.02.2020, 20.02.2020 e 21.02.2020, respetivamente.

⁶ Ofício n.º 3057/2020, de 18.11.2020 e Ofício ref.ª SAI_DGTF/2021/1362 – DSPE.

⁷ Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 7.12, 2/2012, de 06.01, 20/2015, de 09.03 (que também a republicou), 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, e 27-A/2020, de 24.07

(LOPTC), notificado ao Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, B..., enquanto representante da entidade, e aos indiciados responsáveis identificados no ponto V do presente relatório⁸, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 20 dias⁹.

Todos os indiciados responsáveis apresentaram as suas alegações¹⁰, bem como a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), as quais foram rececionadas na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) dentro do prazo fixado e foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório¹¹, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III. FACTUALIDADE APURADA

Do contrato inicial (ano 2015)

Processo de Fiscalização Prévia n.º 2050/2015 (contrato inicial)

1. Em 29.09.2015, o Estado Português e a D... celebraram um “Contrato de Concessão de Serviços Aéreos Regulares na rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão”, no valor de 7.770.499,00 €, com duração de 3 anos, com início no dia seguinte à data da notificação da declaração de conformidade ou do visto a conceder pelo TdC, em sede de fiscalização prévia.
2. Este contrato foi remetido para o TdC, para efeitos de fiscalização prévia, e foi-lhe reconhecido o visto tácito, em 04.12.2015.
3. De acordo com o esclarecido¹², este contrato teve início em 23.12.2015 e cessou a sua vigência em 22.12.2018.
4. De acordo com a cláusula 4.^a do contrato, o prazo da concessão em apreço não poderia ser prorrogado.
5. Ao abrigo deste contrato foram efetuados pagamentos, no valor total de 8.110.225,89 € (com IVA).

⁸ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 19272/2021, 19286/2021, 19289/2021, 19293/2021, 19295/2021 e 19298/2021, todos de 24.05.2021.

⁹ Na sequência do pedido apresentado por alguns dos indiciados responsáveis, foi deferida a prorrogação do prazo para exercício do direito de contraditório, em 10 dias, por despacho judicial de 11.06.2021.

¹⁰ O atual Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, B..., apesar de notificado pelo ofício n.º 19272/2021, de 24.05.2021, com aviso de receção assinado, em 25.05.2021, não enviou qualquer resposta. Por outro lado, apesar de não ter sido notificada, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, apresentou uma pronúncia subscrita pela Subdiretora-Geral, C....

¹¹ Digitalizadas em anexo II ao relatório.

¹² Ofício n.º 368/2020, de 06.02.2020.

Da Adenda/Adicionais

➤ (1.º) Adenda - Processo de Fiscalização Prévia n.º 52/2019

6. Em 21.12.2018, o Estado Português e a A... (anterior D...) celebraram uma “Adenda ao Contrato de Concessão de Serviços Aéreos Regulares na rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão”, até ao montante máximo de 1.233.625,00 €, com início de efeitos em 23.12.2018, e até à data de início da produção de efeitos do novo contrato a celebrar para a concessão destes mesmos serviços ou por um período de 6 meses, consoante o evento que ocorresse primeiro (cláusula 3.ª).
7. A justificação para a outorga desta adenda assentou no facto de, nessa data, ainda se encontrar em curso o procedimento concursal com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), para adjudicação da concessão de serviços em apreço, iniciado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 156/2018, de 22.11, que autorizou a despesa inerente à mesma.
8. Este contrato foi remetido para o TdC, para efeitos de fiscalização prévia, e foi visado em sessão diária de visto de 08.04.2019, com a seguinte recomendação:

“Recomenda-se à entidade fiscalizada que de futuro deverá observar integralmente o disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC.”
9. Esta adenda terminou a sua vigência, em 22.06.2019, e foram efetuados pagamentos, no valor de 980.731,88 € (com IVA) - 1.º trimestre e adiantamento de ¼ do valor da adenda.

➤ Dos 2.º e 3.º Adicionais não remetidos para fiscalização prévia do TdC

10. Após aquela data, 22.06.2019, e em virtude dos requerimentos apresentados pela entidade adjudicatária solicitando a prorrogação do prazo para apresentação dos documentos de habilitação e da caução, no âmbito do procedimento concursal com publicidade no JOUE, foi celebrado em 27.06.2019, um “Adicional à Adenda ao contrato de 2015”, pelo prazo de 35 dias, prazo considerado então como adequado e necessário para que a situação ficasse sanada e o novo contrato a outorgar por 4 anos iniciasse a sua execução.

De acordo com o informado, em sede de fiscalização concomitante^{13/14}, este adicional teve início em 23.06.2019, e terminou a sua vigência em 27.07.2019. O seu preço contratual era de 349.000,00 € (a crescer IVA), tendo sido paga, a título de “adiantamento de ¾ do montante

¹³ Ofício n.º 3057/2020, de 18.11.2020.

¹⁴ Ofício ref.ª SAL_DGTF/2021/1362 – DSPE.

máximo”, a importância no valor de 277.455,00 €, em 28.02.2020, e, em 03.03.2021, foi autorizado o pagamento de 91.786,77 €, decorrente “*da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria*”.

11. Posteriormente, terminado o prazo estabelecido neste adicional sem que a adjudicatária tivesse logrado apresentar aqueles documentos, foi celebrado, em 01.08.2019, um novo “Adicional à Adenda”, pelo período de 30 dias, com início em 28.07.2019 e que caducou em 26.08.2019.

De acordo com o também informado, em sede de fiscalização concomitante, o seu preço contratual era de 295.000,00 € (a acrescer IVA), tendo sido efetuado o pagamento, também a título de “adiantamento de $\frac{3}{4}$ do montante máximo”, no valor de 234.525,00 €, em 28.02.2020, e, posteriormente, em 03.03.2021, foi autorizado o pagamento de 38.930,33 €, decorrente “*da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria*”.

12. Ambos estes adicionais não foram “*submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em função dos valores inscritos nos mesmos*”, uma vez que os seus montantes individuais eram inferiores ao limiar para esse efeito e que “*(...) visando proteger o interesse público de manutenção da prestação de serviços aéreos regulares nesta rota, não restou outra hipótese que não fosse ir celebrando sucessivos adicionais até que a entidade adjudicatária se dignasse a entregar os documentos em falta e o procedimento se concluísse. Até porque, conforme já anteriormente referido, no âmbito do concurso público só surgiu uma única concorrente a apresentar proposta, precisamente a concessionária que opera desde 2015.*”

➤ Do 4.º Adicional - Processo de Fiscalização Prévia n.º 3646/2019

13. Por despacho conjunto do Ex-Secretário de Estado do Tesouro e do Ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, E... e F..., datado de 02.10.2019, foi determinado que “*O contrato de concessão existente com a A... caducava a 26 de agosto e o procedimento concursal não pode ser concluído antes dessa data já que a A... apenas prestou a caução devida em 25 de setembro. Por essa razão, torna-se necessário assegurar a continuidade do serviço público prestado, em cumprimento da legislação e dos princípios subjacentes à imposição de obrigações de serviço público, mediante a manutenção da imposição das atuais obrigações de serviço público até à conclusão do procedimento concursal em curso. Para tanto importa proceder a uma alteração ao atual contrato, através de um novo adicional que prorogue os seus efeitos pelo período estritamente necessário à conclusão do concurso público lançado. Posteriormente, o contrato será ainda remetido para visto prévio do Tribunal de Contas, cujo prazo de apreciação não costuma ser inferior a 30 dias úteis.*”

14. Em 02.10.2019, o Estado Português celebrou com a A..., um “4.º Adicional à Adenda” ao contrato de concessão de serviços aéreos regulares na rota entre Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão, com o valor máximo de 885.000,00 € (a acrescer IVA, perfazendo o total de 938.100,00 €).
15. De acordo com a cláusula 3.ª do referido contrato, o mesmo produziu efeitos a 27.08.2019 e teria vigência até à data de início da produção de efeitos do novo contrato de concessão resultante do concurso público internacional ou num prazo máximo de 90 dias.
16. Em 22.10.2019, o “novo” contrato de concessão destes serviços outorgado em 17.10.2019, com a A..., foi enviado ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia¹⁵. No mesmo ofício é referenciada a existência deste 4.º adicional ao contrato de 2015.
17. Em sede de esclarecimentos no âmbito da fiscalização prévia, o Ex-Chefe do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações¹⁶ informou que este contrato adicional:
- ✓ Se limitava a prever a prorrogação do prazo do contrato pelo prazo estritamente necessário à conclusão do novo procedimento concursal, sendo a única solução que permitia garantir a continuidade da prestação de serviços em causa de modo eficaz e célere;
 - ✓ Tinha sido outorgado por motivos de urgência imperiosa resultante de factos imprevisíveis, *“(...) nomeadamente o atraso na conclusão do procedimento concursal por falta de entrega dos documentos de habilitação e respetiva caução pela entidade adjudicatária, não permitindo o cumprimento dos prazos para a remessa de fiscalização prévia do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, tendo porém sido remetido em tempo se os 20 dias forem contabilizados desde a data da sua assinatura e não da produção de efeitos (...)”*;
 - ✓ *“Salvo melhor opinião, os adicionais então celebrados consubstanciam uma modificação objetiva do Contrato de Concessão, imposta pela necessidade do interesse público assegurar a continuidade da prestação dos serviços aéreos regulares na rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão, nos termos dos artigos 311.º e 312.º b) do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), modificação essa que cumpre os limites fixados nos artigos 313.º e 314.º do CCP”*.
18. Por decisão proferida em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 26.02.2020, foi decidido¹⁷:

¹⁵ Ofício n.º 2861/2019, que determinou a abertura do Processo n.º 3450/2019, visado em sessão diária de visto de 28.02.2021.

¹⁶ Ofícios n.ºs 157/2020 e 368/2020, de 15.01.2020 e 06.02.2020, respetivamente.

¹⁷ Decisão n.º 146/2020.

“(...) visar o (...) a adenda respetiva.”

(...) Remeta-se ao DCC para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras e/ou outras quanto à matéria referenciada a propósito nos relatórios precedentes.”

19. Este adicional terminou a sua vigência em 24.11.2019, e foram efetuados pagamentos a título de “adiantamento de $\frac{3}{4}$ do montante máximo”, no valor de 703.575,00 € (com IVA), em 16.03.2020.

➤ Do 5.º Adicional - Processo de Fiscalização Prévia n.º 898/2020

20. Entretanto, em 25.11.2019, foi outorgado um outro “Adicional à Adenda” ao contrato celebrado em 29.09.2015, com duração de 3 meses e até ao valor máximo de 885.000,00 € (a acrescer IVA).

21. Este contrato foi enviado ao TdC, ao abrigo do ofício n.º 209/2020, de 21.01.2020, mas sem se especificar que fosse para fiscalização prévia.

Posteriormente, através do ofício n.º 240/2020, de 23.01.2020, foi esclarecido, quanto a este adicional, que: *“(...) é nosso entendimento, na linha do também respondido à questão n.º 3 do nosso Ofício com o n.º 157/2020 que, aquele, em razão do valor, não carece de visto prévio. Não obstante, atenta a ligação entre todos os elementos contratuais, e por uma questão de boa-fé processual, entendeu-se remeter o referido Adicional ao Tribunal de Contas, para mero conhecimento, decisão que ora se esclarece. Ou seja, face a todas as dúvidas já suscitadas, acrescidas dos problemas aquando do envio da resposta, e sem esquecer a urgência que o assunto comporta, foi nosso entendimento fazer chegar toda a informação existente quanto a elementos contratuais.”*

22. Em 12.03.2020, foi aberto processo de fiscalização prévia ao qual foi reconhecido o visto tácito, em 27.04.2020.

23. Este adicional vigorou até 22.02.2020, tendo sido paga a importância de 703.575,00 €, em 18.06.2020.

➤ Do 6.º Adicional - Processo de Fiscalização Prévia n.º 3128/2020

24. Em 20.02.2020, foi outorgado um outro adicional, com duração de 10 dias, com vigência entre 23 e 29.02.2020, com o valor contratual de 98.335,00 €, o qual foi enviado para fiscalização prévia

do TdC em 05.11.2020, e, até à presente data, se encontra a aguardar resposta a pedido de esclarecimentos do Tribunal¹⁸.

Síntese dos factos

- ✓ 29.09.2015 – Celebração do contrato de concessão com duração de 3 anos, vigência entre 23.12.2015 e 22.12.2018, com reconhecimento de visto tácito pelo TdC (Processo n.º 2050/2015);
- ✓ 04.12.2018 – Publicação, no Diário da República, 2.ª Série, n.º 233, do anúncio de concurso público também com publicidade no JOUE (procedimento n.º 10399/2018) com vista à adjudicação do “novo” contrato de concessão;
- ✓ 21.12.2018 – Outorga de adenda ao contrato de 2015, válida por 6 meses, visada pelo TdC (Processo n.º 52/2019);
- ✓ 07.01.2019 – Publicação no Diário da República, 2.ª Série, n.º 12 do aviso de prorrogação de prazo n.º 76/2019 (para apresentação de propostas no procedimento n.º 10399/2018);
- ✓ 02.05.2019 – Adjudicação (no concurso público internacional), por despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F...;
- ✓ 27.06.2019 e 01.08.2019 - Outorga de dois adicionais sucessivos à adenda/contrato de 2015, por 35 e 30 dias, que terminaram em 26.08.2019;
- ✓ 02.10.2019 – Celebração do 4.º adicional à adenda/ contrato de 2015, válido desde 27.08.2019 até à celebração do novo contrato ou por um prazo de 90 dias (Processo n.º 3646/2019). Terminou a sua vigência em 24.11.2019;
- ✓ 17.10.2019 – Celebração do “novo” contrato de concessão, com vigência para 4 anos e subsequente remessa ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia (Processo n.º 3450/2019), em 22.10.2019;
- ✓ 25.11.2019 – Outorga do 5.º adicional à adenda/contrato de 2015, com duração de 3 meses (Processo n.º 898/2020);
- ✓ 20.02.2020 – Outorga do 6.º adicional à adenda/contrato de 2015, com duração de 10 dias (Processo n.º 3128/2020);
- ✓ 29.02.2020 – Início de vigência do contrato de concessão outorgado, em 17.10.2019, e visado em 28.02.2020.

¹⁸ Ofício n.º 38870/2020, de 18.11.2020, com insistência da Direção-Geral do Tribunal de Contas efetuada por e-mail de 29.03.2021.

IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Da sujeição a fiscalização prévia do TdC

1. De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º LOPTC, todos os contratos de aquisição de e serviços celebrados pelo Estado e seus serviços 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 TdC¹⁹.

Igualmente, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia deste Tribunal, os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras.

2. Para este efeito importa, ainda, atender, na data dos factos, ao montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC como se preceitua no artigo 48.º da LOPTC: valor individual do ato/contrato, 350.000,00 € ou, caso aparentem encontrar-se relacionados, 750.000,00 €²⁰.
3. Importa também mencionar que tem sido entendimento deste Tribunal que o valor do contrato equivale ao preço contratual definido no artigo 97.º, n.º 2, do CCP, *“Está incluído no preço contratual, nomeadamente, o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo.”*
4. A execução de contratos novos ou de contratos adicionais que representem um acréscimo financeiro ao contrato inicial de aquisição de serviços, sem a sua prévia remessa para fiscalização prévia e pronúncia do TdC, desrespeita o disposto na alínea b) ou d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, e é suscetível de determinar a prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.

¹⁹ Estão sujeitos à fiscalização prévia do TdC, entre outros, os contratos de aquisição de bens e 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.

²⁰ Artigo 255.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 71/2018, de 31.12. Para o ano de 2020 e até 24.07.2020, mantiveram-se os mesmos valores, artigo 318.º, da Lei n.º 2/2020, de 31.03. A partir de 25.07.2020, o montante individual do ato/contrato passou para 750.000,00 € e o que aparenta estar relacionado, para 950.000,00 €, atenta a alteração ao artigo 48.º da LOPTC, efetuada pelo artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24.07.

Da execução dos atos/contratos antes da (ou sem) pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia

5. 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 *“(...) 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 (...)”*.
6. Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem 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).
7. O início ou a execução integral do contrato em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes (ou sem) a pronúncia do TdC, com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do mesmo artigo é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“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”*.
8. Por último, refira-se que, nos termos do n.º 2 do artigo 81.º da LOPTC, quando os atos/contratos *“(...) produzam efeitos antes do visto são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 20 dias a contar (...) da data de início da produção de efeitos.”*

Da imputação de responsabilidade financeira sancionatória

9. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4, e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
10. No caso dos membros do Governo, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933.

11. Dispõe este art.º 36.º que *“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*
- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*
12. Como se vê, e numa interpretação literal, os membros do Governo só respondem financeiramente pelos *“(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado”* se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)”*.
13. Contudo, há que atender a uma interpretação atualística do conceito *“estações competentes”* o que implica reconhecer como *“estações”* quer eventuais organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.
14. Tais instâncias (*“estações”*) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).
15. Concomitantemente, as *“estações”* deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

V. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

✚ Do não envio dos atos/contratos para fiscalização prévia do TdC

Dispõe o artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC que “*Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...)*”.

Questionada a entidade sobre quem tinha competência para enviar atos e contratos para fiscalização prévia do TdC, designadamente no ano de 2019, foi respondido que “*A resposta a esta questão extrai-se a partir da análise dos Despachos que se anexam a este documento (...) na medida em que são os elementos legais que identificam os órgãos a quem conforme a data, estava acometida a função de remeter os respetivos processos para visto.*”

Atento o disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17.12, que aprovou a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional, na sua redação atual, constata-se que os Secretários de Estado não dispõem de competência própria, exceto no que se refere aos respetivos gabinetes, e exercem, em cada caso, a competência que neles seja delegada pelo Ministro respetivo.

Da análise dos despachos de delegação/subdelegação de competências que foram remetidos, observa-se que, nos termos das disposições conjugadas do n.º 15 do artigo 3.º, do n.º 3 do artigo 8.º e do artigo 24.º-A do citado Decreto -Lei n.º 251-A/2015, e dos artigos 44.º a 50.º do Código do Procedimento Administrativo²¹, o Ministro das Infraestruturas e da Habitação, G..., delegou²² diversas competências no então Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F..., com faculdade de subdelegação, designadamente “*as competências que por lei me são atribuídas relativamente a todas as matérias e à prática de todos os atos respeitantes às áreas da (...) aviação civil.*”

Ainda, da análise dos despachos enviados, designadamente do Despacho n.º 4843/2019, de 07.05, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 92, de 14.05, o então Secretário de Estado (acima identificado) delegou diversas competências no seu Chefe de Gabinete, não constando, contudo, uma referência expressa à competência para enviar atos e contratos para o TdC.

Quanto aos adicionais que foram enviados para fiscalização prévia, observa-se que os respetivos ofícios foram subscritos pelo Chefe do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das

²¹ Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11.

²² Despacho n.º 3396/2019, publicado no Diário da República n.º 61/2019, 2.ª Série, de 27.03.2019.

Comunicações, com a menção “*Encarrega-me o Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações de remeter a V. Exa. para efeitos de fiscalização prévia (...)*”.

Assim, conclui-se que a competência para enviar atos e contratos para fiscalização prévia do TdC, nas datas relevantes para este processo, estava atribuída ao então Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F...²³.

Da execução dos atos/contratos sem pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia

Os dois contratos adicionais que não foram remetidos ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia deste Tribunal, foram outorgados em 27.06.2019 e 01.08.2019, pelo ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F...²⁴.

Em sede de esclarecimentos solicitados por este Tribunal, no presente processo, designadamente quanto à identificação nominal e funcional de quem permitiu o início de execução destes contratos, foi respondido²⁵ que, “(...) *não tendo existido uma autorização expressa adicional à assinatura dos contratos, é nosso entendimento que a resposta à pergunta colocada se extrai a partir da análise dos referidos elementos contratuais, nomeadamente a partir da assinatura dos mesmos pelo respetivo membro do Governo, conjugadas com as cláusulas de produção de efeitos.*”

Na resposta foi também mencionado que “*não existem, no processo, quaisquer informações ou pareceres*”, quanto ao não envio destes contratos adicionais para fiscalização prévia do TdC.

A despesa respeitante a estes dois adicionais foi autorizada por despachos conjuntos (não numerados nem datados) do Secretário de Estado do Tesouro, E..., e do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F... De acordo com o ponto n.º 2, de cada um dos despachos “*Os encargos financeiros decorrentes do presente despacho serão satisfeitos por verbas adequadas inscritas no Capítulo 6o do orçamento do Ministério das Finanças, a processar pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças*”.

Questionado também o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações sobre quem autorizou os pagamentos relativos aos dois adicionais em apreço, foi respondido, no ofício

²³ Exerceu estas funções no período de 18.02.2019 a 17.09.2020 – Decretos do Presidente da República, n.ºs 14-O/2019, de 18.02, 62/2019, de 26.10, e 39-A/2020, de 17.09.

²⁴ A assinatura destes contratos adicionais foi efetuada ao abrigo do despacho de delegação de competências do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, G... (Despacho n.º 3396/2019, de 21 de março, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 61, de 27.03).

²⁵ Ofício n.º 3057/2020, de 18.11.2020.

atrás mencionado, que os mesmos no valor de 277.455,00 € e 234.525,00 €, respetivamente, foram efetuados em 28.02.2020, e “(...) a autorização para os pagamentos foi dada pela Senhora Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, ao abrigo do Despacho de subdelegação de competências (Despacho n.º 10550/2017, de 10 de novembro) (...)”²⁶.

Notificada²⁷ a Direção-Geral do Tesouro e das Finanças para identificar e remeter os comprovativos dos pagamentos efetuados ao abrigo dos dois contratos adicionais em apreço, bem como identificar nominal e funcionalmente quem os autorizou, foi informado e documentado²⁸ que, em 28.02.2020, foram efetivados os dois pagamentos anteriormente identificados, ambos através do Pedido de Autorização de Pagamento n.º 100000048²⁹, de 28.02.2020, autorizado por H..., Diretora de Serviços da Direção de Serviços das Participações do Estado da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Saliente-se que esta autorização de pagamento foi antecedida do Despacho n.º 62/2020 – SET, proferido naquela mesma data, pelo então Secretário de Estado do Tesouro, E..., que, “*atento o informado*” na Informação n.º INFSE-DGTF/2020/188-DSPE/fmata, de 27.02.2020, “*autorizo, nos termos do ponto III.1 da proposta*”. Este ponto III.1 consta da mencionada Informação n.º INFSE-DGTF/2020/188-DSPE/fmata, subscrita pelos técnicos superiores I... e J... e refere-se à submissão à consideração superior do processamento da despesa que gerou o pagamento em apreço. Saliente-se, ainda, que este Despacho n.º 62/2020 – SET foi precedido de parecer concordante da Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, então em substituição, K..., em 27.02.2020, e de proposta nesse sentido, pela Diretora de Serviços, H....

Foi, ainda, enviado, o Parecer n.º 30/JurisAPP/2020, do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP) que aborda a questão das prorrogações do contrato de concessão de 2015 e da aplicação da cláusula 30.º do mesmo, relativa aos pagamentos nos adicionais que titularam aquelas prorrogações.

Posteriormente, em 03.03.2021, foram efetuados mais dois pagamentos no âmbito destes dois contratos adicionais, no valor de 91.786,77 € (2.º adicional) e de 38.930,33 € (3.º adicional), conforme mapa enviado. Saliente-se que, estes valores incluídos no montante global de

²⁶ Despacho n.º 3492/2017, de 24.03.2017, do então Ministro das Finanças que delegou as suas competências no que respeitava aos atos da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, no então Secretário de Estado do Tesouro, E..., o qual, através do Despacho n.º 10550/2017, de 10.11.2017, subdelegou diversas competências na Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, em substituição, K....

²⁷ Ofício n.º 12558/2021, de 07.04.2021.

²⁸ Ofício ref.ª SAL_DGTF/2021/1362 – DSPE.

²⁹ Remetida em anexo ao ofício mencionado.

6.38.243,75 €, decorreram “*da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria*”³⁰. A autorização de pagamento foi concedida pela Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, K..., em 03.03.2021 – despacho exarado no Pedido de Autorização de Pagamento n.º 1000000063, de 03.03.2021 – precedida do Despacho n.º 115/2021 – SET, de 23.02.2021, do Secretário de Estado do Tesouro, L..., que autorizou “*a realização da despesa (...) para pagamento*”, como proposto na Informação n.º INFSE-DGTF/2021/141 – DSPE-rcastano, de 12.02.2021, com despacho concordante da já identificada Diretora-Geral e de proposta da citada Diretora de Serviços, H....

Em nenhum dos documentos relacionados com os pagamentos dos serviços em causa é feita qualquer referência à necessidade ou existência de visto do TdC aos contratos adicionais em apreço.

VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

✚ Justificações apresentadas em sede de fiscalização prévia

- ✓ A adenda e os adicionais ao contrato de concessão de 2015, foram celebrados por razões de natureza funcional, operacional, económica e por invocação do superior interesse público;
- ✓ Face à urgência e importância da concessão de serviços em causa, não havia outro recurso além da celebração de adicionais, tendo em conta que o mercado revelou pouca ou nenhuma atratividade por esta atividade, tendo somente a atual entidade adjudicatária apresentado proposta;
- ✓ O 4.º adicional em apreço não configurava uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, tendo sido a forma de assegurar transitariamente o importante serviço público daquela rota enquanto decorria o novo procedimento concursal;
- ✓ O adicional em causa limitava-se a prever a prorrogação do prazo estritamente necessário à conclusão do novo procedimento concursal, ditado pelas necessidades prementes de manutenção do serviço;

³⁰ Relatório da IGF n.º 2020/118, de dezembro de 2020, que abordou a questão do valor a suportar pelo Estado no âmbito do contrato de concessão de serviço público relativo ao período de 23.12.2018 a 24.11.2019.

- ✓ Tratou-se de um recurso excecional, imposto pelas circunstâncias da demora resultante quanto ao início de vigência do novo contrato (prova disso é o facto do montante nele estabelecido não ter sequer atendido à inflação);
- ✓ Nos termos dos artigos 440.º, n.º 1 e 429.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos³¹ (CCP), a exceção do prazo de vigência legalmente permitido (3 anos), incluindo prorrogações, só podia ocorrer se se revelasse necessário ou conveniente em função da natureza das prestações contratuais, sendo que na exploração de uma atividade de serviço público, o concessionário está sujeito aos princípios da continuidade e regularidade;
- ✓ De acordo com o estipulado no artigo 311.º, n.º 2, do CCP, “*o contrato pode ainda ser modificado por ato administrativo do contraente público quando o fundamento invocado sejam razões de interesse público*”;
- ✓ Assim, a prorrogação do contrato de 2015 assentou em razões de interesse público, que se cingem à manutenção da ligação aérea, a qual é fulcral no combate à interioridade e defesa da coesão territorial, tendo, inclusive o TdC, executado esse juízo de ponderação e reconhecido isso com a atribuição do visto à primeira adenda;
- ✓ A prorrogação de prazo em causa, encontrava, assim, suporte legal nos termos do artigo 312.º, alínea b), do CCP;
- ✓ Concluem, ainda, que esta prorrogação não atenta contra o núcleo substancial do contrato, não apareceu nenhum outro concorrente além da A... e o concurso não foi objeto de qualquer impugnação.

Justificações apresentadas em sede de fiscalização concomitante

Em sede de esclarecimentos, no âmbito do presente processo de apuramento de responsabilidades, foram reiteradas³² as justificações apresentadas, em sede de fiscalização

³¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11.09 e 278/2009, de 02.10, pela Lei n.º 3/2010, de 27.04, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14.12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 de 02.10, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31.08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, e n.º 42/2017 de 30.11 (publicadas no DR, 1.ª S, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), pelos Decretos-Lei n.º 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03. Entretanto, foi de novo alterado pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, a qual, atenta a data dos factos auditados não lhes é aplicável.

³² Ofício n.º 3057/2020, de 18.11.2020.

prévia e, concretamente no que respeita aos dois contratos adicionais não remetidos a este Tribunal foi também mencionado que:

- ✓ Não enviaram os mencionados contratos adicionais por considerarem que, atento o valor contratual de cada um, não estavam sujeitos a apreciação da fiscalização prévia do TdC;
- ✓ Que “(...) *houve motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante que impossibilitaram o cumprimento dos prazos inerentes aos procedimentos previstos na lei, mormente o cumprimento do disposto no artigo 46.º n.º 1 alínea d)*”;
- ✓ Ocorreram sucessivos pedidos de prorrogação de prazo por parte da adjudicatária para entrega de documentos de habilitação e de caução, no âmbito do “novo” procedimento concursal que estava a decorrer o que deu origem a um atraso na sua conclusão e daí a necessidade de outorgarem estes contratos adicionais;
- ✓ O prazo contratual estabelecido (35 e 30 dias, respetivamente) foi considerado como sendo o estritamente necessário, por forma a assegurar a continuidade do serviço em apreço, tendo subjacente o interesse público, e esta opção foi entendida como uma solução célere, eficiente e regular.

Alegações remetidas no exercício do direito de contraditório

Na sequência da notificação do relato, para cumprimento do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, todos os indiciados responsáveis apresentaram alegações.

- a) O ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F..., remeteu a sua resposta por e-mail, em 21.06.2021, argumentando, em síntese, o seguinte:
- ✓ Os dois contratos adicionais em apreço foram qualificados juridicamente como sendo modificações objetivas ao contrato inicial, mas essa não é a única qualificação jurídica possível;
 - ✓ Iniciou as suas funções governativas em fevereiro de 2019, sendo que a 1.ª adenda já estava assinada desde 21.12.2018, pelo que “herdou” um processo que já se encontrava em curso, o qual visava promover a continuidade temporal do serviço público prestado, com a compensação financeira respetiva;
 - ✓ Confrontado com novos pedidos de prorrogação de prazo para a entrega dos documentos do adjudicatário, no novo procedimento concursal, assinou os adicionais

em causa por períodos curtos e na expectativa de que nem fosse necessário vir a esgotar os respetivos prazos;

- ✓ Assinou os novos contratos adicionais por motivos de urgência imperiosa, tendo em conta que eram essenciais ao interesse público, para que a oferta diária do serviço aéreo em causa não fosse interrompida, não tendo nunca a intenção de modificar objetivamente o contrato inicial para que essa modificação perdurasse pois o contrato inicial já tinha cessado e não era prorrogável e já tinha sido adjudicado ao mesmo cocontratante, um novo contrato, pelo período de 4 anos, na sequência de concurso público internacional;
- ✓ Tratou-se de uma situação transitória excepcional e de todo imprevisível, em virtude de já existir uma empresa adjudicatária do novo contrato, embora o mesmo ainda não estivesse assinado, mas, a prestação do serviço aéreo em apreço não poderia ser interrompida até que fosse formalizada essa mesma assinatura, considerando que a outorga dos contratos adicionais foi a solução encontrada para evitar o hiato;
- ✓ O atraso respeitante à assinatura do novo contrato não lhe foi imputável, uma vez que o mesmo estava relacionado com a aprovação das contas do adjudicatário e a validação pela ANAC dos voos efetuados;
- ✓ A remessa dos contratos para efeitos de fiscalização prévia do TdC implicaria sempre a interrupção do serviço aéreo diário de passageiros, afirmando que não conseguiria cumprir os condicionalismos legais e manter a continuidade na prestação dos serviços em apreço;
- ✓ Afasta o referido no relato no que respeita à consideração de que o indiciado responsável deveria ter tido a convicção de que os atrasos iriam continuar a ocorrer, uma vez que considerou que os documentos em falta para a assinatura do novo contrato seriam disponibilizados a qualquer momento;
- ✓ A sua atuação foi pautada pela expectativa de uma assinatura iminente do novo contrato, tendo o recurso aos ajustes diretos permitido viabilizar a continuidade da prestação de serviços em causa e os respetivos pagamentos, considerando que esta era a solução legal para defender o interesse público;
- ✓ Reitera que o seu objetivo não era a modificação objetiva do contrato inicial de 2015, em si mesmo, mas sim, recorrer a instrumentos contratuais, por ajuste direto, que lhe permitissem dar uma resposta pronta à situação imprevisível com que foi confrontado,

considerando que os mesmos não se encontravam sujeitos a visto prévio por, individualmente serem de valor inferior ao limiar legal, mencionando que não houve, assim, qualquer ilegalidade;

- ✓ Afirma que *“(...) confrontou o seu gabinete com essa eventual necessidade. Foi só perante o enquadramento que lhe foi dado pelo mesmo, de que cada contrato adicional – equivalente a um ajuste directo - se situava abaixo do limite mínimo a partir do qual o visto prévio é obrigatório, que ficou convencido que o mesmo não era exigível. Agiu sempre, pois, na convicção de que estava a cumprir a lei e a defender bem o interesse público”*.
- ✓ Os dois contratos foram designados como contratos adicionais apenas por “facilidade de expressão”, em virtude de se tratarem do mesmo serviço e do mesmo contratante, alegando que juridicamente não deixam de ser ajustes diretos permitidos por lei e dispensados de visto;
- ✓ Caso os contratos adicionais em causa não tivessem sido assinados, teria ocorrido uma interrupção do serviço aéreo em causa, a qual mesmo que fosse de carácter provisório e temporário, redundaria numa não implementação adequada das obrigações de serviço público que incumbem ao Estado;
- ✓ Insiste que *“Teria sido, aliás, materialmente impossível não interromper o serviço antes de recepcionado o visto prévio e nada permitiu ao decisor tomar conhecimento de que o interesse público subjacente ao instituto do visto prévio, neste caso, dado o valor, a urgência e a curta duração, e a equivalência a ajuste directo, devesse prevalecer sobre o interesse público na continuidade do serviço”*.

Conclui as suas alegações referindo que *“(...) tomou a decisão convicto de que era legal, que assim defendia o interesse público da continuidade da oferta e que era mesmo sua obrigação fazê-lo. Nem sequer actuou, pois, de forma negligente”* e que *“(...) não houve qualquer prejuízo financeiro para o Estado, os contratos assinados têm enquadramento legal que os dispensava de visto prévio e a continuidade da oferta do serviço aéreo era essencial para prossecução do interesse público.”*

Termina, solicitando ao Tribunal o arquivamento do processo, por considerar que não ocorreu qualquer ilegalidade e, subsidiariamente, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória por considerar que se encontram preenchidos os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

b) A Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) apresentou, em 23.06.2021, uma pronúncia sobre o relato elaborado no presente processo de apuramento de responsabilidades financeiras, destacando-se os seguintes argumentos:

- ✓ Não se justifica a aplicação de qualquer sanção aos responsáveis que foram indiciados pelos pagamentos ilegais, uma vez que não existiu qualquer intenção dolosa, já que os serviços em causa foram prestados e o seu valor validado pela Inspeção-Geral de Finanças, tendo o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, em simultâneo, considerado desnecessário o pedido de visto prévio do TdC, tendo em conta os montantes envolvidos e, ainda, em virtude de não ter sido prejudicado o interesse público, dada a própria natureza do contrato, o reconhecimento da importância do serviço e a adequabilidade das condições a ele associados;
- ✓ Os contratos em apreço não constituem contratos novos, mas sim adicionais à 1.ª adenda para feitos de manutenção, sem interrupções, da prestação do serviço de interesse público contratado entre o Estado e a A..., em 2015;
- ✓ Os mencionados contratos adicionais visavam tão somente promover a continuidade temporal do serviço público prestado, com a compensação financeira associada à respetiva prorrogação, ou seja, uma extensão da relação contratual estabelecida por um determinado período de tempo, exatamente nos mesmos moldes iniciais, motivo pelo qual, considerando, em especial, que o TdC no contrato e na 1.ª adenda (que precederam os adicionais), visou em função do valor, foi assumido pelas entidades envolvidas que esse seria o critério a aplicar a partir de então;
- ✓ Quer a adenda quer os adicionais referem, na cláusula 10.ª, que fazem parte integrante do contrato de concessão de serviços aéreos regulares entre Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão, outorgado no ano de 2015;
- ✓ A IGF no Relatório n.º 2020/118, de 23.12, certificou a compensação financeira relativa ao período compreendido entre 23.12.2018 e 24.11.2019, no montante global de 2.834.530,63 € (IVA incluído);
- ✓ No Parecer n.º 30/JurisAPP/2020, de 23.02.2019, mencionou-se que as prorrogações de prazo tituladas pelos contratos adicionais tanto podiam ser modificações objetivas ao contrato inicial de 2015, como ajustes diretos, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, e que, não obstante não conterem cláusula quanto a pagamentos, a título de

adiantamento das indemnizações compensatórias, estes podiam ser efetuados, por força da cláusula 30.^a do contrato de 2015, que aqui era aplicável;

- ✓ Reitera que a outorga destes contratos adicionais resultou de motivo de interesse público superveniente, uma vez que, caso não tivessem ocorrido estas prorrogações, ter-se-ia interrompido o serviço aéreo na rota em causa, mesmo que apenas provisória e temporariamente, o que redundaria numa não implementação adequada das obrigações de serviço público em causa que incumbem ao Estado;
- ✓ No caso em apreço, tratou -se de contratos cuja celebração e controlo de execução são assegurados pelo Ministério responsável pela área setorial, igualmente munido de técnicos habilitados, pelo que o envio do mesmo ao Ministério das Finanças e, por conseguinte, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, para ser processado o respetivo pagamento, quando já está em curso a respetiva execução e os serviços que lhe são inerentes já foram prestados, supõe que já foi assegurada a tramitação prévia de todos os procedimentos que são tidos como pressupostos legais (de validade ou eficácia) para o efeito, sob pena de serem devidas quantias a título indemnizatório ou, no limite, a título de enriquecimento sem causa;
- ✓ A não execução (pagamento) muito parcelar dos adicionais em causa, já com o contrato em execução e o adicional seguinte enviado ao TdC, em situação de pressão temporal, com o serviço prestado e validação setorial, levaria, aí sim, a um impacto relevante na capacidade de execução do mesmo, frustrando unilateralmente os interesses das populações do interior e potencialmente criando uma situação de incumprimento do Estado perante a empresa A...;
- ✓ A não menção a sujeição a visto prévio, num determinado contrato que já está em execução, com os serviços efetivamente prestados, e cujo pagamento é demandado pela entidade privada e pela entidade pública que acompanha e gere o contrato, não leva, imediata e necessariamente, como sucedeu na situação em apreço, à suspeita de erro ou ilegalidade, e muito menos de qualquer intenção dolosa;
- ✓ Considera-se que estão preenchidos os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, existindo um significativo e diminuto grau de culpa, atento o facto de, designadamente a conduta em causa não ter acarretado consequências gravosas e de não estarem em causa valores avultados, bem como de não existir, neste contexto e no âmbito da DGTF e do Ministério das Finanças, qualquer razão para se duvidar da legalidade do procedimento ou, porventura, para se equacionar

a existência de alguma omissão ilegal, para além de que a execução contratual era substancialmente legal e necessária, não existindo qualquer prejuízo para o erário público (evento que seria uma possibilidade real caso os pagamentos não tivessem sido assegurados no momento em que ocorreram).

c) O indiciado responsável E..., então Secretário de Estado do Tesouro, apresentou as suas alegações, em 25.06.2021, mencionando o seguinte:

- ✓ Concorda com explicações e argumentos apresentados pela DGTF;
- ✓ Exerceu as funções de Secretário de Estado do Tesouro entre 06.02.2017 e 15.06.2020;
- ✓ No decorrer do exercício das suas funções, sempre pautou a sua atuação (incluindo a que está agora em causa) pelo respeito pelos princípios da prossecução do interesse público e da legalidade, tendo em todos os momentos baseado as suas decisões em análises técnicas fundamentadas;
- ✓ Previamente à sua conduta, ouviu a DGTF, a qual está integrada no Ministério das Finanças, com competência especializada na matéria que interessa à decisão final, capaz de formular juízos de natureza técnica e jurídica de forma aprofundada, não tendo adotado nenhuma resolução diferente, nem tão-pouco o seu comportamento se refletiu em qualquer dano para o Estado conforme é reconhecido pelo TdC;
- ✓ Na sequência de consulta à DGTF, o Gabinete do signatário foi informado, por comunicação eletrónica de 21.06.2019, de que, caso “(...) se pretenda a adenda/prorrogação pelo período de mais 30 dias (até 23 de julho), (...) o valor em causa (295.000 € mais IVA) não implica a emissão de visto prévio pelo TdC [artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC e artigo 255.º n.º 1 do OE/2019] (...)” - e-mail subscrito por I... (DSPE/DAA) e M... (DSJC/DAJC), enviado, em 21.06.2019, para N... e H... e reencaminhado por O... para P... Adjunta no Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, com conhecimento a K...;
- ✓ A sua atuação não é merecedora de censura, porquanto validou, *ab initio*, junto da direção-geral supramencionada, o procedimento proposto pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, tendo agido na firme convicção de que estava a cumprir a lei e a defender o interesse público;
- ✓ Ouviu, assim, as estações competentes antes da assinatura do despacho conjunto que autorizava a despesa relativa ao contrato adicional n.º 2.

Termina as suas alegações, considerando que não estão preenchidos os elementos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, a qual, para além do mais, seria, no caso em apreço, manifestamente injusta consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vergonha, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial, requerendo, caso assim não se entenda, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

d) Por sua vez, o indiciado responsável L..., Secretário de Estado do Tesouro, reitera as alegações apresentadas pela DGTF e menciona que:

- ✓ A sua intervenção no processo em apreço se limitou a autorizar o pagamento de um valor final de acerto, valor reduzido, baseado numa informação da DGTF que descrevia o histórico do processo, numa altura em que não havia qualquer razão ou oportunidade para questionar a adequação do processo histórico;
- ✓ Tratava-se de um contrato já em execução e cujo controlo era assegurado pelo Ministério responsável pela área setorial;
- ✓ O não pagamento, quando o serviço já se encontrava prestado e validado, teria impacto relevante na continuidade do mesmo;
- ✓ Não existia, no contexto, razão para duvidar da legalidade do procedimento, sendo certo que o controlo da execução era assegurado por um departamento governamental distinto e a certificação final do valor já tinha sido dada pela Inspeção Geral de Finanças.

Termina, considerando que não estão preenchidos os elementos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, a qual, para além do mais, seria, no caso em apreço, manifestamente injusta consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vergonha, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial, requerendo, caso assim não se entenda, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

e) A indiciada responsável K..., Diretora-Geral da Direção-Geral do Tesouro e Finanças vem também reiterar as alegações apresentadas pela DGTF, alegando que:

- ✓ Não existia, no contexto, razão para duvidar da legalidade do procedimento, sendo certo que o controlo da execução era assegurado por um departamento governamental distinto, munido de técnicos habilitados, pelo que o envio para pagamento, quando os serviços já se encontravam prestados, supõe a tramitação prévia de todos os procedimentos;

- ✓ Assim, não havia suspeita de que existisse algum erro ou ilegalidade e tratando-se de departamentos distintos, não tem capacidade de detetar a falha que foi apontada no relato;
- ✓ Não existiu prejuízo para o erário público.

Termina, considerando que não estão preenchidos os elementos necessários a qualquer pretensão punitiva individual, a qual, para além do mais, seria, no caso em apreço, manifestamente injusta consubstanciando uma forma sensível de desmotivação e vergonha, sem qualquer fim de prevenção geral ou especial, requerendo, caso assim não se entenda, a relevação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

- f) Por último, a indiciada responsável H..., Diretora de Serviços da Direção de Serviços das Participações do Estado da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, para além de aderir ao alegado pela DGTF, invoca, ainda, a inexistência de qualquer prejuízo para o erário público e também requer a relevação de eventual responsabilidade financeira por se considerarem preenchidos todos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

VII. APRECIÇÃO

De acordo com a factualidade descrita no capítulo III deste relatório, após a cessação de vigência (22.06.2019) da adenda outorgada, em 21.12.2018, ao contrato de concessão de 2015 (ambos remetidos para fiscalização prévia e visados pelo TdC), foram outorgados dois outros contratos adicionais, em 27.06.2019 e 01.08.2019, nos valores de 349.000,00 € e 295.000,00 €, respetivamente, que não foram remetidos ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia.

Este comportamento foi justificado, em sede de esclarecimentos à fiscalização prévia e fiscalização concomitante deste Tribunal, bem como em sede de contraditório, com o preço individual de cada um destes contratos, os quais eram inferiores ao limiar então estabelecido para fiscalização prévia, 350.000,00 € (artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC conjugado com o artigo 255.º, n.º 1, da Lei n.º 71/2018, de 31.12), bem como com a necessidade de manter em execução e sem interrupções a concessão de serviços em apreço, atentos os prazos inerentes à fiscalização prévia para o “novo” contrato (adjudicado em 02.05.2019 e outorgado em 17.10.2019) e os atrasos sucessivos e “imprevisíveis” que ocorreram no seu procedimento concursal, designadamente a entrega de documentos pelo adjudicatário.

Saliente-se, ainda, que quer o contrato de 2015, quer a adenda e sucessivos adicionais foram todos adjudicados ao mesmo cocontratante (quer o “novo” contrato de concessão outorgado em

17.10.2019), decorrendo a sua execução nos termos definidos no clausulado do contrato inicial de 2015. Os adicionais titularam, apenas, prorrogações sucessivas do prazo de execução inicial.

Na adenda e nos contratos adicionais não consta qualquer norma legal permissiva para a sua adjudicação e outorga. Em sede de esclarecimentos no âmbito da fiscalização prévia, quanto ao 4.º adicional (Proc.º n.º 3646/2019) - ponto 17 do capítulo III, deste relatório -, e na fiscalização concomitante, quanto aos 2.º e 3.º adicionais, invocou-se que se tratavam de modificações objetivas, nos termos dos artigos 311.º e 312.º do CCP, justificadas por motivos de interesse público.

Em sede de relato deste processo de apuramento de responsabilidade financeira, atendeu-se à qualificação efetuada pela entidade fiscalizada (sem analisar/questionar a sua legalidade, tanto mais que já existia a adenda e adicionais visados pelo TdC, todos formalizados do mesmo modo).

Em sede de contraditório apresentado pelo indiciado responsável, F..., ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, é agora alegado que estes dois contratos constituíam contratos “novos” precedidos de ajuste direto, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP (ao invés de modificações objetivas ao contrato outorgado em 29.09.2015 e à adenda de 21.12.2018) e, como tal, atentos os seus valores individuais não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia.

Sem apreciar diretamente esta questão deve referir-se que não foi realizado qualquer procedimento de ajuste direto, tal como se encontra regulado no CCP, mas tão só uma aquisição direta de serviços³³, sem cumprimento de nenhuma formalidade legal inerente àquele procedimento.

Por outro lado, no ano de 2019, os contratos “novos” encontravam-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC, quando o seu valor individual fosse igual ou superior a 350.000,00 € (artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC) ou, de acordo com o n.º 2 deste mesmo artigo 48.º, quando o valor global dos atos e contratos que estivessem ou aparentassem estar relacionados entre si³⁴, fosse igual ou superior a 750.000,00 € (artigo 255.º, n.º 2, da Lei n.º 71/2018, de 31.12).

No caso em apreço, a adenda e os contratos adicionais n.º 2 a 5, todos com execução no ano de 2019, atingiram um valor somado superior a 750.000,00 € (só a adenda, com início, em 23.12.2018, tinha o montante de 1.233.625,00 € e os 3 adicionais seguintes atingiam o valor somado de 939.000,00 €).

³³ Vide, entre outros, o Acórdão n.º 8/2015, de 30.06, da Subsecção da 1.ª Secção do TdC.

³⁴ Sobre a questão do relacionamento entre contratos, vide, entre outros, o Acórdão deste Tribunal, n.º 3/2017 - 1.ª S/PL, de 23.02, proferido no Recurso Ordinário n.º 6/2016.

Logo, na sequência do entendimento exposto pelo indiciado responsável, os dois contratos em causa encontravam-se sujeitos a fiscalização prévia, pelo que, não tendo sido submetidos a tal tipo de fiscalização, teriam sido violados os artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º, n.º 2, da LOPTC.

Contudo, recorde-se, no relato atendeu-se à qualificação efetuada pela entidade fiscalizada, modificações objetivas ao contrato de 2015 e adenda de 2018 (visados pelo TdC), sem a questionar, e concluiu-se que as mesmas se encontravam sujeitas a fiscalização prévia deste Tribunal, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.

Refira-se que esta sujeição a fiscalização prévia ocorre, não obstante o valor de cada adicional, que, para efeitos desta alínea é irrelevante, uma vez que, estando em causa modificações objetivas a contratos de aquisição de serviços visados, bastava que se verificasse um acréscimo de encargos financeiros, para ser necessário obter o visto do TdC.

Assim, a sua não remessa para fiscalização prévia do TdC desrespeitou aquele dispositivo legal.

Por outro lado, atento o facto de ambos os contratos adicionais terem sido executados com autorização e efetivação de pagamentos, nos montantes de 277.455,00 € e de 91.786,77 € (o 2.º) e 234.525,00 € e de 38.930,33 € (o 3.º), em 28.02.2020 e 03.03.2021, sem pronúncia do TdC, em sede de fiscalização prévia, também desrespeita o disposto artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

Acresce referir que, em ambos os casos, os dois contratos adicionais podiam ter sido remetidos para fiscalização prévia do TdC e terem tido execução material, sem aguardar pela pronúncia desta instituição, uma vez que o valor de cada um era inferior a 950.000,00 € (artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC e, para este efeito, atende-se ao valor individual do contrato). Nestes casos só estava impedida a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TdC, como se preceitua no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

Quanto às demais justificações apresentadas, as mesmas reconduzem-se à prossecução do interesse público e à necessidade de salvaguardar a continuidade da prestação do serviço aéreo, o que não se contesta, mas não podem obviar à ilegalidade apurada.

Atente-se que conhecendo-se o carácter indispensável dos serviços em causa e a necessidade da sua continuidade, bem como atrasos que iam ocorrendo na conclusão do procedimento concursal que estava a decorrer [cuja publicitação de anúncio ocorreu em 04.12.2018, a escassos dias de terminar a vigência do contrato de 2015 (22.12.2018)], deveria ter sido acautelado o cumprimento dos formalismos legais nos procedimentos necessários para a continuidade desta aquisição, destacando-se o envio para fiscalização prévia do TdC, de modo a que a execução dos dois contratos adicionais respeitasse os condicionalismos legais aplicáveis.

Nas alegações apresentadas pelos demais indiciados responsáveis que intervieram no procedimento do pagamento menciona-se a prossecução do interesse público superveniente à necessidade de salvaguardar a continuidade da prestação do serviço aéreo, não ter ocorrido prejuízo para o erário público, um parecer elaborado pela JurisAPP que, entre outros aspetos, referia que estas situações podiam constituir modificações objetivas ou ajustes diretos, bem como, tratando-se de atos praticados na DGTF, serviço do Ministério das Finanças e autónomo do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações (sendo neste que decorria o procedimento conducente à aquisição dos serviços), terem presumido que tinha sido assegurada a tramitação prévia de todos os procedimentos, terem a confirmação de que os serviços já tinham sido prestados e validados pela IGF, pelo que procederam aos pagamentos.

Ora, quanto a todas estas justificações e alegações, importa salientar que, como se refere na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de julho³⁵, *“Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia”*.

Em síntese, a argumentação supra não afasta, assim, a responsabilidade de todos os indiciados responsáveis pela prática dos atos ilegais que lhes são imputados pois, enquanto decisores públicos e responsáveis pela contratação pública, deveriam ter-se munido de especial cuidado na verificação de todos os formalismos exigíveis nesse âmbito.

Este comportamento é, assim, suscetível de consubstanciar uma infração financeira sancionatória, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Saliente-se, ainda, que o ex-Secretário de Estado do Tesouro, E..., no exercício do direito de contraditório, alegou e comprovou que previamente consultou a DGTF, e que o seu gabinete recebeu informação, por comunicação eletrónica de 21.06.2019, de que, caso *“(...) se pretenda a adenda/prorrogação pelo período de mais 30 dias (até 23 de julho), (...) o valor em causa (295.000 € mais IVA) não implica a emissão de visto prévio pelo TdC [artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC e artigo 255.º n.º 1 do OE/2019] (...)”* - e-mail subscrito por I... (DSPE/DAA) e M... (DSJC/DAJC), enviado, em 21.06.2019, para N... e H... e reencaminhado por O para P..., Adjunta no Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, com conhecimento a K... Embora a informação prestada não fosse juridicamente correta (não atendeu ao n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC

³⁵ Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10 de julho, pág. 11, *in* www.tcontas.pt.

nem ao n.º 2 do artigo 255.º da LOE/2019) não pode ser ignorada, enquanto audição de “*estação competente*”, para efeitos do artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC, e assim, impedir a imputação de responsabilidade financeira sancionatória a este ex-membro do Governo.

Já quanto ao alegado pelo indiciado responsável, F..., ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, de que “*(...) confrontou o seu gabinete com essa eventual necessidade. Foi só perante o enquadramento que lhe foi dado pelo mesmo, de que cada contrato adicional – equivalente a um ajuste directo - se situava abaixo do limite mínimo a partir do qual o visto prévio é obrigatório, que ficou convencido que o mesmo não era exigível*”, tal consulta não foi comprovada. Acresce que, quando foi solicitado, por este Tribunal, ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, se tinham existido informações ou pareceres concretos prestados pelos serviços, quanto ao não envio dos contratos adicionais ao contrato de concessão outorgado em 29.09.2015, a resposta foi negativa³⁶.

No que concerne à solicitação de relevação da responsabilidade sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexistem, em relação ao organismo e aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório³⁷ e quanto ao grau de culpa, considera-se que, atentas as justificações e alegações apresentadas, a mesma se pode considerar como negligente.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. A execução de dois contratos adicionais para a prestação dos serviços aéreos regulares na Rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão, com o preço contratual de 349.000,00 € e 295.000,00 €, respetivamente, **sem remessa e pronúncia deste Tribunal**, em sede de fiscalização prévia e, como tal, em desrespeito do disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea d), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h)

³⁶ Ofício n.º 3057/2020, de 18.11.2020 – ponto n.º 3.

³⁷ Após a data dos factos identificados neste relatório foi aprovado o Relatório n.º 1/2021 – ARF, pela 1.ª Secção deste Tribunal, em 16.02.2021, formulando recomendação ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, no sentido de dar cumprimento ao disposto no artigo 45.º da LOPTC.

do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”.

2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

De acordo com o mencionado no capítulo V do relatório, tal responsabilidade é imputável, em concreto:

- a) Ao Ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F..., que, nos termos da delegação de competências constante no Despacho n.º 3396/2019, de 21 de março, publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 61, de 27.03, outorgou os dois contratos adicionais em apreço e, assim, permitiu a sua execução, bem como detinha a competência legal para os enviar ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, e não o fez.

Saliente-se que o não envio dos dois contratos para fiscalização prévia não foi precedido de informação ou parecer, facto relevante, atento o disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.

- b) Ao Secretário de Estado do Tesouro, L..., que autorizou o processamento da despesa para pagamento, nestes dois contratos adicionais, bem como à Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, inicialmente em substituição, K... que concordou com a proposta de processamento daquela despesa e autorizou um dos pagamentos, bem como a Diretora de Serviços da Direção de Serviços das Participações do Estado da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, H..., que autorizou os pagamentos, concretizando a execução ilegal dos contratos.

Refira-se que estas autorizações de pagamento são ilegais, uma vez que respeitaram a dois contratos adicionais cuja execução era ilegal por não terem sido remetidos e objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia.

Contudo, tendo em consideração o alegado pelos indiciados responsáveis pelos pagamentos, designadamente encontrarem-se inseridos em departamento governamental autónomo do que procedeu à aquisição dos serviços, os serviços encontrarem-se prestados e validados pela IGF e o teor do e-mail de 21.06.2020 (alegado e remetido pelo ex-Secretário de Estado do Tesouro) que foi remetido para todas as dirigentes intervenientes, bem como o facto de o Secretário de Estado do Tesouro, L..., só ter autorizado o último acerto de pagamento, considera-se que a responsabilidade financeira sancionatória que lhes é imputada, pode ser

relevada, uma vez que se verificam todos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

3. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa para o responsável indiciado na alínea a) do ponto 2 deste capítulo, tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC³⁸ (2.550,00 €) e como limite máximo o valor correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, do n.º 2 do artigo 110.º e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, foi, em 08 de setembro de 2021, emitida pela Senhora Procuradora-Geral Adjunta, a pronúncia que se transcreve parcialmente:

“(...) Ambos estes adicionais não foram “submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em função dos valores inscritos nos mesmos”, uma vez que os seus montantes individuais eram inferiores ao limiar para esse efeito e que “(...) visando proteger o interesse público de manutenção da prestação de serviços aéreos regulares nesta rota, não restou outra hipótese que não fosse ir celebrando sucessivos adicionais até que a entidade adjudicatária se dignasse a entregar os documentos em falta e o procedimento se concluísse. Até porque, conforme já anteriormente referido, no âmbito do concurso público só surgiu uma única concorrente a apresentar proposta, precisamente a concessionária que opera desde 2015”.

(...)

A execução destes dois contratos adicionais sem remessa e pronúncia deste Tribunal, desrespeitou o disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea d), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC. Esta ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

³⁸ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

A responsabilidade, nesta fase, subsiste, por relevação de outras, quanto ao ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F..., que, nos termos da delegação de competências constante no Despacho n.º 3396/2019, de 21 de março, outorgou os dois contratos adicionais em apreço e, assim, permitiu a sua execução, bem como detinha a competência legal para os enviar ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, e não o fez.

(...) O Parecer do Ministério Público é de concordância com a descrição dos atos e a sua qualificação.”

X. CONCLUSÕES

1. Em 29.09.2015, o Estado Português e a D... celebraram um “Contrato de Concessão de Serviços Aéreos Regulares na rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão”, no valor de 7.770.499,00 €, com duração de 3 anos, a qual cessou em 22.12.2018. De acordo com a cláusula 4.ª do contrato, o prazo da concessão em apreço não poderia ser prorrogado.
2. Em 21.12.2018, o Estado Português e a A... (anterior D...) celebraram uma adenda ao contrato supra mencionado, até ao montante máximo de 1.233.625,00 €, com início de efeitos em 23.12.2018, e até à data de início da produção de efeitos do novo contrato a celebrar para a concessão destes mesmos serviços ou por um período de 6 meses, consoante o evento que ocorresse primeiro (cláusula 3.ª).
3. Após o termino da vigência desta adenda, que ocorreu em 22.06.2019, e enquanto decorria um procedimento concursal com publicidade no JOUE, para nova adjudicação destes serviços, foi celebrado em 27.06.2019, um “Adicional à Adenda ao contrato de 2015”, pelo prazo de 35 dias, prazo considerado então como adequado e necessário para que a situação ficasse sanada e o novo contrato a outorgar por 4 anos iniciasse a sua execução.

Este adicional teve início em 23.06.2019, e terminou a sua vigência em 27.07.2019. O seu preço contratual era de 349.000,00 € (a acrescer IVA), tendo sido paga, a título de “adiantamento de $\frac{3}{4}$ do montante máximo”, a importância de 277.455,00 €, em 28.02.2020, e, posteriormente, em 03.03.2021, foi autorizado o pagamento de 91.786,77 €, decorrente “*da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria*”.

4. Terminada a vigência daquele adicional sem que a adjudicatária tivesse logrado apresentar aqueles documentos, foi celebrado, em 01.08.2019, um novo “Adicional à Adenda”, pelo período de 30 dias, que caducou em 26.08.2019.

- O seu preço contratual era de 295.000,00 € (a acrescer IVA), tendo sido efetuado o pagamento, também a título de “adiantamento de $\frac{3}{4}$ do montante máximo”, no valor de 234.525,00 €, em 28.02.2020, e, em 03.03.2021, foi autorizado o pagamento de 38.930,33 €, decorrente também “da certificação da compensação financeira efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria”.
5. Ambos estes adicionais não foram “*submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em função dos valores inscritos nos mesmos*”, uma vez que os seus montantes individuais eram inferiores ao limiar para esse efeito e que “*(...) visando proteger o interesse público de manutenção da prestação de serviços aéreos regulares nesta rota, não restou outra hipótese que não fosse ir celebrando sucessivos adicionais até que a entidade adjudicatária se dignasse a entregar os documentos em falta e o procedimento se concluísse. Até porque, conforme já anteriormente referido, no âmbito do concurso público só surgiu uma única concorrente a apresentar proposta, precisamente a concessionária que opera desde 2015.*”
 6. A execução destes dois contratos adicionais sem remessa e pronúncia deste Tribunal, desrespeitou do disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea d), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC.
 7. Esta ilegalidade é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*(...) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”, a qual a lei comina com aplicação de multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550,00 € e máximo - 180 UC - 18.360,00 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC].
 8. Os responsáveis pela prática da infração supra descrita são:
 - a) O ex-Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, F..., que, nos termos da delegação de competências constante no Despacho n.º 3396/2019, de 21 de março, publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 61, de 27.03, outorgou os dois contratos adicionais em apreço e, assim, permitiu a sua execução, bem como detinha a competência legal para os enviar ao TdC, para efeitos de fiscalização prévia, e não o fez.
 - b) O Secretário de Estado do Tesouro, L..., que autorizaram o processamento da despesa para pagamento, nestes dois contratos adicionais, bem como a Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, inicialmente em substituição, K..., que concordou com a proposta de processamento daquela despesa e autorizou um dos pagamentos, bem como a Diretora de

Serviços da Direção de Serviços das Participações do Estado da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, H..., que autorizou os pagamentos, concretizando a execução ilegal dos contratos.

9. Atento o contexto em que a infração financeira sancionatória foi praticada, e encontrando-se preenchidos os pressupostos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, considera-se que a responsabilidade financeira em apreço pode ser relevada aos responsáveis identificadas na alínea b) do ponto anterior.

XI. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na execução de dois contratos adicionais para a prestação dos serviços aéreos regulares na Rota Bragança/Vila Real/Viseu/Cascais/Portimão;
- b) Releva a responsabilidade financeira sancionatória imputada aos indiciados responsáveis identificados na alínea b) do ponto 2.º do capítulo VIII, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- c) Recomendar ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas, observando designadamente o disposto no artigo 46.º da LOPTC, bem como à não produção de efeitos sem a pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas, observando designadamente o disposto no artigo 45.º da LOPTC;
- d) Recomendar à Direção-Geral do Tesouro e Finanças maior controlo na verificação do cumprimento dos condicionalismos legais relativos aos atos/contratos cujo processamento da despesa e pagamento lhes seja atribuído;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações em 137,31 €, ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril;

- f) Remeter cópia do relatório:
- Ao atual Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, B...;
 - Ao Secretário de Estado do Tesouro, L...;
 - À Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, C...;
 - 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.
- g) 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;
- h) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 6 de outubro de 2021

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Nuno Coelho - Relator

Luís Vasconcelos

Sofia David

FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<p><i>Coordenação e Supervisão da Equipa</i></p> <p><i>Ana Luísa Nunes</i></p> <p><i>e</i></p> <p><i>Helena Santos</i></p>	<p><i>Auditora-Coordenadora</i></p> <p><i>Auditora-Chefe</i></p>	<p><i>DCPC</i></p> <p><i>DCC</i></p>
<p><i>Rita Sanches Quintela</i></p>	<p><i>Técnica Verificadora Superior</i></p>	<p><i>DCC</i></p>