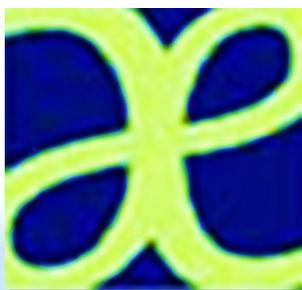


*Auditoria Financeira à Direção-geral das  
Atividades Económicas  
- Gerência de 2011 -*



**Relatório  
Outubro de 2013**

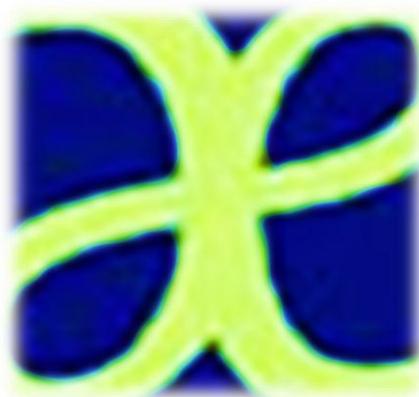




**Tribunal de Contas**

---

**PROCESSO N.º 35/2012 – AUDIT**



**Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas  
- Gerência de 2011 -**

**Relatório**

**Outubro de 2013**





# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS .....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	4
SIGLAS.....	5
FICHA TÉCNICA .....	6
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>7</b>
1.1 – Conclusões .....	7
1.2 – Recomendações.....	11
<b>2 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
2.1 – Âmbito e objetivos .....	12
2.2 – Síntese metodológica .....	12
2.3 – Condicionantes e limitações.....	13
2.4 – Caracterização da DGAE .....	13
2.4.1 – <i>Natureza</i> .....	13
2.4.2 – <i>Missão e atribuições</i> .....	13
2.4.3 – <i>Regime financeiro e sistema contabilístico</i> .....	14
2.5 – Exercício do contraditório.....	14
<b>3 – PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>15</b>
3.1 – Controlo interno .....	15
3.1.1 – <i>Organização geral</i> .....	15
3.1.2 – <i>Imobilizado / património</i> .....	16
3.1.3 – <i>Gestão documental</i> .....	16
3.2 – Execução e controlo orçamental .....	16
3.2.1 – <i>Despesa</i> .....	16
3.2.2 – <i>Receita</i> .....	21
3.3 – Fundo de maneiio.....	26
3.4 – Contas e reconciliações bancárias .....	27
3.5 – Legalidade e regularidade de operações de despesa.....	28
3.6 – Conta de gerência.....	35
3.6.1 – <i>Demonstração numérica da gerência</i> .....	37
3.6.2 – <i>Juízo sobre as contas</i> .....	38
<b>4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>38</b>
<b>5 – EMOLUMENTOS.....</b>	<b>38</b>
<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO I – EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA.....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO II – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS .....</b>	<b>44</b>
<b>ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS.....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO IV – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO.....</b>	<b>46</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução da execução orçamental da despesa (2009-2011) .....	17
Quadro 2 – Despesa de funcionamento por fonte de financiamento (2009-2011).....	18
Quadro 3 – Despesa de funcionamento por agrupamento económico (2009-2011) .....	20
Quadro 4 – Despesa de PIDDAC por fonte de financiamento (2009-2011).....	21
Quadro 5 – Receita da DGAE.....	22
Quadro 6 – Créditos libertos (2009-2011).....	23
Quadro 7 – Evolução da receita própria e consignada (2009-2011) .....	24
Quadro 8 – Receita própria e consignada, por classificação económica (2009-2011).....	25
Quadro 9 – Contas bancárias da DGAE .....	27
Quadro 10 – Demonstração numérica da gerência de 2011 .....	37
Quadro 11 – Aquisição de serviços .....	42

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n.º 1 – Evolução da execução orçamental (2009-2011).....	17
Gráfico n.º 2 – Evolução da receita própria e consignada (2009-2011).....	24
Gráfico n.º 3 – Estrutura da receita própria e consignada em 2011 .....	26



# Tribunal de Contas

## SIGLAS

Siglas	Denominação
AMA	Agência para Modernização Administrativa
AQ	Acordo Quadro
CACMEP	Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade
CCP	Código dos Contratos Públicos
CERB	Cadastro dos Estabelecimentos de Restauração e Bebidas
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CM	Câmara Municipal
DGAE	Direção-Geral das Atividades Económicas
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DRE	Direção Regional de Economia
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FF	Fonte de Financiamento
FMC	Fundo de Modernização do Comércio
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MEI	Ministério da Economia e da Inovação
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
MODCOM	Sistema de Incentivos Nacional para a Modernização do Comércio
PCS	Partilha Centralizada de Serviços
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central,
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
REACH	Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SG	Secretaria-Geral
SGMEE	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UMC	Unidade Ministerial de Compras

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa Técnica:</b> Ana Maria Silva Júlio Matos	Auditora Auditor	Licenciatura em Gestão de Empresas Licenciatura em Informática de Gestão
<b>Apoio administrativo:</b>	Célia Horta	
<b>Coordenação</b> <b>Coordenação Geral</b>	António Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



## 1 – SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objetivo geral a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão da conta de gerência de 2011 da Direção-geral das Atividades Económicas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

#### **Controlo interno**

1. A DGAE não dispõe de unidades com atribuição de funções de gestão nos domínios financeiro, contabilístico e patrimonial, de recursos humanos, jurídico-contencioso e de compras, sendo tais funções desempenhadas, em regime de apoio técnico-administrativo partilhado, pela Secretaria-Geral do MEE. Neste contexto, apurou-se que na Secretaria-Geral não existia segregação de funções entre quem contabiliza e quem processa os pagamentos (cfr. pontos 2.4.3 e 3.1).
2. A DGAE não dispõe de manual de procedimentos e de controlo interno (cfr. ponto 3.1.1).
3. O inventário e cadastro dos bens afetos à DGAE não se encontrava atualizado (cfr. ponto 3.1.2).
4. Não são identificados e confirmados pela DGAE, nos extratos bancários, os depósitos diretos ou transferências efetuadas relativas às receitas cobradas. Também não é efetuado o controlo da totalidade das receitas devidas no âmbito dos serviços prestados e consequentemente dos valores em dívida.
5. Foi detetado o montante de € 12.408,68, depositado na conta aberta no IGCP destinada a receitas próprias, cuja origem não foi identificada na gerência de 2011, pelo que não foi classificado nas respetivas rubricas. Ainda no decorrer da auditoria foram desenvolvidos alguns esforços pela Secretaria-Geral no sentido de ultrapassar esta situação, tendo sido identificada a origem de parte desta receita, no valor de € 4.598,34, a qual foi transferida para a conta do Tesouro (cfr. ponto 3.2.2).
6. A Secretaria-Geral, responsável pela realização das reconciliações bancárias, não procedeu à sua elaboração mensal, tendo apenas executado a do final da gerência (cfr. ponto 3.4).

#### **Execução e controlo orçamental**

7. A execução do orçamento de funcionamento apresenta uma relativa estabilidade com variações pouco significativas de 2,6% em 2010 e -3,4% em 2011, face ao ano anterior. A taxa de execução do orçamento disponível apresenta-se elevada nos três anos, com variações entre 82,4% e 90,8%.
8. No PIDDAC as taxas de execução apresentam-se de um modo geral baixas, com especial destaque para 2011 (6,1% do orçamento disponível). A baixa execução é justificada pela contenção da despesa do setor público administrativo, traduzida no Despacho do Ministro de

9. Estado e das Finanças que limitou os PLC referentes às dotações do Capítulo 50 (**cf. pontos 3.2.1 e 3.2.1.2**).
10. Nas despesas de funcionamento relevam as suportadas pela fonte de financiamento “*III - Receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados*”, com um peso crescente ao longo do triénio, representando 94,0% em 2009, 95,7% em 2010 e 96,1% em 2011.
11. Por esta fonte de financiamento foram contabilizadas em 2009, 2010 e 2011 despesas relativas ao projeto “*Plataforma Multicanal*”, o qual é cofinanciado pelo FEDER. Ora, tratando-se de um projeto com cofinanciamento comunitário, estas despesas deveriam ter sido classificadas na “*FF 112 “Receitas gerais afetas a projetos cofinanciados*” (**cf. ponto 3.2.1.1**).
12. As despesas do “*PIDDAC – investimentos do plano*”, em 2009, 2010 e 2011, representam apenas, 0,6%, 1,2% e 0,2% da despesa total, respetivamente (**cf. ponto 3.2.1.2**).
13. Nas despesas de funcionamento, destacam-se as “*despesas com o pessoal*” que representam ao longo dos três anos a esmagadora maioria, com 88,8% em 2009, 87,6% em 2010 e 81,3% em 2011, registando porém um peso decrescente. Tendência oposta regista a despesa com “*Aquisição de bens e serviços*”, a qual representa 10,3% em 2009, 10,6% em 2010 e 18,2% em 2011 (**cf. ponto 3.2.1.1**).
14. A DGAE possui receita própria e consignada, representando 10,8%, 6,0% e 8,3% dos créditos libertos em 2009, 2010 e 2011, respetivamente.
15. As receitas próprias e consignadas não apresentam estabilidade ao longo do triénio, tendo registado um decréscimo acentuado de 48,5% em 2010, seguido de um aumento de 37,9% em 2011, face ao ano anterior, ainda assim insuficiente para repor os valores de 2009.
16. Os créditos libertos a favor da DAGE destinaram-se essencialmente a funcionamento (99,4% em 2009, 98,8% em 2010 e 99,8% em 2011). A parcela destinada ao “*PIDDAC – investimentos do plano*” é muito pouco significativa.
17. Na estrutura da receita própria e consignada, em 2011, destacam-se as “*transferências correntes da Administração Central*”, oriundas do IAPMEI no âmbito do programa MODCOM (78,6%), destacando-se ainda as “*Outras receitas correntes*” (14,7%), com origem na emissão do cartão de feirante.
18. Destacam-se ainda as “*taxas sobre licenciamentos diversos concedidos a empresas*”, embora tenham registado uma quebra muito acentuada, de 93,3%, em 2010, passando de € 223.410,97 em 2009 para € 14.917,78 em 2010 e € 14.473,15 em 2011, em resultado da entrada em vigor do novo regime de licenciamento das áreas comerciais (**cf. ponto 3.2.2.1**).



## Tribunal de Contas

---

### **Legalidade e regularidade de operações de despesa**

19. Da verificação efetuada sobre os vencimentos que ficaram sujeitos a redução remuneratória observou-se a sua conformidade com o disposto no artigo 19º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (**cfr. ponto 3.5**).
20. Relativamente ao contrato de aquisição de serviços, celebrado em 11 de outubro de 2011, com o objeto de prestação sucessiva de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do Direito da União Europeia e do Direito Internacional Económico, pelo preço contratual de € 13.750,00, com retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/IVA), verificou-se que apesar de ter sido antecedido do contrato celebrado em 24 de julho de 2009, renovado em 2010 e em vigor até julho de 2011, com idêntico objeto, a mesma contraparte, e o mesmo valor mensal, não foi aplicado o regime da “Redução remuneratória”, previsto no artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (**cfr. ponto 3.5**).
21. Os referidos contratos, o de 2009, em vigor até 2011, e o celebrado neste ano, são ambos de avença, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o qual dependia, designadamente, da redução remuneratória. No entanto, o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio, emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação de redução remuneratória.
22. No total, após os 5 meses de vigência de contrato, a DGAE pagou a mais € 1.168,50 (€ 950,00 + IVA).
23. A violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para os eventuais responsáveis, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, na redação dada pela Lei n.º 48/2006 (**cfr. ponto 3.5**).
24. Apesar de em 2009 ter sido despoletado pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação o procedimento relativo à aquisição de fornecimento de combustível rodoviário ao abrigo do acordo quadro que tinha entrado em vigor em 29 de setembro de 2008, a respetiva adjudicação não chegou a concretizar-se, encontrando-se a DGAE, ainda, a adquirir combustíveis rodoviários por ajuste direto, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento de combustíveis líquidos - gasolinas, gasóleo e GPL, nas modalidades de fornecimento através de cartão magnético e a granel (**cfr. ponto 3.5**).
25. No entanto, encontra-se em preparação um novo procedimento de aquisição de combustíveis pela UMC do Ministério da Economia, nos termos do novo acordo quadro e em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 79.º do Código dos Contratos Públicos, tendo já sido solicitada a autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças para aquisição de combustíveis fora do acordo quadro até à adjudicação do procedimento em curso (**cfr. ponto 3.5**).
26. Observou-se não existir evidência da receção, por parte da DGAE, dos bens e serviços prestados, com exceção do serviço de alojamento do *web site Reach Helpdesk* (**cfr. ponto 3.5**).

### **Conta de gerência**

27. Da análise dos valores constantes do mapa de fluxos de caixa, constatou-se que este não refletia:
- a. Receitas próprias com origem desconhecida, cobradas em 2011, no montante de € 12.408,68, e outras verbas não identificadas, no total de € 6.548,20, depositadas em contas da DGAE abertas no IGCP;
  - b. As receitas provenientes do IFDR, € 28.600,12 (respeitantes a 2011 e aos saldos do ano anterior), não utilizadas no âmbito dos projetos comunitários REACH e CERB, sendo apenas refletido no MFC o montante das receitas igual à despesa realizada no ano.
  - c. Reembolsos da UE relativos a viagens, no valor de € 2.253,92;
  - d. “Custas de parte” relativas a um processo e devolvidas pelo Tribunal, no valor de € 550,80 (cfr. ponto 3.6).

### **Juízo conclusivo sobre a conta**

28. Considerando o referido nos pontos anteriores, a apreciação final sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras é favorável, com reservas, no sentido que é atribuída a esta expressão, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites (cfr. ponto 3.6.2).



## **1.2 – Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente Relatório de Auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

**1. À Direção-Geral das Atividades Económicas e à Secretaria-Geral do Ministério da Economia** para, em conjunto, diligenciarem no sentido de:

- a) Elaborar e aprovar um manual de procedimentos e de controlo interno;
- b) Atualizar o inventário dos bens do imobilizado;
- c) Implementar procedimentos de forma a garantir que todas as receitas a que a DGAE tem direito, por via de serviços prestados, tenham expressão nas contas;
- d) Implementar procedimentos de controlo por forma a garantir a identificação de todas as receitas, bem como o controlo dos depósitos nas contas bancárias;
- e) Classificar pela fonte de financiamento adequada as despesas pagas no âmbito dos projetos cofinanciados.

**2. À Direção-Geral das Atividades Económicas**

Criar procedimentos de controlo físico e documental inerentes à efetiva receção e aceitação dos bens e serviços adquiridos.

**3. À Secretaria-Geral do Ministério da Economia**

- a) Garantir que o mapa de fluxos de caixa espelhe todos os fluxos financeiros ocorridos na gerência;
- b) Elaborar reconciliações bancárias completas para cada conta, com uma periodicidade mensal, justificando os respetivos saldos;
- c) Proceder ao registo de toda a receita no ano da respetiva cobrança;
- d) Garantir o rigoroso cumprimento dos procedimentos relativos aos fluxos financeiros comunitários, nomeadamente os emitidos anualmente pela DGO, no âmbito da execução orçamental.
- e) Proceder à aplicação da redução remuneratória aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, nos termos legais aplicáveis.

## 2 – INTRODUÇÃO

### 2.1 – Âmbito e objetivos

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas, realizou-se a presente auditoria financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), tendo-se centrado o seu horizonte temporal no ano económico de 2011, procedendo-se ao alargamento do mesmo, em determinadas situações, com vista à perceção completa dos processos analisados.

A ação teve como objetivo geral a emissão de um juízo sobre a integralidade, fiabilidade e exatidão da conta de gerência de 2011 da DGAE, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- ◆ Avaliar o sistema de controlo interno;
- ◆ Apreciar se:
  - ◇ *as operações foram corretamente autorizadas, realizadas e registadas;*
  - ◇ *foram tomadas medidas apropriadas de forma a salvaguardar os ativos;*
  - ◇ *os direitos e as obrigações foram apurados, registados e geridos segundo as normas aplicáveis;*
- ◆ Apreciar a correção do processo de prestação de contas;
- ◆ Apreciar o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis às operações selecionadas.

### 2.2 – Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas.

Foi examinado o sistema de controlo interno (SCI) através da realização de entrevistas, questionários e de testes de procedimento e de conformidade.

Para analisar e concluir sobre a regularidade e a legalidade das operações subjacentes às demonstrações financeiras da gerência de 2011 da DGAE, bem como sobre a sua integralidade, fiabilidade e exatidão, foram selecionadas duas amostras dos universos das receitas e das despesas<sup>1</sup>.

Relativamente às receitas foi disponibilizada pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego (SGMEE) uma lista com 751 guias de receita emitidas no ano de 2011, cujo montante atingiu € 557.818,88<sup>2</sup>, o qual constituiu a população para extração da amostra. Na seleção foi utilizada a aplicação informática “IDEA”<sup>3</sup> e o método de amostragem estatístico “MUST”<sup>4</sup>, com os parâmetros

---

<sup>1</sup> Relativamente às despesas com o pessoal (vencimentos), a amostra consubstanciou-se aos registos do mês de abril.

<sup>2</sup> Esta listagem incluía reembolsos de viagens na UE e verbas dos projetos REACH e CERB.

<sup>3</sup> *Interactive data extraction and analysis.*

<sup>4</sup> *Monetary unit sampling techniques.*



4

## Tribunal de Contas

---

de 2% de materialidade e 95% de nível de confiança<sup>5</sup>, sendo a amostra composta por 30 guias<sup>6</sup> de receita cobrada, no montante de € 516.086,54, representando 92,5% do total.

Da mesma forma foi disponibilizada pela Secretaria-Geral (SG) uma lista de 520 despesas<sup>7</sup>, efetuadas no ano de 2011, em que o montante total atingiu € 1.274.880,79, constituindo a população para extração da amostra. Utilizado o mesmo método e os mesmos parâmetros da receita, obteve-se uma amostra de 53 processos de despesa<sup>8</sup>, no montante de € 1.020.704,09, representando 80,1% do total.

### 2.3 – Condicionantes e limitações

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade, salientando-se a boa colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades envolvidas, na disponibilização da informação e na prestação dos esclarecimentos solicitados.

### 2.4 – Caracterização da DGAE

#### 2.4.1 – Natureza

A DGAE foi criada pelo Decreto-lei n.º 208/2006, de 27 de outubro (Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação), regulamentado pelo Decreto-Regulamentar n.º 56/2007, de 30 de abril<sup>9</sup>. É um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa<sup>10</sup>.

#### 2.4.2 – Missão e atribuições

Em 2011, nos termos do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 56/2007, a DGAE tinha por missão a *“promoção e o desenvolvimento de um ambiente institucional mais favorável à competitividade e à inovação empresarial, através do apoio à conceção, execução, divulgação e avaliação de políticas dirigidas às actividades da indústria transformadora, do comércio, do turismo e dos serviços, e assegurando a coordenação das relações internacionais no âmbito de actuação do MEI”*.

As atribuições da DGAE encontram-se definidas no n.º 2 do artigo 2.º do referido diploma legal.

A estrutura orgânica da DGAE era, em 2011, constituída por oito direções de serviço.

---

<sup>5</sup> A fixação destes parâmetros teve em conta o resultado da avaliação efetuada ao sistema de controlo interno e o cálculo do risco de deteção.

<sup>6</sup> 13 ocorrências de valores altos e 17 ocorrências da amostra geral.

<sup>7</sup> Esta listagem não inclui as despesas com Pessoal.

<sup>8</sup> 14 ocorrências de valores altos e 39 ocorrências da amostra geral.

<sup>9</sup> A sua estrutura nuclear foi fixada pela Portaria n.º 534/2007, de 30 de abril, e o número máximo das unidades orgânicas flexíveis e a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares pela Portaria n.º 565/2007, de 30 de abril.

<sup>10</sup> A DGAE foi objeto de reestruturação no âmbito do PREMAC, através do Decreto Regulamentar n.º 42/2012, de 22 de maio (cfr. artigo 1.º deste diploma legal), estando integrada no Ministério da Economia e do Emprego - MEE (cfr. artigo 4.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro (orgânica do MEE). A atual estrutura nuclear foi aprovada pela Portaria n.º 292/2012, de 26 de setembro, existindo menos duas Direções de Serviço (área da Coordenação operacional das Direções Regionais de Economia e área do Turismo e das empresas de serviços).

### 2.4.3 – Regime financeiro e sistema contabilístico

A DGAE encontra-se sujeita à Lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>11</sup>. Apresenta as suas contas de gerência em conformidade com as Instruções do Tribunal de Contas<sup>12</sup> e todo o processamento contabilístico foi efetuado através do SIC – Sistema de Informação Contabilística<sup>13</sup>.

O apoio técnico e administrativo nos domínios como a negociação e aquisição de bens e serviços, os sistemas de informação e comunicação, a gestão do património, a gestão de recursos humanos e financeiros e o apoio jurídico é atualmente assegurado pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego (SGMEE)<sup>14</sup>.

É ainda de realçar que para além do definido legalmente, existe um protocolo, datado de 19 de dezembro de 2007, onde estão detalhadas as funções e responsabilidades da DGAE e da SG.

Neste âmbito, a SGMEE assegurava, designadamente:

- ◆ as funções de unidade ministerial de compras;
- ◆ a prestação centralizada de serviços<sup>15</sup> aos organismos e aos serviços integrados;
- ◆ a implementação das políticas relacionadas com as TIC;
- ◆ as funções de inspeção e de auditoria.

## 2.5 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>16</sup>, o Relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ À Direção-Geral das Atividades Económicas;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério da Economia;
- ◆ Aos responsáveis individuais.

Todas as entidades responderam, tendo as alegações apresentadas, nas partes pertinentes, sido incorporadas no texto deste Relatório e constando na íntegra do **Anexo IV**, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

---

<sup>11</sup>Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e ao Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado - RAFE).

<sup>12</sup>Instruções n.º 2/97, 2.ª Secção, de 3 de março, “Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços e organismos da Administração Pública, integrados no RAFE”).

<sup>13</sup>A partir de 2012 passou a ser utilizado o GeRFIP - Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado.

<sup>14</sup>Cfr. lei orgânica da SGMEE (Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de dezembro). Anteriormente, esta prestação de atividades comuns era efetuada pela Secretaria do ex-Ministério da Economia e da Inovação (SGMEI) – cfr. Decreto-Lei n.º 138/2007, de 27 de abril (aprovou a orgânica da Secretaria-Geral), e Portaria n.º 533/2007, de 30 de abril de 2007. À SGMEE sucedeu a Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME), de acordo com o Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto, que procedeu à quarta alteração à Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.

<sup>15</sup>Nomeadamente, serviços de contabilidade e tesouraria.

<sup>16</sup>Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



## 3 – PARTE EXPOSITIVA

### 3.1 – Controlo interno

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi analisado o sistema de controlo interno existente na DGAE, sendo que um conjunto de procedimentos com ele relacionado é da responsabilidade da SG no âmbito dos serviços partilhados, designadamente nos domínios financeiro, contabilístico e patrimonial, de recursos humanos e na aquisição de bens e serviços.

A avaliação preliminar do controlo interno teve em conta o ambiente de controlo e os procedimentos de controlo interno instituídos.

De acordo com a análise efetuada a classificação do ambiente de controlo foi de bom.

Para a avaliação dos procedimentos de controlo interno efetuaram-se testes de procedimento e de conformidade, tendo-se verificado na SG a inexistência de segregação de funções entre quem contabiliza e quem processa os pagamentos. A avaliação dos procedimentos de controlo interno foi de regular.

Considerando a qualificação atribuída ao ambiente e aos procedimentos de controlo, a avaliação global do sistema de controlo interno existente foi de regular.

#### 3.1.1 – Organização geral

A atividade da DGAE é disciplinada e refletida em instrumentos de gestão, elaborados anualmente: planos anuais de atividade<sup>17</sup>, orçamentos, relatórios de atividades<sup>18</sup> e respetivo balanço social e Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR<sup>19</sup>.

De realçar ainda que foi verificada a existência e implementação do plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, regulamento de uso de veículos, regulamento de horário e de assiduidade, manual de acolhimento e carta de ética.

Na DGAE existe definição de funções e responsabilidades por direção de serviço e divisão. No entanto, não existe manual de procedimentos e de controlo interno, embora a SG disponha de uma Direção de Serviços de Auditoria e Controlo.

A Secretaria-Geral do Ministério da Economia, no âmbito do contraditório, veio esclarecer:

*“(...) salienta-se que se encontra em preparação, desde há alguns meses, um manual de procedimentos e de controlo interno para esta Secretaria-Geral, tendo sido possível iniciar-se esta atividade somente após a conclusão do processo de extinção por fusão das três entidades que originaram a atual Secretaria-Geral”.*

---

<sup>17</sup> Com a discriminação dos objetivos a atingir, dos programas a realizar e dos recursos a utilizar.

<sup>18</sup> Sobre a gestão efetuada, com a discriminação dos objetivos atingidos, do grau de realização dos programas e dos recursos utilizados.

<sup>19</sup> Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, diploma que estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública.

### 3.1.2 – Imobilizado / património

Compete à SG a realização do cadastro e inventário dos bens afetos à DGAE, no âmbito dos serviços partilhados. Os bens estão inventariados de acordo com as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)<sup>20</sup>, embora esse inventário não estivesse atualizado, contendo ainda muitos equipamentos obsoletos destinados a abate.

Nas suas alegações, a Secretaria-Geral do Ministério da Economia referiu:

*“A inventariação e valorização dos bens da DGAE estão em desenvolvimento, prevendo-se para breve a concretização deste processo. Trata-se de uma tarefa muito exigente, em virtude das sucessivas alterações orgânicas que têm ocorrido no seio do Ministério da Economia e das crescentes solicitações dirigidas aos serviços desta SG”.*

### 3.1.3 – Gestão documental

A gestão documental é efetuada através de ferramentas informáticas, “Lotus Notes” e “Fabasoft” da DGAE e da SG, respetivamente.

A correspondência dá entrada, é registada na aplicação (Lotus Notes ou Fabasoft), a qual atribui um número. Na sequência é colocada uma identificação (“carimbada” através de impressão) e direcionada para o(s) destinatário(s).

## 3.2 – Execução e controlo orçamental

Da análise das operações subjacentes à execução orçamental observou-se que o orçamento aprovado foi devidamente lançado, por rubrica orçamental, tendo sido respeitados os procedimentos relativos às alterações orçamentais, bem como os procedimentos contabilísticos para o controlo da execução orçamental.

### 3.2.1 – Despesa

As despesas da DGAE são as que resultam da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, distribuindo-se por “Funcionamento” e “PIDDAC – investimentos do plano”.

A SG efetua todo o trabalho de processamento da despesa, procedendo aos pedidos de libertação de créditos (PLC), de autorização de pagamento (PAP) e respetivos registos nos sistemas de informação, na sequência dos pedidos/autorizações da DGAE, tendo sido observada a correção dos registos e a segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria.

A evolução da execução orçamental da despesa relativa ao triénio 2009-2011 é apresentada no quadro seguinte.

---

<sup>20</sup>Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril.



Quadro 1 – Evolução da execução orçamental da despesa (2009-2011)

(em euros)

Anos	Orçamento Inicial		Orçamento Disponível		Execução(*)		Taxa de execução (orçamento inicial) (%)		Taxa de execução (orçamento disponível) (%)	
	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC	Funcionº	PIDDAC
2009	7 517 974,00	306 356,00	7 460 954,00	291 356,00	6 771 240,32	43 380,00	90,1	14,2	90,8	14,9
2010	8 873 895,00	276 420,00	8 427 040,00	226 060,00	6 945 699,21	82 477,79	78,3	29,8	82,4	36,5
2011	7 750 475,00	228 797,00	7 462 371,00	204 900,00	6 710 898,87	12 488,52	86,6	5,5	89,9	6,1

Fonte: Orçamentos e SIGO 2009, 2010 e 2011.

(\*) Encontra-se abatida das Reposições abatidas aos pagamentos.

Relativamente ao “funcionamento”, o orçamento inicial da DGAE, apresenta um crescimento significativo em 2010 (18,0%), seguido de uma redução em 2011 (-12,7%), face ao ano anterior. O orçamento disponível apresenta um aumento de 12,9% em 2010 e uma redução de 11,4% em 2011, face ao ano anterior, retomando assim um valor idêntico ao de 2009.

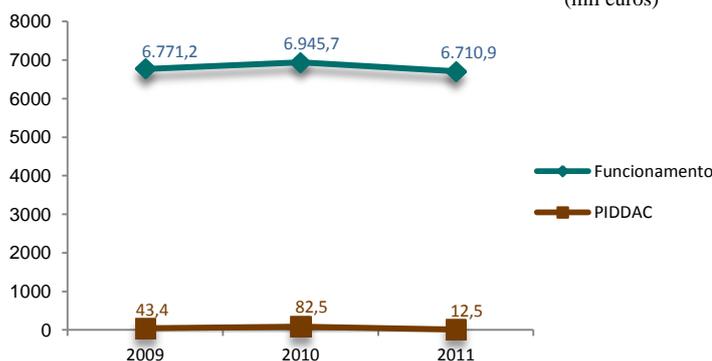
O orçamento executado apresenta uma maior uniformidade nos três anos, variando de 2,6% em 2010 e -3,4% em 2011, face ao ano anterior.

Relativamente ao PIDDAC, o orçamento inicial apresenta reduções sucessivas de 9,8% em 2010 e 17,2% em 2011. No orçamento executado as variações são mais significativas, registando-se um aumento 90,1% em 2010 e uma redução de 84,9% em 2011, face ao ano anterior.

Em termos gráficos a execução orçamental ilustra-se da seguinte forma:

Gráfico n.º 1 – Evolução da execução orçamental (2009-2011)

(mil euros)



Fonte: Orçamentos e SIGO de 2009, 2010 e 2011.

As taxas de execução do orçamento de funcionamento apresentam-se elevadas nos três anos, tanto no que concerne ao orçamento inicial, variando entre os 78,3% e os 90,1%, como no orçamento disponível, com variações entre 82,4% e 90,8%.

No PIDDAC as taxas de execução apresentam-se de um modo geral baixas, com especial destaque para 2011, tanto no que se refere ao orçamento inicial (5,5%), como ao disponível (6,1%). A baixa

execução é justificada pela contenção da despesa do setor público administrativo, imposta superiormente<sup>21</sup>.

### 3.2.1.1 – Despesas de funcionamento

O quadro seguinte apresenta a despesa de “Funcionamento” durante o triénio 2009-2011, distribuída por fontes de financiamento e rubricas.

**Quadro 2 – Despesa de funcionamento por fonte de financiamento (2009-2011)**

(em euros)

Fonte de financiamento		2009		2010		2011		Variação (%)		
CLEC.	Despesa	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/2009	2011/2010	2011/2009
<b>111 - Receitas gerais não afetadas a projetos cofinanciados</b>		<b>6 366 610,33</b>	<b>94,0</b>	<b>6 649 864,46</b>	<b>95,7</b>	<b>6 446 359,30</b>	<b>96,1</b>	<b>4,4</b>	<b>-3,1</b>	<b>1,3</b>
<b>Despesas correntes</b>										
01.00	Despesas com Pessoal	5 964 564,19	88,1	6 059 705,22	87,2	5 368 756,11	80,0	1,6	-11,4	-10,0
02.00	Aquisição de bens e serviços	383 279,77	5,7	508 025,71	7,3	1 046 342,96	15,6	32,5	106,0	173,0
04.00	Transferências Correntes	13 863,59	0,2	23 310,52	0,3	25 211,38	0,4	68,1	8,2	81,9
06.00	Outras despesas correntes	328,80	0,0	1 879,20	0,0	2 963,39	0,0	471,5	57,7	801,3
<b>Despesas de Capital</b>										
07.00	Aquisição de bens de capital	4 573,98	0,1	56 943,81	0,8	3 085,46	0,0	1 145,0	-94,6	-32,5
<b>123 - Receita própria do ano com possibilidade de transição</b>		<b>96 203,74</b>	<b>1,4</b>	<b>45 406,34</b>	<b>0,7</b>	<b>32 211,47</b>	<b>0,5</b>	<b>-52,8</b>	<b>-29,1</b>	<b>-66,5</b>
<b>Despesas correntes</b>										
01.00	Despesas com Pessoal	39 325,54	0,6	23 357,02	0,3	18 725,22	0,3	-40,6	-19,8	-52,4
02.00	Aquisição de bens e serviços	46 291,48	0,7	22 049,32	0,3	13 486,25	0,2	-52,4	-38,8	-70,9
06.00	Outras despesas correntes	1 479,57	0,0					-100,0		-100,0
<b>Despesas de Capital</b>										
07.00	Aquisição de bens de capital	9 107,15	0,1					-100,0		-100,0
<b>129 - Transferências de receitas próprias entre organismos (FF 131 em 2009 e 2010)</b>		<b>274 905,33</b>	<b>4,1</b>	<b>185 098,41</b>	<b>2,7</b>	<b>213 415,97</b>	<b>3,2</b>	<b>-32,7</b>	<b>15,3</b>	<b>-22,4</b>
<b>Despesas correntes</b>										
01.00	Despesas com Pessoal	7 238,34	0,1			70 994,05	1,1	-100,0	...	880,8
02.00	Aquisição de bens e serviços	233 108,20	3,4	146 036,26	2,1	142 421,92	2,1	-37,4	-2,5	-38,9
<b>Despesas de Capital</b>										
07.00	Aquisição de bens de capital	34 558,79	0,5	39 062,15	0,6			13,0	-100,0	-100,0
<b>212 - FEDER - Fatores de Competitividade</b>				<b>39 478,57</b>	<b>0,6</b>	<b>4 840,00</b>	<b>0,1</b>		<b>-87,7</b>	
<b>Despesas correntes</b>										
02.00	Aquisição de bens e serviços			36 671,16	0,5	4 840,00	0,1		-86,8	
07.00	Aquisição de bens de capital			2 807,41	0,0				-100,0	
<b>280 - Financiamento da UE - Outros</b>		<b>33 520,92</b>	<b>0,5</b>	<b>25 851,43</b>	<b>0,4</b>	<b>14 072,13</b>	<b>0,2</b>	<b>-22,9</b>	<b>-45,6</b>	<b>-58,0</b>
<b>Despesas correntes</b>										
02.00	Aquisição de bens e serviços	33 520,92	0,5	25 851,43	0,4	14 072,13	0,2	-22,9	-45,6	-58,0
<b>TOTAL</b>		<b>6 771 240,32</b>	<b>100,0</b>	<b>6 945 699,21</b>	<b>100,0</b>	<b>6 710 898,87</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa de 2009, 2010 e 2011.

<sup>21</sup>O Ministro de Estado e das Finanças através do Despacho, de 28 de abril de 2011, limitou o pedido de libertação de créditos aos compromissos registados nos sistemas informáticos da DGO até à data do referido despacho.



Estas despesas são na sua maioria financiadas por dotações do OE, concentrando-se essencialmente nas “receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados”, as quais têm tido um peso crescente ao longo do período, representando 94,0% em 2009, 95,7% em 2010 e 96,1% em 2011.

Das restantes fontes de financiamento, destaca-se ainda, muito embora com um peso diminuto nas despesas de funcionamento, as “transferências de receitas próprias entre organismos”, as quais representaram 4,1%, 2,7% e 3,2% em 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

As variações registadas no período 2009 – 2011 permitem referir, relativamente às fontes de financiamento mais representativas, o seguinte:

- ◆ As “receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados” apresentam um aumento de 4,4% em 2010 e uma redução de 3,1% em 2011 face ao ano anterior;
- ◆ A “receita própria do ano com possibilidade de transição” registou uma redução de 52,8% em 2010 e de 29,1% em 2011, face ao ano anterior. Nesta fonte de financiamento todas as despesas apresentam reduções significativas no período, superiores a 50%;
- ◆ As “transferências de receitas próprias entre organismos” apresentam uma redução de 32,7% em 2010 e um aumento de 15,3% em 2011. Nesta fonte de financiamento destaca-se um aumento de 880,8% nas “despesas com pessoal” em 2011, face a 2009.

Regista-se ainda o facto de não terem sido contabilizadas despesas na FF 112 “receitas gerais afetas a projetos cofinanciados”, tendo as despesas de 2011, relativas ao projeto “Plataforma Multicanal”<sup>22</sup>, cofinanciado pelo FEDER no montante de € 117.228,96, sido indevidamente classificadas pela fonte de financiamento (FF) 111 “receitas gerais não afetas a projetos cofinanciados”.

No global a despesa de funcionamento registou uma ligeira redução de 0,9% no período.

Relativamente à classificação de despesas pagas no âmbito dos projetos cofinanciados por fonte de financiamento inadequada, a Secretaria-Geral do Ministério da Economia, no âmbito do contraditório, veio referir o seguinte:

*“Esta situação ocorreu devido à não identificação por parte da DGAE, no início do processo aquisitivo, das despesas em questão como pertencentes ao projeto cofinanciado “Plataforma Multicanal de Atendimento”, para que o seu registo contabilístico fosse corretamente efetuado.*

*Relativamente ao caso concreto constante do Relato, apenas em janeiro de 2012 foi solicitado à SG, pela DGAE, a preparação do pedido de pagamento do incentivo à Agência para a Modernização Administrativa (AMA). Foi-nos indicado um conjunto de despesas que remontavam a 2008, 2009, 2010 e 2011 que faziam parte do projeto. Com base nesta informação, a SG elaborou e apresentou o referido pedido de pagamento, tendo a AMA pago o incentivo devido no final de 2012.*

*Para obviar outras situações idênticas, a SG irá preparar um documento, a difundir pelos diferentes organismos da PCS, solicitando que se proceda à identificação clara e inequívoca das despesas pertencentes a projetos cofinanciados”.*

<sup>22</sup>Projeto comunitário, candidatado pela Agência para Modernização Administrativa a financiamento FEDER, no âmbito do programa comunitário “COMPETE”, desenvolvido por várias entidades, entre as quais a DGAE, com as quais a AMA tem um protocolo.

Regista-se aqui também a intenção de a Secretaria-Geral adotar procedimentos no sentido da identificação das despesas pertencentes a projetos cofinanciados.

As despesas de funcionamento por agrupamento económico, no período 2009/2011, constam do quadro seguinte.

**Quadro 3 – Despesa de funcionamento por agrupamento económico (2009-2011)**

(em euros)

Cl. EC.	Rubricas	2009		2010		2011		Variação (%)		
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/2009	2011/2010	2011/2009
01.00	Despesas com pessoal	6 011 128,07	88,8	6 083 062,24	87,6	5 458 475,38	81,3	1,2	-10,3	-9,2
02.00	Aquisição de bens e serviços	696 200,37	10,3	738 633,88	10,6	1 221 163,26	18,2	6,1	65,3	75,4
04.00	Transferências correntes	13 863,59	0,2	23 310,52	0,3	25 211,38	0,4	68,1	8,2	81,9
06.00	Outras despesas correntes	1 808,37	0,0	1 879,20	0,0	2 963,39	0,0	3,9	57,7	63,9
07.00	Aquisição de bens de capital	48 239,92	0,7	98 813,37	1,4	3 085,46	0,0	104,8	-96,9	-93,6
	<b>Total</b>	<b>6 771 240,32</b>	<b>100,0</b>	<b>6 945 699,21</b>	<b>100,0</b>	<b>6 710 898,87</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa de 2009, 2010 e 2011

As “Despesas com pessoal” representam ao longo dos três anos, a esmagadora maioria da despesa de funcionamento, com 88,8% em 2009, 87,6% em 2010 e 81,3% em 2011, registando, porém, um peso decrescente. Tendência oposta regista a despesa com “Aquisição de bens e serviços”, a qual representa 10,3% em 2009, 10,6% em 2010 e 18,2% em 2011.

Os restantes grupos de despesa têm uma representatividade muito pouco significativa, de um modo geral, inferior a 1%.

No período de 2009 a 2011 as despesas com “aquisição de bens de capital” registaram a redução mais significativa (-93,6%), enquanto que as despesas com “aquisição de bens e serviços” e as “transferências correntes” registaram aumentos significativos, de 75,4% e 81,9%.

### 3.2.1.2 – Despesas do “PIDDAC – Investimentos do Plano”

O quadro seguinte apresenta a despesa do “PIDDAC – investimentos do plano” no triénio 2009-2011.



Quadro 4 – Despesa de PIDDAC por fonte de financiamento (2009-2011)

(em euros)

CL.EC.	Despesa	2009		2010		2011		Variação (%)		
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	2010/2009	2011/2010	2011/2009
<b>111- Receitas Gerais não afetas a projetos cofinanciados</b>		12 000,00	27,7	82 477,79	100,0	12 488,52	100,0	587,3	-84,9	4,1
<b>Despesas correntes</b>										
02.00	Aquisição de bens e serviços	12 000,00	27,7			12 488,52	100,0	-100,0	...	4,1
07.00	Aquisição de bens de capital			82 477,79	100,0				-100,0	
<b>112- Receitas Gerais afetas a projetos cofinanciados</b>		<b>31 380,00</b>	<b>72,3</b>					<b>-100,0</b>		<b>-100,0</b>
<b>Despesas correntes</b>										
02.00	Aquisição de bens e serviços	5 460,00	12,6					-100,0		-100,0
07.00	Aquisição de bens de capital	25 920,00	59,8					-100,0		-100,0
<b>Total</b>		<b>43 380,00</b>	<b>100,0</b>	<b>82 477,79</b>	<b>100,0</b>	<b>12 488,52</b>	<b>100,0</b>	<b>90,1</b>	<b>-84,9</b>	<b>-71,2</b>

Fonte: Mapas de fluxos de caixa de 2009, 2010 e 2011.

Este tipo de despesas tem um peso pouco significativo nos três anos, representando apenas 0,6%, 1,2% e 0,2% da despesa total em 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

Nos anos em análise registou-se um aumento de despesas de 90,1% em 2010, seguido de uma redução de 84,9% em 2011. Neste último ano, muito embora o orçamento disponível para o projeto “Modernização dos meios tecnológicos da DGAE” fosse de € 204.900,00, a despesa foi de apenas € 12.488,52 em resultado de despacho do Ministro de Estado e das Finanças, de 28 de abril de 2011, o qual limitou os pedidos de libertação de créditos, referentes às dotações do “Capítulo 50 – Investimentos do Plano”, aos compromissos registados nos sistemas informáticos da DGO até à data do referido despacho.

### 3.2.2 – Receita

A Secretaria-Geral do ME efetua todo o trabalho de processamento da receita (incluindo a elaboração de guias) e sua entrega ao Tesouro.

A cobrança das receitas da DGAE assenta, de acordo com as suas características, nos seguintes procedimentos:

- ◆ As receitas cobradas diretamente pela DGAE, em cheque, vale postal ou dinheiro (proveniente de leilões e penhoras e algumas situações do cartão de feirante) são posteriormente entregues à SG que procede ao seu depósito e contabilização;
- ◆ As receitas depositadas diretamente pelos clientes na conta bancária da DGAE (provenientes do rótulo ecológico e do cartão de feirante<sup>23</sup>) são posteriormente identificadas e contabilizadas pela SG;
- ◆ As receitas cobradas por outras entidades que posteriormente as transferem para a conta da DGAE (taxas de licenciamento de áreas comerciais, coimas cobradas pela Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade e algumas situações do cartão de feirante) são posteriormente identificadas e contabilizadas pela SG.

<sup>23</sup> Quando cobrado diretamente pela DGAE.

O quadro seguinte retrata a forma de recebimento da receita pela DGAE:

**Quadro 5 – Receita da DGAE**

Proveniência da receita	Entidade cobradora	Forma de recebimento pela DGAE
Taxas de licenciamento de áreas comerciais	DRE	Depósito na conta bancária da DGAE (1,5% da taxa cobrada pela respetiva DRE)
Cartão de feirante	Municípios	Transferem o dinheiro para a conta da DGAE e esta emite recibo aos Municípios
	Municípios	Enviam cheques e os processos relativos aos pedidos de cartão para a DGAE
	DRE	Depositam os valores na conta da DGAE As DRE passam recibo ao feirante
	DGAE	Cobra diretamente ao feirante em cheque, dinheiro, vale postal ou o feirante deposita diretamente na conta. A DGAE emite recibo
Taxas do Rótulo Ecológico	DGAE	Depósito direto na conta da DGAE pelo interessado A SG emite fatura/recibo (apenas 70% reverte para receita própria. Os restantes 30% são para entrega à AMA)
Coimas cobradas pela Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade	CACMEP	Transfere para a conta da DGAE
Leilões e penhoras	DGAE	Em cheque ou dinheiro, posteriormente entregue à SG

Sobre os procedimentos adotados pela DGAE relativamente ao controlo da cobrança destas receitas, importa referir o seguinte:

- a) Não são identificados e confirmados, nos extratos bancários, os depósitos diretos ou transferências efetuadas relativas às receitas cobradas;
- b) Não é efetuado o controlo de todas as receitas a que a DGAE tem direito, pelo que esta desconhece a eventual existência de valores em dívida. Esta situação é mais evidente em relação à renovação do rótulo ecológico, bem como no que respeita à taxa de licenciamento das áreas comerciais e do cartão de feirante quando a cobrança é efetuada pelas DRE. Nestes casos não é efetuada a confirmação da efetivação do pagamento devido.

A DGAE recebeu ainda transferências das seguintes entidades:

- ◆ IFDR – Fundos comunitários correspondentes a cofinanciamento no âmbito dos projetos REACH<sup>24</sup> e CERB<sup>25</sup>;
- ◆ IAPMEI – Verbas no âmbito do programa MODCOM – Sistema de Incentivos a Projetos de Modernização do Comércio<sup>26</sup>.

<sup>24</sup>Registration, Evaluation Authorization and Restriction of Chemicals (Registo, Avaliação e Restrição de Produtos Químicos no Mercado).

<sup>25</sup>Cadastro dos Estabelecimentos de Restauração e Bebidas.

<sup>26</sup>Estas receitas são centralizadas na Direção-geral do Tesouro e Finanças que as transfere para o IAPMEI, enquanto organismo gestor da vertente financeira e responsável pelo controlo e fiscalização da gestão do Fundo. São utilizadas para o pagamento das comissões anuais de gestão às entidades gestoras do Fundo, até ao máximo de 1,5% sobre o valor nominal do património do Fundo, para fazer face aos encargos associados à gestão do mesmo, cabendo à DGAE 0,5% (cfr. artigo 7.º do Regulamento de Gestão do Fundo de Modernização do Comércio, aprovado pela Portaria n.º 1297/2005, de 20 de dezembro).



Este programa é financiado pelo Fundo de Modernização do Comércio (FMC)<sup>27</sup>, que tem como objetivo a modernização e a revitalização da atividade comercial.

Através da reconciliação bancária final, elaborada pela SG, foi detetado o montante de € 12.408,68, depositados na conta n.º 7839 28, aberta no IGCP e destinada a receitas próprias, cuja origem não foi identificada na gerência de 2011, pelo que não foi classificado nas respetivas rubricas, nem transferido para a conta do Tesouro.

Esta receita não evidenciada no MFC elaborado pela SG foi inserida na demonstração numérica da gerência<sup>28</sup>, como receita cobrada na gerência de 2011. Ainda no decorrer da auditoria foram desenvolvidos alguns esforços pela SG no sentido de ultrapassar esta situação, tendo já sido identificada a origem de parte desta receita, no valor de € 4.598,34<sup>29</sup>, a qual foi de imediato transferida para a conta do Tesouro e classificada como receita de 2012.

Sobre esta matéria, nas suas alegações, a Secretaria-Geral do Ministério da Economia veio referir o seguinte:

*“Este procedimento incumbe, em primeira linha, à DGAE, que detém essa informação. No entanto, como é a SG que recebe os extratos bancários, poderá avançar-se com a implementação de um circuito em que, mensalmente, serão enviados aos organismos da Partilha Centralizada de Serviços (PCS) os extratos bancários para correta identificação das receitas cobradas.*

Regista-se a intenção de a Secretaria-Geral adotar procedimentos com vista à correta identificação das receitas cobradas.

### 3.2.2.1 – Evolução da receita

As receitas próprias e consignadas da DGAE representam 10,8%, 6,0% e 8,3% dos créditos libertos em 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

Os créditos libertos a favor da DGAE no período 2009-2011 foram os seguintes:

**Quadro 6 – Créditos libertos (2009-2011)**

(euros)

Receitas	2009		2010		2011		Variação (%)		
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	2010/2009	2011/2010	2011/2009
OE	6 950 849,13	100,0	7 139 976,07	100,0	6 759 704,42	100,0	2,7	-5,3	-2,7
Créditos libertos - orçamento de funcionamento	6 907 469,13	99,4	7 057 498,28	98,8	6 747 215,90	99,8	2,2	-4,4	-2,3
Créditos libertos - Investimentos do plano	43 380,00	0,6	82 477,79	1,2	12 488,52	0,2	90,1	-84,9	-71,2

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2009, 2010 e 2011.

<sup>27</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 178/2004, de 27 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 143/2005, de 26 de agosto.

<sup>28</sup> Cfr. ponto 3.6.1.

<sup>29</sup> Receita proveniente do licenciamento concedido a empresas.

Os recursos do OE apresentam no global um aumento de 2,7% em 2010 e uma redução de 5,3% em 2011, o que se traduz num financiamento inferior em 2,7% ao obtido em 2009.

Os créditos libertos a favor da DGAE destinaram-se essencialmente a funcionamento (99,4% em 2009, 98,8% em 2010 e 99,8% em 2011). A parcela destinada ao “PIDDAC – investimentos do plano” é muito pouco representativa (0,6% em 2009, 1,2% em 2010 e 0,2% em 2011<sup>30</sup>).

O quadro seguinte espelha, para o triénio em apreço, a receita própria cobrada, por origem, e ainda os montantes transferidos para a DGAE no âmbito de projetos financiados pela União Europeia (UE).

**Quadro 7 – Evolução da receita própria e consignada (2009-2011)**

(em euros)

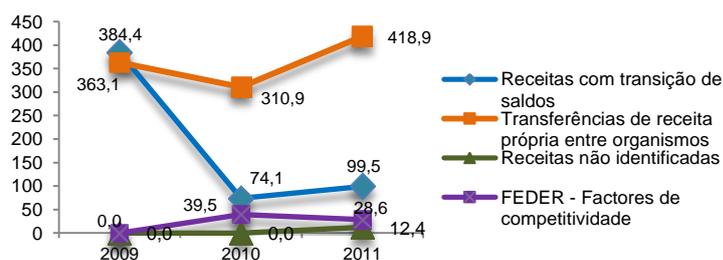
Receitas	2009		2010		2011		Variação (%)		
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	2010/2009	2011/2010	2011/2009
<b>Receitas Próprias</b>	<b>747 416,74</b>	<b>100,0</b>	<b>385 043,22</b>	<b>90,7</b>	<b>530 849,50</b>	<b>94,9</b>	<b>-48,5</b>	<b>37,9</b>	<b>-29,0</b>
Receitas com transição de saldos	384 365,74	51,4	74 107,55	17,5	99 515,84	17,8	-80,7	34,3	-74,1
Transferências de receita própria entre organismos (FF-131 em 2009 e 2010)	363 051,00	48,6	310 935,67	73,2	418 924,98	74,9	-14,4	34,7	15,4
Receitas cobradas não identificadas					12 408,68	2,2		...	...
<b>Financiamento da UE</b>	<b>0,00</b>		<b>39 478,57</b>	<b>9,3</b>	<b>28 600,12</b>	<b>5,1</b>		<b>-27,6</b>	
FEDER - Factores de competitividade			39 478,57	9,3	(*) 28 600,12	5,1	...	-27,6	...
<b>Total</b>	<b>747 416,74</b>	<b>100,0</b>	<b>424 521,79</b>	<b>100,0</b>	<b>559 449,62</b>	<b>100,0</b>	<b>-43,2</b>	<b>31,8</b>	<b>-25,1</b>

(\*)Valor corrigido conforme ponto 3.6.1.

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2009, 2010 e 2011 e extratos de contas bancárias.

**Gráfico n.º 2 – Evolução da receita própria e consignada (2009-2011)**

(mil euros)



Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2009, 2010 e 2011.

As receitas próprias apresentam uma tendência decrescente no triénio, tendo registado um decréscimo acentuado de 48,5% em 2010, seguido de um aumento de 37,9% em 2011, face ao ano anterior.

Destas, destaca-se uma redução acentuada das receitas com transição de saldos<sup>31</sup> em 2010 (80,7%), seguida de uma recuperação em 2011 (34,3%), face ao ano anterior, insuficiente para alcançar os níveis de receita cobrada em 2009.

<sup>30</sup>Correspondente a € 12.488,52, destinados ao projeto “Modernização dos meios tecnológicos da DGAE”.

<sup>31</sup>Inclui receitas provenientes do licenciamento de comércio a retalho, rótulo ecológico e cartão de feirante.



As transferências de receita própria entre organismos<sup>32</sup> apresentam uma redução em 2010 (14,4%), seguida de um aumento em 2011 (34,7%), face ao ano anterior. Este aumento permitiu superar em 15,4% o nível de receita de 2009.

A DGAE recebeu ainda, em 2010 e 2011, receitas provenientes da UE, no âmbito dos projetos REACH e CERB, tendo neste último ano registado um decréscimo de 27,6%, face a 2010.

Todas estas receitas estão obrigadas à sua entrega no Tesouro. A sua utilização é autorizada no âmbito da libertação de créditos relativos ao orçamento de funcionamento.

A evolução da receita própria ao longo do período em análise sintetiza-se no quadro seguinte:

**Quadro 8 – Receita própria e consignada, por classificação económica (2009-2011)**

(em euros)

Classificação Económica	2009	2010	2011	Variação 2010/2009		Variação 2011/2010		Variação 2011/2009	
	Valor	Valor	Valor	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<b>04.01.00 - Taxas</b>	<b>240 862,19</b>	<b>31 807,31</b>	<b>17 342,45</b>	<b>- 209 054,88</b>	<b>-86,8</b>	<b>- 14 464,86</b>	<b>-45,5</b>	<b>- 223 519,74</b>	<b>-92,8</b>
04.01.17 - Taxas sobre licenciamentos diversos concedidos a empresas	223 410,97	14 917,78	14 473,15	- 208 493,19	-93,3	- 444,63	-3,0	- 208 937,82	-93,5
04.01.99 - Taxas diversas	17 451,22	16 889,53	2 869,30	- 561,69	-3,2	- 14 020,23	-83,0	- 14 581,92	-83,6
<b>04.02.00 - Multas e outras penalidades</b>	<b>30 551,99</b>	<b>1 904,29</b>	<b>3 982,04</b>	<b>- 28 647,70</b>	<b>-93,8</b>	<b>2 077,75</b>	<b>109,1</b>	<b>- 26 569,95</b>	<b>-87,0</b>
04.02.04 - Coimas e penalidades por contraordenações	30 426,99	1 904,29	3 982,04	- 28 522,70	-93,7	2 077,75	109,1	- 26 444,95	-86,9
07.01.00 - Venda de bens									
07.01.03 - Publicações e impressos	125,00			- 125,00	-100,0			- 125,00	-100,0
<b>08.01.00 - Outras receitas correntes</b>	<b>112 951,56</b>	<b>40 395,95</b>	<b>78 191,35</b>	<b>- 72 555,61</b>	<b>-64,2</b>	<b>37 795,40</b>	<b>93,6</b>	<b>- 34 760,21</b>	<b>-30,8</b>
08.01.99 - Outras	112 951,56	40 395,95	78 191,35	- 72 555,61	-64,2	37 795,40	93,6	- 34 760,21	-30,8
<b>06.03.00 - Transf. correntes - Administração Central</b>	<b>363 051,00</b>	<b>310 935,67</b>	<b>418 924,98</b>	<b>- 52 115,33</b>	<b>-14,4</b>	<b>107 989,31</b>	<b>34,7</b>	<b>55 873,98</b>	<b>15,4</b>
06.03.07 - Serviços e Fundos Autónomos	363 051,00	310 935,67	418 924,98	- 52 115,33	-14,4	107 989,31	34,7	55 873,98	15,4
Receitas não identificadas			12 408,68			12 408,68	...	12 408,68	...
<b>TOTAL</b>	<b>747 416,74</b>	<b>385 043,22</b>	<b>530 849,50</b>	<b>- 362 373,52</b>	<b>-48,5</b>	<b>145 806,28</b>	<b>37,9</b>	<b>- 216 567,24</b>	<b>-29,0</b>

Fonte: Mapas de Fluxos de Caixa de 2009, 2010 e 2011.

As receitas com valor mais significativo referem-se a “Transferências Correntes da Administração Central”<sup>33</sup> e, embora tenham observado um decréscimo em 2010 (- 14,4%), registaram um aumento significativo em 2011 (34,7%), o que permitiu um aumento de 15,4%, face a 2009.

Também com valores significativos, as “Taxas”<sup>34</sup> registaram a maior redução, com quedas de 86,8% e 45,5% em 2010 e 2011, face ao ano anterior. Destas, destacam-se aqui as “Taxas sobre licenciamentos diversos concedidos a empresas”, as quais registaram uma quebra muito acentuada de 93,3% em 2010 (passando de € 223.410,97 em 2009 para € 14.917,78 em 2010).

A diminuição desta receita ficou a dever-se à entrada em vigor de um novo regime de licenciamento das áreas comerciais, que veio reduzir o universo dos estabelecimentos comerciais sujeitos ao mesmo.

<sup>32</sup> Comporta as transferências do IAPMEI, no âmbito do MODCOM.

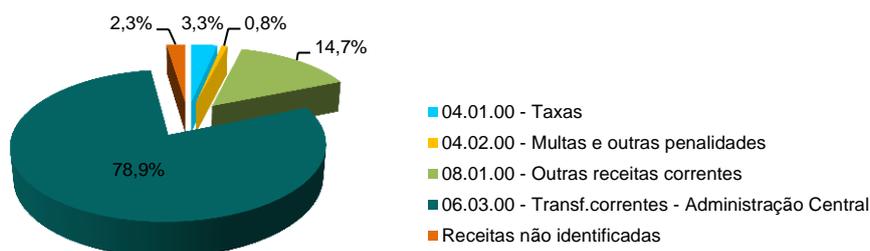
<sup>33</sup> Transferências do IAPMEI no âmbito do MODCOM.

<sup>34</sup> Cobradas no âmbito de licenciamentos do comércio a retalho e atribuição do rótulo ecológico.

As “*Outras receitas correntes*”<sup>35</sup> registaram uma redução de 64,2% em 2010, seguida de uma recuperação significativa de 93,6% em 2011, face ao ano anterior, mesmo assim insuficiente para atingir os valores de 2009.

O gráfico seguinte espelha a representatividade, por tipo de receita própria, cobrada pela DGAE em 2011.

Gráfico n.º 3 – Estrutura da receita própria e consignada em 2011



Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2011.

### 3.2.2.2 – Resultado das verificações

Em resultado da verificação e dos testes realizados observou-se que os processos relativos às receitas se encontravam devidamente instruídos, sendo os procedimentos analisados e as operações que lhe estiveram subjacentes legais e regulares.

## 3.3 – Fundo de manei

A DGAE tem constituído anualmente um fundo de manei, nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

Em 4 de janeiro de 2011, através de Despacho do Diretor-Geral, foi autorizada a constituição de um fundo de manei sob a responsabilidade do próprio Diretor, no valor de € 3.000, nas seguintes rubricas de classificação económica:

<sup>35</sup> Provenientes da emissão do cartão de feirante.



## Tribunal de Contas

◆ 02.01.08 A0 – “Material de Escritório - Outro”	€ 400
◆ 02.01.08 B0 – “Material de Escritório – Consumíveis de Informática”	€ 400
◆ 02.02.10.00 – “Transportes”	€ 700
◆ 02.02.11.00 – “Representação dos Serviços”	€ 1.500

Das verificações efetuadas, observou-se que as despesas realizadas por conta do fundo de maneo na vigência deste despacho enquadraram-se nas referidas rubricas.

As reconstituições do fundo de maneo foram efetuadas mensalmente através de transferência bancária para a conta do fundo residente na Caixa Geral de Depósitos. Foi liquidado no final do ano e serviu para suportar a realização de despesas de pequeno montante.

### 3.4 – Contas e reconciliações bancárias

A DGAE encontra-se abrangida pelo Regime da Tesouraria do Estado (RTE)<sup>36</sup>, pelo que deve efetivar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas através de contas no IGCP.

O quadro seguinte espelha as contas bancárias em nome da DGAE e os respetivos saldos no final da gerência.

Quadro 9 – Contas bancárias da DGAE

(euros)

Instituição bancária	Nº Conta	Saldo bancário em 31/12/11	Saldo em 31/12/2011(*)	Reconciliação bancária	Observações
CGD	0257015708930	0,00	0,00		Conta do fundo de maneo
IGCP	00000007839 28	184 434,53	184 434,53	Corresponde ao saldo de receitas próprias não entregues no Tesouro até final da gerência. Está reconciliado.	Conta da receita própria
IGCP	01120012334 98	0,00	0,00		Conta da CGA e penhoras Conta encerrada no final do ano
IGCP	01120013462 12	27 055,78	27 055,78	Constitui saldo para a gerência seguinte. Está reconciliado.	Conta do Projeto CERB
IGCP	01120013564 94	79 354,05	9.352,92	Foi apresentada reconciliação bancária no montante de 70.001,13.	Conta destinada a pagamentos à CGA, penhoras, pagamentos de viagens e deslocações à CE)
IGCP	01120013677 46	0,00	0,00		Conta encerrada
IGCP	01120013894 74	46 581,17	46 581,17	Corresponde ao saldo que transita para a gerência seguinte. Está reconciliado.	Conta do projeto PTREACH
IGCP	01120013892 80	0,00	0,00		Conta encerrada do PTREACH
IGCP	20002425	0,00	0,00		Conta de créditos libertos

Fonte: Conta de gerência de 2011 e certidões bancárias.

\* Estes valores resultam das correções efetuadas pela equipa conforme consta no ponto “3.6 – Conta de gerência”.

<sup>36</sup> Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

Com exceção das despesas pagas pelo fundo de maneiio, todas as restantes foram pagas por transferência bancária, utilizando o SIC.

Em 31 de dezembro de 2011 a DGAE tinha uma única conta fora do IGCP, na CGD, destinada à movimentação do fundo de maneiio.

Os saldos das 9 contas bancárias assinaladas no quadro anterior estão documentados por certidões emitidas pelo IGCP e pela CGD, reportadas a 31 de dezembro de 2011.

A SG, responsável pela realização das reconciliações bancárias, não procedeu à sua elaboração mensal, tendo procedido à reconciliação bancária final da conta 13564, única que apresentava divergências entre o saldo bancário em 31 de dezembro de 2011 e o saldo do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC).

A Secretaria-Geral do Ministério da Economia, em sede de contraditório, alegou:

*“Atualmente, no âmbito da PCS assegurada por esta SG, são operadas 40 contas bancárias sediadas no IGCP. Este facto, só por si, requer um trabalho intenso e de grande concentração do único trabalhador afeto àquela função.*

*Independentemente da importância que se reconhece ao controlo efetuado através da reconciliação bancária, o acréscimo de atividade que é induzido pela sua execução com uma periodicidade mensal, tem complicado a sua realização. Apesar desta evidente dificuldade, esta SG tudo fará para dar cumprimento a este requisito”.*

Assinala-se o propósito de a Secretaria-Geral proceder à elaboração de reconciliações bancárias com periodicidade mensal.

A referida conta, aberta no IGCP, apresenta um saldo no montante de € 79.354,05. Deste valor € 2.804,72 constituem reposições abatidas nos pagamentos e € 6.548,20 verbas por identificar, os quais foram inseridos no MFC, constituindo saldo para a gerência seguinte, tal como referido no ponto 3.6. Os restantes € 70.001,13 constituem verbas destinadas à CGA (entidade patronal € 40.341,74 e funcionários € 29.659,39), reportadas a dezembro, para entrega em janeiro.

Registe-se a evidente falta de controlo dos serviços sobre os movimentos de depósito, em especial nas contas do IGCP n.ºs 7839 (receitas próprias) e 13564 (pagamentos à CGA e outros), originando a existência de depósitos por identificar (cfr. ponto 3.6).

### **3.5 – Legalidade e regularidade de operações de despesa**

#### **A) DESPESAS COM PESSOAL**

De acordo com a Lei do Orçamento de Estado para 2011, Lei 55-A/2010, de 31 de dezembro, as remunerações totais ilíquidas mensais estavam sujeitas a redução nos termos do artigo 19.º.

Da verificação efetuada observou-se que os cálculos relativos à redução remuneratória se encontravam corretos, tendo-se verificado também a existência de segregação de funções entre o controlo de assiduidade, o processamento, a autorização de pagamento e o pagamento de vencimentos.



## B) AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Da análise efetuada realçam-se as situações relativas a um contrato de prestação de serviços e à aquisição de combustíveis.

### B.1) AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

O contrato de aquisição de serviços em apreço<sup>37</sup>, celebrado em 11 de outubro de 2011, por um período de cinco meses<sup>38</sup>, tinha como objeto a prestação sucessiva de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do direito da União Europeia e do direito internacional económico. O preço contratual foi de € 13.750,00, com a retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/IVA)<sup>39</sup>.

Este contrato foi antecedido de um contrato designado de “Avença”, celebrado em 24 de julho de 2009, por um período de doze meses, renovável por igual período, com a duração máxima de dois anos, com idêntico objeto, a mesma contraparte, e o mesmo valor mensal<sup>40</sup>, o qual foi renovado em 2010 e vigorou até julho de 2011.

Na facticidade em análise estamos em ambas as situações<sup>41</sup> perante contratos de avença<sup>42</sup>, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, nos termos e segundo a tramitação regulada pela Portaria n.º 4-A/2011<sup>43</sup>, o qual dependia, designadamente, da redução remuneratória<sup>44</sup>.

Pela análise dos elementos do processo relativo ao contrato de 2011 observa-se que não foi aplicada a redução remuneratória legalmente prevista porque o contrato anterior foi celebrado em 2009<sup>45</sup>.

Questionada sobre esta situação, a SGMEE veio referir:

- *Que para efeitos de aplicação da redução remuneratória, e de acordo com as orientações do Ministério das Finanças disponíveis no site da DGAEP, as entidades deveriam tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor do contrato com o mesmo objeto e ou contraparte de contrato celebrado em 2010;*
- *Que o contrato que antecedeu aquele que ora nos ocupa foi celebrado em 2009, tendo-se renovado em 2010, tal como acima se refere;*
- *Que tal facticidade não integra a previsão da norma, porquanto, no ano de referência (2010) não foi celebrado nenhum contrato, o mesmo se dizendo quanto ao ano de 2011.*

*O entendimento destes serviços foi no sentido da não aplicação da redução remuneratória ao contrato em análise”.*

<sup>37</sup> Contrato n.º 64/2011/DGEG.

<sup>38</sup> Cfr. cláusula 5.º.

<sup>39</sup> Cfr. cláusulas 1.º, 6.º e 7.ª.

<sup>40</sup> Cfr. cláusulas 1.º, 2.º e 3.ª.

<sup>41</sup> Contrato renovado em 2010 e contrato celebrado em 2011.

<sup>42</sup> Abrangidos pela aplicação da Lei n.º 12 -A/2008 (cfr. artigo 35.º).

<sup>43</sup> Publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 1, de 3 de janeiro de 2011.

<sup>44</sup> Cfr. alínea c) do n.º 3 do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, artigos 1.º, 2.º e 3.º, n.º 2, e alínea e), da Portaria n.º 4-A/2011.

<sup>45</sup> Cfr. Informação da SGMEEID n.º SAL I-INF/000674/2011/SG, de 29 de março de 2011.

Ora, a interpretação que foi seguida pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento<sup>46</sup> não tem base legal. Com efeito, conforme acima se referiu, o artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, dispõe que a redução remuneratória é “*aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)*”.

Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “*Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista*”<sup>47</sup>.

Realça-se que na Nota com os elementos que deveriam constar do parecer prévio, enviada pela DGAE à SGMEID através da Inf/131/2011/DSPCE/DGAE, de 22 de fevereiro, previa-se que fosse efetuada a redução remuneratória.

Daqui decorre que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação de redução remuneratória.

Pela aplicação da redução remuneratória prevista nos citados diplomas legais e no artigo 69.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março de 2011<sup>48</sup>, o valor mensal da avença de € 3.382,50 (€ 2.750,00+IVA) deveria ter sido reduzido para € 2.774,88 (€ 2.560,00 + IVA), tendo em conta a taxa global aplicável de cerca de 6,9%. No total, após os 5 meses de vigência de contrato (11 de novembro de 2011 a 11 de março de 2012), a DGAE pagou a mais € 1.168,50 (€ 950,00 + IVA).

A autorização desta despesa mereceu despacho do Diretor-Geral das Atividades Económicas em 19 de agosto de 2011<sup>49</sup>.

A violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para os eventuais responsáveis, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Sobre esta matéria a Secretaria-Geral do Ministério da Economia e os responsáveis individuais, em sede do contraditório, alegaram em termos idênticos, o seguinte<sup>50</sup>:

---

<sup>46</sup>O Ministério da Economia e da Inovação, com o Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro (aprovou a orgânica do XVIII Governo Constitucional), a passou a designar-se de Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (cfr. artigo 2.º).

<sup>47</sup>Cfr. Informação da DGAEP/DRGE, de 1 de agosto de 2011. Sobre a questão em apreciação realça-se o seguinte: A DGAEP, na sua página eletrónica, nas FAQ's (acrónimo da expressão inglesa *Frequently Asked Questions*) – LEO 2011, 1 - Aquisições de serviços, » [XI. Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?](#), referia que “*Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos*”. Pela análise desta resposta verifica-se que, de facto, a utilização da expressão “*contrato (...) celebrado em 2010*” não é correta, não tendo a mesma suporte na letra da lei. Todavia, a análise do conteúdo desta resposta evidencia que o que está em causa é o valor de referência para efeitos da redução remuneratória, pelo que aquela expressão tem que ser interpretada como contrato em vigor em 2010.

<sup>48</sup>Decreto-Lei de execução orçamental para 2011.

<sup>49</sup>Cfr. Informação n.º SAL/1461/2011/SG, de 16 de agosto.

<sup>50</sup>Reproduz-se o alegado pela SG.



*“Efetivamente, o Contrato não foi objeto da redução remuneratória prevista no artigo 22.º da LOE 2011, porque a redução não era legalmente exigida. Com efeito, nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) “O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)”.*

*(...) No ano de 2011, e conforme instruções disponibilizadas na página eletrónica da DGAEP, concretamente, FAQ's LOE 2011, 1 — Aquisição de serviços, na FAQ XI lê-se em resposta à questão 'Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória? a resposta de que 'Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução remuneratória quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.”*

*Por uma questão de segurança dos agentes envolvidos nestas matérias - sejam eles entidades prestadoras, sejam eles entidades adjudicantes - terá de se presumir que a DGAEP, ao publicar na sua página internet os esclarecimentos a que se faz referência é perentória no que declara, clara naquilo que esclarece e necessariamente vinculada naquilo que pretende fazer respeitar. E aquilo que, para as aquisições de serviços a renovar ou a contratar no ano de 2011 releva, enquanto termo de referência para a demonstração e aplicação da redução remuneratória, era a existência de contrato celebrado em 2010.*

*No caso em apreço, existia efetivamente um contrato anterior com idêntico objeto celebrado com a mesma contraparte, mas em ainda em 2009. Logo, não estava integrada a previsão da norma, como, de resto confirma o teor da FAQ XI, pois que o ano de celebração deste contrato não foi o ano de 2010 mas sim o ano económico de 2009 (...).*

*(...) Não pode deixar de se ter em linha de conta que o procedimento aquisitivo que ora nos detém teve lugar em 2011, e, nessa decorrência, submetido à disciplina em vigor para esse ano económico, e não outra, o que não é de difícil apreensão, uma vez que as normas a que se subsume a disciplina dos contratos de aquisição são reguladas em cada Orçamento do Estado, lei que, como sabemos, tem uma vigência muito determinada no tempo.*

*(...) No ano de 2012, o pressuposto para a aplicação da redução remuneratória aos contratos de aquisição de serviços foi alterado, conforme decorre do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (...) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), nos termos do qual é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011.*

*(...) No âmbito da LOE 2013, o regime jurídico é idêntico, isto é, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços é a existência de contrato vigente em 2012, com idêntico objeto (...).*

*Em qualquer dos casos, no âmbito da LOE 2012 e da LOE 2013, o termo de referência para a aplicação da redução remuneratória é a verificação de contrato vigente no ano anterior, e portanto o âmbito de aplicação da redução tornou-se, claramente, mais abrangente, já que ao referir 'contrato vigente' inclui os que estão em vigor quer pela via da celebração quer pela via da renovação. Assim, o entendimento manifestado no relatório sobre a questão da redução remuneratória tem claro acolhimento, mas com uma observação - somente no âmbito da LOE 2012 e na LOE 2013.*

*(...) Quanto à afirmação de que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, cumpre informar que a mesma não corresponde objetivamente à verdade (...).*

*Através da informação n.º SAL/1200/2011/SG, foram disponibilizados os elementos indicados no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março (...).*

*Sobre a redução remuneratória, e para efeitos de apreciação por parte da DGAEP, foi transmitida a informação constante do ponto VI do citado documento, cujo teor se transcreve: "Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de*

*termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011."*

*(...) Assim, não é verdadeira a afirmação constante no ponto 3.5 do Relatório que se transcreve*

*"Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), 'Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista."*

*Certamente por lapso, o Relatório não mencionou a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011. De resto, a omissão do teor do ponto VI. da informação n.º SAL/1200/2011/SG, da SGMEID, onde se refere que em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto, para transcrever apenas parte do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, onde se refere que os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto, é suscetível de induzir em erro.*

*Com efeito, a referência constante do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, assenta tão só e apenas no entendimento de que, no ano de 2011, a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitassem parecer tomavam como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objeto e ou contraparte celebrado em 2010.*

*A DGAEP apreciou a informação que lhe foi transmitida e decidiu em conformidade com o seu entendimento sobre a matéria, isto é, efetivamente, em 2010 não existia contrato celebrado.*

A previsão constante do artigo 22.º, n.º 1, da LOE não acolhe a interpretação sufragada no âmbito do contraditório, uma vez que, conforme já atrás se referiu, dispõe que a redução remuneratória é "(...) aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, **que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)**".

Relativamente aos argumentos relacionados com as FAQ's da DGAEP sobre a aquisição de serviços, importa fazer uma análise integrada das mesmas e não apenas a sua interpretação descontextualizada.

Assim, tendo em conta as FAQ's II, IV e VII conclui-se que a DGAEP considera que a redução remuneratória é aplicável "tout court" a todas as aquisições de serviços com idêntica contraparte e ou objeto, sujeitas a parecer no momento da celebração ou renovação, **o que era o caso do contrato em apreciação neste Relatório.**

A FAQ XI refere-se ao termo de referência para aplicação da redução remuneratória, isto é, ao período temporal que deve ser tomado em conta para referência do valor do contrato, o qual é o valor respeitante ao ano de 2010, não sendo assim legítima a interpretação resultante de uma leitura isolada desta FAQ no sentido de que em 2011 só se aplicava a redução remuneratória aos contratos celebrados em 2010.

Em reforço desta interpretação vão, aliás, alguns dos argumentos apresentados no contraditório quanto ao disposto nas LOE e nas FAQ's da DGAEP no que respeita aos anos de 2012 e de 2013. Na verdade, as LOE dos anos em causa vieram dispor que a redução remuneratória é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato **vigente** nos anos de 2011 e de 2012<sup>51</sup>. Tendo em conta esta redação das LOE, também as FAQ's n.ºs 7 dos anos de 2012 e de 2013 da DGAEP vieram referir que "(...) a redução remuneratória deve ser aplicada a todas as aquisições de serviços, que (...), venham a renovar-se ou a

---

<sup>51</sup>Cfr. artigo 26.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e artigo 75.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.



*celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente (...)*". Todavia, as FAQ's n.ºs 11 dos citados anos referem, tal como a de 2011, que *"Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objeto e, ou, contraparte celebrado no ano de ..."* (2011 e de 2012 respetivamente).

Ora, a retirar-se todas as consequências da argumentação apresentada nas alegações, embora a lei e as FAQ's n.ºs 7 dos anos de 2012 e de 2013 se refiram a contrato vigente, tendo em conta a redação isolada das FAQ's n.ºs 11, a redução remuneratória só se aplicaria a **contratos celebrados nos referidos anos** e não aos contratos vigentes cuja celebração não tivesse ocorrido nesses períodos temporais, o que é, claramente, uma interpretação que a letra da lei não permite.

No que respeita à questão da falta do parecer prévio previsto no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março, o alegado também não contraria o exposto neste Relatório.

Na verdade, o parecer positivo dado pela DGAEP teve como pressuposto a informação prestada pela SG de que a redução remuneratória era *"Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011."* (cfr. Informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011).

Resulta claramente do exposto atrás que a informação prestada pela SG à DGAEP foi parcial e influenciadora da posição tomada por esta Direção-Geral, dado que, contrariamente ao alegado, ao não ser transmitida à DGAEP toda a informação devida - isto é, que apesar de não existir nenhum contrato celebrado em 2010 com o mesmo objeto e a mesma contraparte, existia um contrato com estas características celebrado em 2009, vigente em 2010 e 2011 (até julho) -, a conclusão a tirar só podia ser a de que *"Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista."*

Note-se que o parecer dado pela DGAEP ao referir apenas que *"Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato (...)"* - e não que não houve qualquer contrato **celebrado** em 2010 - abrange, obviamente, os contratos vigentes no referido ano.

## **B.2) AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS**

Em 3 junho de 2009 foi despoletado pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação (SGMEI) o processo de recolha de informação para agregação e envio dos elementos relevantes para o lançamento do procedimento relativo à aquisição de fornecimento de combustível rodoviário ao abrigo do acordo quadro (AQ) que tinha entrado em vigor em 29 de setembro de 2008<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> As Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, n.º 420/2009, de 20 de abril e n.º 103/2011, de 14 de março, vieram definir as categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de aquisição passaram a ser celebrados e conduzidos pela ANCP, nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, vedando às entidades compradoras vinculadas, a partir da data de entrada em vigor dos acordos quadro referidos da lista a elas anexas (na qual constam os combustíveis rodoviários - aquisição no posto ou a granel), que procedessem à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não fossem feitos ao abrigo desses acordos quadro e que tivessem por objeto ou efeito a aquisição de bens ou serviços pelos mesmos abrangidos. Em setembro de 2012 entrou em vigor um novo AQ dos combustíveis rodoviários.

Em 21 de agosto de 2009 foi submetida à tutela a informação de abertura do procedimento aquisitivo, cuja autorização foi concedida em 23 de setembro de 2009<sup>53</sup>. Até ao final do trabalho de campo<sup>54</sup> ainda não tinha sido efetuada a respetiva adjudicação<sup>55</sup>.

Assim, desde 2009, a DGAE encontra-se a adquirir combustíveis rodoviários por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento (CPA) de combustíveis líquidos - gasolinas, gasóleo e GPL, nas modalidades de fornecimento através de cartão magnético e a granel<sup>56</sup>.

No caso em apreço não foi possível determinar quais as condições do contrato de aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE quanto ao seu prazo de vigência, uma vez que esta informação não foi disponibilizada quer por esta entidade quer pela SGMEE.

No âmbito do contraditório, a Secretaria-Geral do Ministério da Economia alegou:

*A SG procede à contratação de bens e serviços ao abrigo dos Acordos Quadros em vigor da ANCP, ora, ESPAP. Nos casos em que se justifica a sua dispensa, por exemplo, os bens não estarem no catálogo nacional de compras públicas, procede ao pedido de autorização prévia, junto do membro do Governo responsável pelas Finanças, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007, de 19.02.*

*Para este caso concreto, importa salientar que só em junho de 2012 foi regulamentada a Lei n.º 8/2012, de 2 de fevereiro, implicando que, só nessa data, se tenha tido conhecimento dos procedimentos efetivos para obtenção dos necessários despachos para a assunção dos compromissos plurianuais, que têm associados um conjunto de formalidades que não permitiam o prosseguimento dos trâmites conducentes à celebração dos contratos. Nessa altura, a Secretaria-Geral perfilhava o entendimento de que a aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE se realizava em conformidade com o disposto no Aviso n.º 11256/2009 da ANCP.*

*Tendo entrado em vigor, nos finais de 2012, um novo Acordo Quadro para aquisição de combustíveis rodoviários, em postos de abastecimento públicos e a granel, a Secretaria-Geral propôs à consideração do Senhor Ministro da Economia e do Emprego a decisão de não adjudicação de todas as propostas no âmbito do procedimento anterior e a preparação e condução de novo procedimento centralizado para todos os organismos do Ministério da Economia e do Emprego vinculados ao Sistema Nacional de Compras*

---

<sup>53</sup>Nos termos do despacho n.º 50/2009, do Ministro da Economia e da Inovação.

<sup>54</sup>Em 14 de dezembro de 2012.

<sup>55</sup>De acordo com informação prestada pela SGMEE, o lapso de tempo decorrido neste processo (mais de três anos) deveu-se a constrangimentos ocorridos com um dos lotes a adjudicar e relativamente ao qual, numa revisão final prévia ao envio para autorização da adjudicação, veio a revelar-se a omissão de formalidades essenciais que determinaram uma análise e parecer técnico externo, que só veio a ficar concluído em setembro de 2011.

Ainda de acordo com os esclarecimentos prestados acresceram as circunstâncias relativas:

- à profunda transformação dos organismos do Ministério a partir do final de 2011, nomeadamente, na sequência de fusões e extinções de entidades que tinham aderido ao procedimento, como decorreu do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro;
- à data de entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, nos termos da qual se impunha um conjunto de procedimentos em termos financeiros que não permitiam celebrar os contratos tal qual, impondo, designadamente, a verificação de fundo disponível para compromisso de despesa e, sobretudo, a obrigação de autorização para assunção de compromisso plurianual, como era o caso do contrato que resultaria do procedimento pré-contratual em causa. A mencionada Lei apenas foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, o que implicou que só nessa data se tivesse tido conhecimento dos procedimentos efetivos para obtenção da autorização para assunção de compromisso plurianual;
- O enquadramento legal que a disciplina relativa aos compromissos e pagamentos em atraso veio trazer impôs um conjunto de formalidades que não permitiram o prosseguimento dos trâmites conducentes à celebração do contrato.

<sup>56</sup>Precedidos de concurso público internacional, com as condições de aprovisionamento definidas pela Portaria n.º 171/2001 (2.ª série), de 7 de fevereiro.



*Públicas, a iniciar em maio de 2013, tendo tal proposta obtido a devida autorização pelo referido membro do Governo.*

*Assim, encontra-se já em preparação um novo procedimento de aquisição de combustíveis pela UMC do ainda Ministério da Economia e do Emprego, em representação das entidades compradoras, nos termos do novo Acordo Quadro celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, I.P.) e em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 79.º do Código dos Contratos Públicos. Mais se acrescenta que também já foi efetuado o pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto — Lei n.º 37/2007, para que se possa regularizar a situação presente.*

Regista-se a informação prestada no sentido de estarem a ser desenvolvidas as diligências para a aquisição de combustíveis nos termos do acordo quadro atualmente em vigor<sup>57</sup>.

### **C) OUTRAS SITUAÇÕES**

Verificou-se não existir evidência, por parte da DGAE, da receção dos bens ou serviços prestados, com exceção do serviço a que se referem as faturas relativas ao pagamento do serviço de alojamento do *web site Reach Helpdesk*.

## **3.6 – Conta de gerência**

Procedeu-se à verificação dos valores constantes no MFC relativos à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011, tendo-se constatado que não foram refletidas no MFC:

1. Receitas próprias, cobradas em 2011, no montante de € 12.408,68, provenientes da prestação de serviços e depositadas na conta da DGAE aberta no IGCP<sup>58</sup>, cuja origem a SG desconhece<sup>59</sup>. Estas receitas não foram transferidas para a conta do Tesouro até final da gerência, pelo que deveriam ser espelhadas no MFC, tanto a débito como a crédito, transitando em saldo para a gerência seguinte;
2. Verbas depositadas na conta da DGAE aberta no IGCP<sup>60</sup> e não identificadas, no total de € 6.548,20, as quais deveriam ser espelhadas no MFC, transitando em saldo para a gerência seguinte;
3. Todas as receitas provenientes do IFDR em 2011 e não utilizadas no âmbito dos projetos comunitários REACH e CERB, as quais deveriam estar identificadas como receita extraorçamental e depositadas numa conta específica aberta no IGCP, composta pela *sigla do serviço* seguida de “*Op. Extra-Orçamentais*”<sup>61</sup>. O MFC registava apenas o montante das receitas que igualava a despesa realizada no ano<sup>62</sup>.

Igualmente, os saldos destes projetos, entregues ao IFDR no final de 2010<sup>63</sup> e devolvidos por esta entidade no decorrer de 2011, não constam do MFC.

<sup>57</sup> Entrou em vigor a 30 de setembro de 2012, conforme Aviso n.º 13249/2012, de 4 de outubro, DR 193, 2.ª série.

<sup>58</sup> Conta 7839 28 relativa a receitas próprias.

<sup>59</sup> No decorrer do trabalho de campo da auditoria foi identificada uma parte destas receitas no montante de € 4.598,34.

<sup>60</sup> Conta 13564 94 relativa a “ordem externa”.

<sup>61</sup> Cfr. pontos 30 e 31 da Circular da DGO, Série A, n.º 1363 1363 - Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2011.

<sup>62</sup> Conforme se encontra previsto na Circular da DGO, Série A, n.º 1363. Corresponde à entrega no Tesouro durante a gerência.

<sup>63</sup> Nos termos do ofício circular n.º 3, da DGO, de 12 de maio de 2005.

É ainda de referir que, no final de 2011, o MFC também não reflete, no saldo a transitar, os fluxos financeiros comunitários, os quais deveriam também estar identificados como receita extraorçamental e depositados na conta específica aberta no IGCP atrás referida, possibilitando a centralização dos fluxos financeiros desta natureza, de modo a permitir a clara identificação nos mapas da Conta Geral do Estado<sup>64</sup>.

Assim, o MFC devia refletir:

#### **A Débito**

- Receitas recebidas relativas a 2011 (REACH - € 27.806,58; CERB - € 793,54).
- Reembolso de saldos FEDER entregues ao IFDR no final de 2010 (REACH - € 23.614,59 e CERB - € 26.262,24).

#### **A Crédito**

- Saldo para a gerência seguinte relativo aos projetos REACH (€ 46.581,17) e CERB (€ 27.055,78).
4. Reembolsos da UE relativos a viagens, no valor de € 2.253,92, que deveriam constituir “reposições não abatidas nos pagamentos” a transitar em saldo para a gerência seguinte.
  5. “Custas de parte” relativas a processo, devolvidas pelo Tribunal, no valor de € 550,80, que deveriam transitar em saldo para a gerência seguinte como “reposições não abatidas nos pagamentos”.

No que se refere aos fundos provenientes da libertação de créditos do OE, destinados a “funcionamento” e a “Investimentos do Plano”, o MFC reflete corretamente o seu valor.

O MFC reflete ainda as entregas ao Tesouro em conta de receitas próprias, bem como as despesas efetuadas com base na libertação de créditos, as quais estão de acordo com os documentos de suporte, registando-se porém situações de despesas classificadas incorretamente em termos de fonte de financiamento, conforme referido no ponto 3.2.3.1.

Em suma, o MFC devia refletir os montantes acima identificados (itens 1 a 5) não espelhados na conta. Procedeu-se assim ao respetivo ajustamento, do qual resultou uma alteração do saldo para a gerência seguinte, refletida na demonstração numérica constante do ponto seguinte.

Relativamente ao facto de os mapas dos fluxos de caixa não refletirem todos os fluxos financeiros ocorridos na gerência, a Secretaria-Geral do Ministério da Economia, no âmbito do contraditório, veio esclarecer:

*“Atualmente, é a ESPAP a entidade responsável pela construção da generalidade dos mapas das contas de gerência dos Serviços em GeRFiP, incluindo o mapa dos fluxos de caixa (MFC) para o qual a SG fornece os elementos necessários.*

*Para este efeito, existe um procedimento para envio à ESPAP de mapa com os movimentos bancários de créditos e débitos, bem como respetivo âmbito, para que todas as verbas recebidas e entregues pelos Serviços em causa sejam refletidas no MFC”.*

---

<sup>64</sup>Cfr. nota de rodapé 62.



A referida entidade, também nas suas alegações, quanto aos procedimentos relativos aos fluxos financeiros comunitários emitidos anualmente pela DGO, no âmbito da execução orçamental, informou:

*“A Direção-Geral do Orçamento (DGO) confirmou a exceção à regra sobre o registo como receita cobrada dos fundos comunitários, ou seja, os fundos comunitários apenas devem ser convertidos em receita no mesmo montante das despesas a pagar, evitando assim a existência de saldos orçamentais sem justificação.*

*Nesta sequência existem sempre saldos de fundos comunitários nas contas do IGCP, desde que não sejam totalmente transformados em receita cobrada para cobrir a execução da despesa.*

*Nos termos do n.º 52 da "Circular da DGO, Série A, n.º 1370 - Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012", quando o reembolso da U.E ocorre após a conclusão das atividades/projetos, deve o serviço proceder à sua entrega na tesouraria do Estado. Neste caso, a conta do IGCP destinada ao efeito ficará saldada”.*

Não obstante as regras definidas pela DGO no sentido de ser convertido em receita orçamental apenas o montante correspondente à despesa a pagar, os fundos comunitários não convertidos em receita devem ser refletidos no MFC como receitas extraorçamentais, tal como acima referido.

### 3.6.1 – Demonstração numérica da gerência

Tendo por base o MFC aprovado pela DGAE, relativo à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011 e as deficiências referidas no ponto anterior, procedeu-se à elaboração da demonstração numérica, conforme quadro seguinte.

**Quadro 10 – Demonstração numérica da gerência de 2011**

(euros)

Gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011					
Débito		Crédito			
Saldo da gerência anterior		0,00	Saído na gerência:		8 531 797,54
Recebido na gerência:		8.799.221,76	OE	6 759 704,42	
Receitas Próprias (1)	530 849,50		Entrega ao Tesouro (Receitas Próprias e FEDER) (5)	351 525,15	
FEDER - extraorçamental (2)	28 600,12		Importâncias entregues ao Estado e outras entidades	1 420 567,97	
OE	6 759 704,42		Saldo para a gerência seguinte:		267.424,22
Reembolso de saldos FEDER entregues no IFDR em 2010 - extraorçamental (2)	49 876,83		Receitas próprias (1)	184 164,35	
Montante por identificar na conta do IGCP, n.º 01120013564 94 (3)	6 548,20		FEDER - extraorçamental (2)	73 636,95	
Importâncias para entrega ao Estado e outras entidades	1 420 837,97		Montante por identificar na conta do IGCP, n.º 01120013564 (3)	6 548,20	
Reposições não abatidas nos pagamentos (4)	2 804,72		Operações de Tesouraria	270,00	
			Reposições não abatidas nos pagamentos (4)	2 804,72	
<b>Total</b>		<b>8.799.221,76</b>	<b>Total</b>		<b>8.799.221,76</b>

(1) Inclui receitas não identificadas (cfr. ponto 3.6 – 1).

(2) Inclui receitas dos programas REACH e CERB (cfr. ponto 3.6 – 3).

(3) Inclui verbas não identificadas (cfr. ponto 3.6 – 2).

(4) Inclui reembolso de viagens da UE e “custas de parte” (cfr. ponto 3.6 – 4 e 5).

(5) € 346.685,15 de receitas próprias e € 4.840 de FEDER.

Fonte: MFC de 2011 corrigido com base na informação sobre depósitos no IGCP, fornecida pela SG.

### **3.6.2 – Juízo sobre as contas**

Tendo em conta as análises efetuadas, que fornecem uma base aceitável para a formulação de um juízo sobre as contas, é possível concluir:

- a) O sistema de controlo interno é regular (cfr. ponto 3.1);
- b) As operações examinadas, com as exceções constantes do ponto 3.5, são legais e regulares;
- c) As demonstrações financeiras relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011 foram elaboradas de acordo com os princípios e normas de contabilidade geralmente aceites, não refletindo, no entanto, todos os valores recebidos, relativos à cobrança de receitas próprias, a verbas destinadas a projetos financiados pelo FEDER e outras, conforme referido no ponto 3.6, os quais foram considerados na demonstração numérica inserida no ponto anterior.

Nesta medida a apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras é favorável, com reservas, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.

## **4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

## **5 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo III, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Direção-Geral das Atividades Económicas.



## Tribunal de Contas

---

### 6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1. O presente Relatório deve ser remetido, sem o anexo I, às seguintes entidades:

- ◆ Ao Ministro da Economia;
- ◆ À Direção-Geral das Atividades Económicas;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério da Economia;
- ◆ Aos responsáveis individuais mencionados no quadro n.º 12 do Anexo I do Relato.

6.2. Deve ainda o Relatório ser remetido com o quadro n.º 11 do Anexo I aos responsáveis individuais nele mencionados.

6.3. Um exemplar do presente Relatório e o respetivo processo devem ser remetidos ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

6.4. Após a entrega do Relatório às entidades referidas deverá o mesmo ser divulgado, sem o Anexo I, no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

6.5. No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal sobre o seu acolhimento ou apresentar justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 24 de outubro de 2013.

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,**

*(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)*

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,**

*(António Manuel Fonseca da Silva)*

*(José Manuel Monteiro da Silva)*

Fui presente,

**O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO,**





## **ANEXOS**

## **ANEXO I – EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA**

(.....)

### **Quadro 11 – Aquisição de serviços**

(.....)



**Tribunal de Contas**

---

(.....)

## ANEXO II – RELAÇÃO NOMINAL DE RESPONSÁVEIS

Nome	Situação	Morada
<b>Conta de gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2011</b>		
Mário Manuel Pinto Lobo	Diretor-geral	Rua Mário Pinto, n.º 31 – 1.º Esq. 2745-833 Massamá



**ANEXO III – NOTA DE EMOLUMENTOS**

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril).

*Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas - Gerência de 2011*

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 35/2012-AUDIT  
Relatório n.º 23/13-2ª Secção

Entidade fiscalizada: Direção-Geral das Atividades Económicas.

Entidade devedora: Direção-Geral das Atividades Económicas.

Regime jurídico: AA  X  
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Ações fora da área da residência oficial .....				
Ações na área da residência oficial .....	88,29	416		36.728,64
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				36.728,64
<b>Emolumentos <sup>b)</sup>:</b>				
Limite mínimo (VR) .....				1.716,40
Limite máximo (VR) .....				17.164,00
<b>Emolumentos a pagar .....</b>				1.716,40

a) Cf. Resolução n.º 4/98-2ª S. do TC.

b) Art. 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2ª S. do TC.

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

(António Marques do Rosário)

## **ANEXO IV – RESPOSTAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO**



Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência  
Proc. N.º 35/12-Audit DA III.1  
Data  
16-09-2013

Sua Comunicação  
13005-29AGO2013  
Agregado ao Documento

Nossa Referência  
OF/10255/2013/DG/DGAE  
1ª Classif.  
06.05

Assunto: Auditoria Financeira à DGAE – Comentários ao Relato de julho de 2013

No seguimento da receção nesta Direção-Geral, a 30 de Agosto passado, do Relatório da Auditoria Financeira realizada pelo Tribunal de Contas, referente ao ano de 2011, vem esta Direção-Geral informar o seguinte:

A referida auditoria foi efetuada no ano de 2012 nas instalações da DGAE por uma equipa do Tribunal de Contas, no âmbito de uma inspeção de rotina e no seguimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas, incidindo sobre o sistema de controlo interno, a execução e controlo orçamental, a legalidade e regularidade das operações de despesa e a Conta de Gerência.

O signatário e a Sra. Subdiretora-geral iniciaram funções no dia 1 de Fevereiro de 2013, pelo que esta auditoria não incide sobre o período da sua gerência.

Este relatório, após análise da documentação contabilística e dos procedimentos instituídos chega a um conjunto de conclusões e recomendações (pág. 11) nas áreas acima referidas, de muito interesse para a DGAE e para a Secretaria Geral do Ministério da Economia, que lhe permitem presentemente melhorar os procedimentos do sistema de controlo interno. Assim, nesta matéria a DGAE e a SG levam e levarão a cabo um trabalho conjunto e coordenado de melhoria constante da gestão desta Direção-Geral.

Neste contexto, no que diz respeito às anomalias detetadas pelo TC, é difícil ao signatário dar uma contribuição significativa a este processo.

O signatário tudo fará para a melhoria da gestão da DGAE aproveitando a análise apresentada como é o dever de qualquer dirigente máximo dum órgão da Administração Pública.

Com os melhores cumprimentos,

Artur Lami  
Diretor-Geral

DGTC 19 9 13 17096

Secretaria-Geral

Reg. C/AR

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral  
Juiz Conselheiro José Tavares  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Av. Barbosa du Bocage 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA  
*Ofício n.º 13004 de 29.08.2013*  
*Proc.º n.º 35/12-Audit DA III.1*

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA  
OFI/3515/2013/SG  
2013-09-13

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas

Tendo em atenção o assunto em apreço, que nos mereceu a melhor atenção, e nos aspetos concernentes à atuação desta Secretaria-Geral (SG), cumpre informar o seguinte:

1. Relativamente ao controlo interno

- *Inventário e cadastro dos bens afetos à DGAE desatualizado (cfr. ponto 3.1.3)*

A inventariação e valorização dos bens da DGAE estão em desenvolvimento, prevendo-se para breve a concretização deste processo. Trata-se de uma tarefa muito exigente, em virtude das sucessivas alterações orgânicas que têm ocorrido no seio do Ministério da Economia e das crescentes solicitações dirigidas aos serviços desta SG.

- *Não identificação de todas as receitas depositadas nas contas bancárias – Ausência de controlo da receita potencial (cfr. ponto 3.1.4)*

Este procedimento incumbe, em primeira linha, à DGAE, que detém essa informação. No entanto, como é a SG que recebe os extratos bancários, poderá avançar-se com a implementação de um circuito em que, mensalmente, serão enviados aos organismos da Partilha Centralizada de Serviços (PCS) os extratos bancários para correta identificação das receitas cobradas.

DGTC 17 9 13 16859

Secretaria-Geral  
Av. da República, nº 79, 1069-218 Lisboa,  
PORTUGAL  
TEL + 351 21 791 16 00 FAX + 351 21 791 16 04  
EMAIL secretaria.geral@sg.min-economia.pt  
www.sg.min-economia.pt

Processo N.º11700/2013  
(00204) TCONTAS-  
CONTRADITÓRIOProcesso

TM.DIR.070.06  
(2013-07-29)

Pág. 1/11





Secretaria-Geral

- *Não realização mensal das reconciliações bancárias completas para cada conta, com uma periodicidade mensal, justificando os respetivos saldos (cfr. ponto 3.4)*

Atualmente, no âmbito da PCS assegurada por esta SG, são operadas 40 contas bancárias sediadas no IGCP. Este facto, só por si, requer um trabalho intenso e de grande concentração do único trabalhador afeto àquela função.

Independentemente da importância que se reconhece ao controlo efetuado através da reconciliação bancária, o acréscimo de atividade que é induzido pela sua execução com uma periodicidade mensal, tem complicado a sua realização. Apesar desta evidente dificuldade, esta SG tudo fará para dar cumprimento a este requisito.

2. Relativamente à execução e controlo orçamental

- *Classificação de despesas pagas no âmbito dos projetos cofinanciados por fonte de financiamento inadequada (cfr. ponto 3.2.3.1)*

Tal como é constatado “*in fine*” da parte 3.2.3.1 do Relato, esta situação verificou-se em despesas classificadas e pagas pela Fonte de Financiamento (FF) 111.

Esta situação ocorreu devido à não identificação por parte da DGAE, no início do processo aquisitivo, das despesas em questão como pertencentes ao projeto cofinanciado “Plataforma Multicanal de Atendimento”, para que o seu registo contabilístico fosse corretamente efetuado. Relativamente ao caso concreto constante do Relato, apenas em janeiro de 2012 foi solicitado à SG, pela DGAE, a preparação do pedido de pagamento do incentivo à Agência para a Modernização Administrativa (AMA). Foi-nos indicado um conjunto de despesas que remontavam a 2008, 2009, 2010 e 2011 que faziam parte do projeto. Com base nesta informação, a SG elaborou e apresentou o referido pedido de pagamento, tendo a AMA pago o incentivo devido no final de 2012.

Para obviar outras situações idênticas, a SG irá preparar um documento, a difundir pelos diferentes organismos da PCS, solicitando que se proceda à identificação clara e inequívoca das despesas pertencentes a projetos cofinanciados.



Secretaria-Geral

3. Relativamente à legalidade e regularidade das operações de despesa

- *Não aplicação do regime da redução remuneratória em contrato de prestação de serviços (cfr. ponto 3.5)*

Nesta matéria, o n.º 19 do ponto 1.1 do relato do Tribunal de Contas refere que “*Relativamente ao contrato de aquisição de serviços, celebrado em 11 de outubro de 2011, com o objeto de prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do Direito da União Europeia e do Direito Internacional Económico, pelo preço contratual de € 13.750,00, com retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/ IVA), apesar deste ter idêntico objecto e a mesma contraparte do contrato em vigor em 2010, não foi aplicado o regime da redução remuneratória, previsto no artigo 22.º da Lei do Orçamento do estado para 2011.*” (sublinhado nosso).

Efetivamente, o Contrato não foi objeto da redução remuneratória prevista no artigo 22.º da LOE 2011, porque a redução não era legalmente exigida. Com efeito, nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) “*O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)*”.

Salienta-se que, sobre as aquisições de serviços que ocorreram em 2011, como de resto tem vindo a acontecer, quer para o ano de 2012, quer para o ano em curso, a DGAEP disponibilizou na sua página eletrónica as “FAQ’s – LOE 2011”, a que, de resto, o presente relatório faz, e bem, menção, na sua nota de rodapé n.º 45. Naturalmente que os procedimentos destinados à aquisição de serviços, em qualquer dos anos a que se reportem, são instruídos de forma vinculada, e, dada a especial competência da DGAEP, igualmente de acordo com as suas instruções, que divulga através da página das FAQ’s. Esta é uma questão que, seguramente, não suscitará qualquer dúvida.

No ano de 2011, e conforme instruções disponibilizadas na página eletrónica da DGAEP, concretamente, FAQ’s LOE 2011, 1 – *Aquisição de serviços*, na FAQ XI lê-se em resposta à questão “*Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?* a resposta de que “*Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam parecer devem tomar como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução remuneratória quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.*” (sublinhado nosso).





Secretaria-Geral

Assim, nos contratos de aquisição de serviços, celebrados no ano de 2011, a redução remuneratória era obrigatória sempre que se verificasse a existência de contrato celebrado em 2010, com o mesmo objeto e ou contraparte.

Por uma questão de segurança dos agentes envolvidos nestas matérias – sejam eles entidades prestadoras, sejam eles entidades adjudicantes – terá de se presumir que a DGAEP, ao publicar na sua página internet os esclarecimentos a que se faz referência é perentória no que declara, clara naquilo que esclarece e necessariamente vinculada naquilo que pretende fazer respeitar. E aquilo que, para as aquisições de serviços a renovar ou a contratar no ano de 2011 releva, enquanto termo de referência para a demonstração e aplicação da redução remuneratória, era a existência de contrato celebrado em 2010.

No caso em apreço, existia efetivamente um contrato anterior com idêntico objeto celebrado com a mesma contraparte, mas em ainda em 2009. Logo, não estava integrada a previsão da norma, como, de resto confirma o teor da FAQ XI, pois que o ano de celebração deste contrato não foi o ano de 2010 mas sim o ano económico de 2009, que, como visto e novamente se reitera, não era relevante para efeitos de apuramento do termo de referência em ordem a aplicar a redução remuneratória.

Refere a parte final da nota de rodapé n.º 45 do relatório que “Pela análise desta resposta (refere-se à FAQ XI. da DGAEP) verifica-se que, de facto, a utilização da expressão “contrato (...) celebrado em 2010” não é correta, não tendo a mesma suporte na letra da lei. Todavia, a análise do conteúdo desta resposta evidencia que o que está em causa é o valor de referência para efeitos da redução remuneratória, pelo que aquela expressão tem que ser interpretada como contrato em vigor em 2010.”

Mas então, aqui chegados, questiona-se sobre qual será, enfim, o verdadeiro cerne da questão, se a alegada preterição de formalidades na instrução do procedimento aquisitivo levado a efeito pela SGMEID<sup>1</sup> e consequente nulidade do contrato, ou se o teor e a *ratio* das instruções divulgadas pela DGAEP para o efeito, com todas as consequências daí decorrentes para o funcionamento de todos os órgãos e serviços, mas que, seguramente, não poderão ser imputadas a esta Secretaria-Geral.

---

<sup>1</sup> SGMEID – Ex Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, extinta pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro, as suas atribuições foram integradas na Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, atualmente Ministério da Economia.



Secretaria-Geral

De facto, a instrução do procedimento aquisitivo, assentou, desde logo, na letra da lei e nas orientações divulgadas pela DGAEP, e nem de outra forma poderia ser, dado que esta é a entidade com competência na matéria, como referido. Afigura-se, assim, que a conclusão aduzida no Relatório, sobre a obrigação da redução remuneratória vem pôr em causa, não a tramitação do procedimento que esteve na origem do contrato, mão tão só o entendimento que a DGAEP tinha, sobre essa matéria no âmbito dos procedimentos de aquisição de serviços, no ano de 2011.

O relatório assume uma posição muito clara sobre a informação disponibilizada pela DGAEP quanto à redução remuneratória para o ano de 2011, ao concluir que não é correta, chegando mesmo a referir que o entendimento da DGAEP não tem suporte na letra da Lei. Na verdade o que parece estar em causa, efetivamente, são as orientações disponibilizadas pela DGAEP, com as quais o relatório manifesta uma claríssima discordância.

Reitera-se que, no ano de 2011, a orientação para aplicação da redução remuneratória era muito clara: só seria obrigatória mediante a existência de contrato celebrado no ano anterior, 2010, com idêntico objeto e ou contraparte; no caso de não existir contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e ou contraparte, a redução remuneratória simplesmente não era aplicável, por falta de previsão legal que o justificasse.

Não pode deixar de se ter em linha de conta que o procedimento aquisitivo que ora nos detém teve lugar em 2011, e, nessa decorrência, submetido à disciplina em vigor para esse ano económico, e não outra, o que não é de difícil apreensão, uma vez que as normas a que se subsume a disciplina dos contratos de aquisição são reguladas em cada Orçamento do Estado, lei que, como sabemos, tem uma vigência muito determinada no tempo.

Assim, reitera-se, convictamente, que o contrato em apreço não foi objeto de redução remuneratória, porque legalmente não havia essa obrigação e porque, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o termo de referência era a existência de contrato celebrado em 2010 com idêntico objeto e ou contraparte, o que não se verificava. De facto, o contrato anterior e que esse Tribunal insiste em ter como termo de referência, como referido, não foi celebrado em 2010; trata-se, outrossim, de um contrato celebrado em 2009, e que, por essa circunstância, não releva enquanto termo de referência.

Talvez importe clarificar que conceitos como celebração e renovação, a cujas definições e distinções legais se obviam por serem, certamente, sobejamente conhecidas desse Tribunal, são



Secretaria-Geral

juridicamente realidades diferentes, facto a que nem o legislador nem a DGAEP podem deixar de atender.<sup>2</sup>

Reitera-se, pois: no ano de 2011, o termo de referência para aplicar a redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços não era a existência de contrato vigente com idêntico objeto, mas sim existência de contrato celebrado em 2010 (ano anterior) com idêntico objeto e ou contraparte.

No ano de 2012, o pressuposto para a aplicação da redução remuneratória aos contratos de aquisição de serviços foi alterado, conforme decorre do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Anexo V) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), nos termos do qual é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente e 2011.

Daqui se vê bem da relevância da distinção dos conceitos a que nem a DGAEP nem o próprio legislador são alheios.

No âmbito da LOE 2013, o regime jurídico é idêntico, isto é, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços é a existência de contrato vigente em 2012, com idêntico objeto. Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Anexo VI) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2013 (LOE 2013), a redução remuneratória é “(...) aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012, (...)”.

Em qualquer dos casos, no âmbito da LOE 2012 e da LOE 2013, o termo de referência para a aplicação da redução remuneratória é a verificação de contrato vigente no ano anterior, e portanto o âmbito de aplicação da redução tornou-se, claramente, mais abrangente, já que ao referir ‘contrato vigente’ inclui os que estão em vigor quer pela via da celebração quer pela via da renovação. Assim, o entendimento manifestado no relatório sobre a questão da redução remuneratória tem claro acolhimento, mas com uma observação - somente no âmbito da LOE 2012 e na LOE 2013.

---

<sup>2</sup> Ateste-se a relevância de tal distinção, para a aplicação destas matérias, na existência das cláusulas de salvaguarda que o artigo 75.º da LOE para 2013 integra neste específico regime, nomeadamente, nos números 7 e 8.



Secretaria-Geral

Ora, afigura-se-nos imprópria e arredada dos mais básicos princípios gerais de direito pretender-se aplicar o regime jurídico vigente em 2012 a um contrato cuja disciplina legal aplicável está definida, tem as suas especificidades próprias e se reconduz a um ano económico diferente, ao período regulado pela Lei do Orçamento do Estado para 2011, cujos pressupostos legais que condicionavam a obtenção de parecer prévio favorável do SEAP se reconduziam à circunstância de ter ocorrido a celebração de um contrato, uma realidade *ex novo*, em 2010, com idêntico objeto e não a existência de contrato já vigente em 2010 com idêntico objeto. O procedimento que levou à celebração do Contrato terá de ser analisado face ao enquadramento legal que existia à data, 2011, e não em atenção ao enquadramento legal vigente em 2012 ou no ano e curso.

Lê-se, ainda no n.º 20 do Relatório que *“Os referidos contratos, de 2010 e 2011, são ambos de avença, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o qual dependia designadamente, da redução remuneratória. No entanto, o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação da redução remuneratória”*.

Como já foi referido, discorda-se da utilização simplista da expressão *“contratos de 2010 e 2011”*, porquanto a realidade é diversa; foram efetivamente celebrados dois contratos entre a DGAE e a Logoparadoxo, mas o primeiro foi celebrado em 2009 e o segundo celebrado em 2011.

Assim, no n.º 20 do Relatório, onde se lê *“Os referidos contratos, de 2010 e 2011 (...)”* deve ler-se, salvo melhor entendimento, até por mais conforme à factualidade, a expressão -se, *“Os referidos contratos, de 2009 e 2011 (...)”*.

Quanto à afirmação de que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, cumpre informar que a mesma não corresponde objetivamente à verdade. O pedido de parecer prévio vinculativo, foi solicitado através de e-mail remetido para *‘contratacaoservicos@mf.gov.pt’* em 22 de junho de 2011, cuja base instrutória incluía a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011, (a minuta do convite e do caderno de encargos e, bem assim, a declaração de confirmação de cabimento orçamental.



Secretaria-Geral

Através da informação n.º SAL/1200/2011/SG, foram disponibilizados os elementos indicados no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março, concretamente, descrição do contrato e seu objeto, declaração de confirmação orçamental, indicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato, informação sobre a contraparte e demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória.

Sobre a redução remuneratória, e para efeitos de apreciação por parte da DGAEP, foi transmitida a informação constante do ponto VI do citado documento, cujo teor se transcreve: *“Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011.”*

Foi transmitida à DGAEP toda a informação devida, caso contrário, não teria sido obtido o parecer favorável por parte desta Entidade, como sucedeu.

Assim, não é verdadeira a afirmação constante no ponto 3.5 do Relatório que se transcreve *“Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista.”*

Certamente por lapso, o Relatório não mencionou a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011. De resto, a omissão do teor do ponto VI. da informação n.º SAL/1200/2011/SG, da SGMEID, onde se refere que em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto, para transcrever apenas parte do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, onde se refere que os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto, é suscetível de induzir em erro.

Com efeito, a referência constante do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, assenta tão só e apenas no entendimento de que, no ano de 2011, a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitassem parecer tomavam como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objeto e ou contraparte celebrado em 2010.

A DGAEP apreciou a informação que lhe foi transmitida e decidiu em conformidade com o seu entendimento sobre a matéria, isto é, efetivamente, em 2010 não existia contrato celebrado.



Secretaria-Geral

Assim, fica provado que a afirmação constante no Relatório de que o Contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legais exigidos, não corresponde à verdade. Não havendo lugar à redução remuneratória e tendo o parecer prévio sido instruído de acordo a tramitação legalmente prevista para esse efeito, a invocada nulidade do contrato, carece de total fundamento.

- *Aquisição de combustível rodoviário ao abrigo de contrato público de aprovisionamento de combustíveis líquidos considerado inválido – Recurso aos Acordos Quadro em vigor nas aquisições de bens e serviços (cfr. ponto 3.5)*

A SG procede à contratação de bens e serviços ao abrigo dos Acordos Quadros em vigor da ANCP, ora, ESPAP. Nos casos em que se justifica a sua dispensa, por exemplo, os bens não estarem no catálogo nacional de compras públicas, procede ao pedido de autorização prévia, junto do membro do Governo responsável pelas Finanças, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007, de 19.02.

Para este caso concreto, importa salientar que só em junho de 2012 foi regulamentada a Lei n.º 8/2012, de 2 de fevereiro, implicando que, só nessa data, se tenha tido conhecimento dos procedimentos efetivos para obtenção dos necessários despachos para a assunção dos compromissos plurianuais, que têm associados um conjunto de formalidades que não permitiam o prosseguimento dos trâmites conducentes à celebração dos contratos. Nessa altura, a Secretaria-Geral perfilhava o entendimento de que a aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE se realizava em conformidade com o disposto no Aviso n.º 11256/2009 da ANCP.

Tendo entrado em vigor, nos finais de 2012, um novo Acordo Quadro para aquisição de combustíveis rodoviários, em postos de abastecimento públicos e a granel, a Secretaria-Geral propôs à consideração do Senhor Ministro da Economia e do Emprego a decisão de não adjudicação de todas as propostas no âmbito do procedimento anterior e a preparação e condução de novo procedimento centralizado para todos os organismos do Ministério da Economia e do Emprego vinculados ao Sistema Nacional de Compras Públicas, a iniciar em maio de 2013, tendo tal proposta obtido a devida autorização pelo referido membro do Governo.

Assim, encontra-se já em preparação um novo procedimento de aquisição de combustíveis pela UMC do ainda Ministério da Economia e do Emprego, em representação das entidades



Secretaria-Geral

compradoras, nos termos do novo Acordo Quadro celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, I.P.) e em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 79.º do Código dos Contratos Públicos. Mais se acrescenta que também já foi efetuado o pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto – Lei n.º 37/2007, para que se possa regularizar a situação presente.

4. Relativamente à conta de gerência

- *Os mapas dos fluxos de caixa não refletem todos os fluxos financeiros ocorridos na gerência (cfr. ponto 3.6)*

Atualmente, é a ESPAP a entidade responsável pela construção da generalidade dos mapas das contas de gerência dos Serviços em GeRFiP, incluindo o mapa dos fluxos de caixa (MFC) para o qual a SG fornece os elementos necessários.

Para este efeito, existe um procedimento para envio à ESPAP de mapa com os movimentos bancários de créditos e débitos, bem como respetivo âmbito, para que todas as verbas recebidas e entregues pelos Serviços em causa sejam refletidas no MFC.

- *Incumprimento dos procedimentos relativos aos fluxos financeiros comunitários, nomeadamente os emitidos anualmente pela DGO, no âmbito da execução orçamental (cfr. ponto 3.6)*

A Direção-Geral do Orçamento (DGO) confirmou a exceção à regra sobre o registo como receita cobrada dos fundos comunitários, ou seja, os fundos comunitários apenas devem ser convertidos em receita no mesmo montante das despesas a pagar, evitando assim a existência de saldos orçamentais sem justificação.

Nesta sequência existem sempre saldos de fundos comunitários nas contas do IGCP, desde que não sejam totalmente transformados em receita cobrada para cobrir a execução da despesa.

Nos termos do n.º 52 da “Circular da DGO, Série A, n.º 1370 - Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012”, quando o reembolso da U.E ocorre após a conclusão das atividades/projetos, deve o serviço proceder à sua entrega na tesouraria do Estado. Neste caso, a conta do IGCP destinada ao efeito ficará saldada.



Secretaria-Geral

5. Por fim salienta-se que se encontra em preparação, desde há alguns meses, um manual de procedimentos e de controlo interno para esta Secretaria-Geral, tendo sido possível iniciar-se esta atividade somente após a conclusão do processo de extinção por fusão das três entidades que originaram a atual Secretaria-Geral.

Com os melhores cumprimentos,

M<sup>a</sup> Ermelinda Carrachás  
Secretária-Geral

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. José Tavares  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Proc. N.º 35/12 – Audit DA III.1

Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas

Mário Manuel Pinto Lobo, notificado através do ofício n.º 11438, de 29-07-2013, que aqui se dá por integralmente reproduzido, vem nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pronunciar-se relativamente aos números 18 a 26 do 1.1, à parte correspondente do ponto 3.5 e aos quadros números 11 e 12 do Anexo I do Relatório da Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (Relatório), respeitantes ao contrato n.º 64/2011/DGEG<sup>1</sup> (Anexo I) celebrado entre o Estado Português, através da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e a Logoparadoxo – Consultadoria Jurídica, Unipessoal, Ld.ª (Logoparadoxo), em 11 de Outubro de 2011 (Contrato) e à aquisição de combustíveis rodoviários, nos seguintes termos:

#### ***I Sobre os números 18 a 26 do ponto 1.1. e Quadro número 11***

##### **Número 18 do Relatório**

1. Refere o n.º 18 do 1.1 Relatório que *“Da verificação efetuada sobre os vencimentos que ficaram sujeitos a redução remuneratória observou-se a sua conformidade com o disposto no artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (cfr ponto 3.5).”*
2. Em conformidade com o disposto no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Anexo II), que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 (LOE 2011), a redução remuneratória prevista no artigo 19.º do mesmo diploma legal era aplicável aos contratos de aquisição de serviços celebrados por Órgãos, serviços ou entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, nomeadamente serviços da administração direta do Estado, como é o caso da DGAE.
3. A aplicação da redução remuneratória, bem como o pedido de parecer prévio, obedeciam ainda às instruções disponibilizadas pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

<sup>1</sup> A menção DGEG não está correta, é a abreviatura de Direção-Geral de Energia e Geologia, na verdade a numeração correta do contrato seria 64/2011/DGAE, esta sim a abreviatura de Direção-Geral das Atividades Económicas.

## Número 19 do Relatório

4. Refere n.º 19 do 1.1 do Relatório “*Relativamente ao contrato de aquisição de serviços, celebrado em 11 de outubro de 2011, com o objeto de prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do Direito da União Europeia e do Direito Internacional Económico, pelo preço contratual de € 13.750,00, com retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/ IVA), apesar deste ter idêntico objeto e a mesma contraparte do contrato em vigor em 2010, não foi aplicado o regime da redução remuneratória, previsto no artigo 22.º da Lei do Orçamento do estado para 2011.*” (sublinhado nosso)
5. Efetivamente, o Contrato não foi objeto da redução remuneratória prevista no artigo 22.º da LOE 2011, porque legalmente a redução não era exigida.
6. Nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) “*O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte (...)*”.
7. Sobre as aquisições de serviços que ocorreram em 2011, como de resto tem vindo a acontecer quer para o ano de 2012 quer para o ano em curso, a DGAEP disponibilizou na sua página eletrónica as FAQ’s<sup>2</sup>– LOE 2011 (Anexo III), como aliás o Relatório, menciona e bem, na sua nota de rodapé n.º 11.
8. Naturalmente que os procedimentos destinados à aquisição de serviços, em qualquer dos anos a que se reportem, são instruídos, nos termos e de acordo com as instruções emanadas pela DGAP nesse mesmo ano. Esta é uma questão que seguramente não suscitará qualquer dúvida.
9. No ano de 2011, e conforme instruções disponibilizadas na página eletrónica da DGAEP, concretamente, FAQ’s LOE 2011, 1 – *Aquisição de serviços, na FAQ XI “Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória? Lê-se que “Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam, parecer devem tomar como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objeto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução remuneratória quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.* (sublinhado nosso)
10. Assim, nos contratos de aquisição de serviços, celebrados no ano de 2011, a redução remuneratória era obrigatória quando se verificava a existência de contrato celebrado em 2010, com o mesmo objeto e ou contraparte.
11. No decurso de 2011, a DGAEP, não alterou a sua posição relativamente a esta questão, dado que teor da FAQ XI não foi objeto de alteração, donde, não se suscitou qualquer dúvida sobre a matéria.
12. A DGAEP disse precisamente o que pretendia dizer, ou seja que no ano de 2011 o termo de referência para a demonstração, e aplicação, da redução remuneratória era a existência de contrato celebrado em 2010.
13. No caso em apreço, existia efetivamente um contrato anterior com idêntico objeto celebrado com a mesma contraparte, porém o ano de celebração não foi 2010 mas sim, 2009, e este não era relevante como termo de referência para aplicar a redução remuneratória.

---

<sup>2</sup> Frequently Asked Questions

14. Refere a 2.ª parte da nota de rodapé n.º 11 do Relatório que *“Pela análise desta resposta (refere-se à FAQ XI. da DGAEP) verifica-se que, de facto, a utilização da expressão “contrato (...) celebrado em 2010” não é correta, não tendo a mesma suporte na letra da lei. Todavia, a análise do conteúdo desta resposta evidencia que o que está em causa é o valor de referência para efeitos da redução remuneratória, pelo que aquela expressão tem que ser interpretada como contrato em vigor em 2010.”*
15. Desta forma, apenas se poderá entender, que o verdadeiro cerne da questão, não é a instrução do procedimento aquisitivo levado a efeito pela SGMEID<sup>3</sup>, mas sim, as instruções divulgadas pela DGAEP para o efeito.
16. De facto, a instrução do procedimento aquisitivo, assentou nas orientações divulgadas pela DGAEP, e nem de outra forma poderia ser, dado que esta é a entidade com competência na matéria.
17. Afigura-se assim que conclusão constante no Relatório, sobre a obrigação da redução remuneratória vem pôr em causa o entendimento que a DGAEP tinha sobre essa matéria no âmbito dos procedimentos de aquisição de serviços, no ano de 2011.
18. Todo o teor do relatório assenta na clara diferença de entendimento entre a instituição Tribunal de Contas e DGAEP, sobre o âmbito de aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços celebrados no ano de 2011.
19. Assim, temos por um lado a DGAEP, entidade competente para emanar as orientações para a instrução dos procedimentos aquisitivos<sup>4</sup>, e por outro lado, temos a entidade Tribunal de Contas, com competência para auditar aqueles procedimentos, e que numa fase posterior vem manifestar um entendimento distinto sobre a redução remuneratória no ano de 2011.
20. O Relatório assume uma posição muito clara sobre a informação disponibilizada pela DGAEP quanto à redução remuneratória para o ano de 2011, refere que não é correta, chegando mesmo a referir que o entendimento da DGAEP não tem suporte na letra da lei.
21. Na verdade o que parece estar em causa, efetivamente, são as orientações disponibilizadas pela DGAEP, com as quais o Relatório manifesta uma claríssima discordância.
22. O Relatório tem subjacente a ideia de que a instrução do procedimento aquisitivo, que antecedeu a celebração do Contrato, não deveria ter sido desenvolvida de acordo com as orientações da DGAEP.
23. Com efeito, a DGAEP é a entidade competente na matéria, e portanto os serviços/entidades têm de atuar em conformidade com as orientações por ela divulgadas, tal como sucedeu.
24. No ano de 2011, a orientação para aplicação da redução remuneratória era muito clara, só seria obrigatória mediante a existência de contrato celebrado no ano anterior, 2010, com idêntico objeto e ou contraparte, no caso de não existir contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e ou contraparte, a redução remuneratória não era aplicável.

<sup>3</sup> SGMEID – Ex Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, extinta pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro, as suas atribuições foram integradas na Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, atualmente Ministério da Economia.

<sup>4</sup> De resto, constitui instrução do despacho do Secretário de Estado da Administração Pública a pronúncia da DGAEP sobre os pedidos submetidos para efeitos de parecer prévio que nos ocupa.

25. Não poderemos perder de vista que o procedimento aquisitivo, objeto da auditoria do Tribunal de Contas, ocorreu em 2011, e portanto estava submetido a um enquadramento legal bem distinto do que vigorou em 2012 e também no ano em curso.
26. Conforme já referido, nos termos do artigo 22.º da LOE 2011, naquele ano, a redução remuneratória era aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, celebrados ou renovados, com idêntico objeto e a mesma contraparte, nada mais acrescentava a norma, quanto ao termo de referência para aplicar a redução.
27. Em 2011, o parecer prévio vinculativo, igualmente previsto no artigo 22.º da LOE 2011, encontrava-se regulamentado na Portaria n.º 4-A/52011, de 3 de janeiro (Anexo IV) e nada acrescentava sobre a matéria, isto é, indicava como elemento a constar no pedido de parecer prévio a demonstração de redução remuneratória, naturalmente, sempre que esta legalmente fosse devida.
28. Reitera-se, convictamente, que o contrato em apreço não foi objeto de redução remuneratória, porque legalmente não havia essa obrigação e porque para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o termo de referência era a existência de contrato celebrado em 2010 com idêntico objeto e/ou contraparte, o que não se verificava.
29. De facto o contrato anterior, como referimos, não é de 2010, é um contrato de 2009, ano a que reporta a sua celebração, por este facto, não existia termo de referência, como também já foi referido.
30. Importa assim clarificar conceitos.
31. Por celebração do contrato entende-se *“O contrato encontra-se celebrado quando as manifestações de vontade dos respetivos contraentes, emitidas na forma adequada e contendo todos os elementos essenciais específicos do contrato em causa, se fundem.”*<sup>5</sup>
32. Por renovação do contrato entende-se *“Quando o contrato tenha termo (certo ou incerto, legal ou convencional), caduca uma vez atingido este. Pode, no entanto, renovar-se por convenção das partes nesse sentido (...)”*<sup>6</sup>
33. Estão assim em causa conceitos claramente distintos, ou melhor, figuras jurídicas distintas.
34. No ano de 2011, o termo de referência para aplicar a redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços não era a existência de contrato vigente com idêntico objeto, mas sim existência de contrato celebrado em 2010 (ano anterior) com idêntico objeto e ou contraparte.
35. No ano de 2012, o pressuposto para a aplicação da redução remuneratória aos contratos de aquisição de serviços foi alterado, conforme decorre do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Anexo V) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), nos termos do qual é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente e 2011.
36. No âmbito da LOE 2013, o regime jurídico é idêntico, isto é, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços é a existência de contrato vigente em 2012, com idêntico objeto.
37. Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Anexo VI) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2013 (LOE 2013), a redução remuneratória é *“(…) aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013,*

<sup>5</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 99.

<sup>6</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 516

*venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012, (...)*”.

38. Em qualquer dos casos, no âmbito da LOE 2012 e da LOE 2013, o termo de referência para a aplicação da redução remuneratória é a verificação de contrato vigente no ano anterior, e portanto o âmbito de aplicação da redução tornou-se, claramente, mais abrangente, já que ao referir ‘contrato vigente’ inclui os que estão em vigor quer pela via da celebração quer pela via da renovação.
39. Assim, o entendimento manifestado no Relatório sobre a questão da redução remuneratória tem claro acolhimento no âmbito da LOE 2012 e na LOE 2013, contudo, e como já referido, em 2011, o enquadramento legal era claramente distinto.
40. Em 2011, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços foi a existência de contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e não a existência de contrato vigente em 2010 com idêntico objeto.
41. O procedimento que levou à celebração do Contrato terá de ser analisado face ao enquadramento legal que existia à data, 2011, e não em atenção ao enquadramento legal vigente em 2012 ou no ano em curso.
42. Relativamente à nota da DGAE, anexa à informação n.º INF/131/2011/DSPCE/DGAE, mencionada na página 5 (parágrafo 5) do Relatório é feita uma referência à redução remuneratória a qual, contudo, não se verificou, seguramente, em virtude da ausência de fundamento para a sua aplicação, atrás referido.

#### **Número 20 do Relatório**

43. Lê-se no n.º 20 do Relatório que *“Os referidos contratos, de 2010 e 2011, são ambos de avença, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o qual dependia designadamente, da redução remuneratória. No entanto, o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação da redução remuneratória.*
44. Como já foi referido, a utilização da expressão *contratos de 2010 e 2011*, é incorreta, foram efetivamente celebrados dois contratos entre a DGAE e a Logoparadoxo, o primeiro foi celebrado em 2009 e o segundo celebrado em 2011.
45. Assim, no n.º 20 do Relatório, onde se lê *“Os referidos contratos, de 2010 e 2011 (...)*” deve ler-se *“Os referidos contratos, de 2009 e 2011 (...)*”.
46. A afirmação de que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, não é absolutamente isenta.
47. O pedido de parecer prévio vinculativo, foi solicitado através de e-mail remetido para ‘contratacaoservicos@mf.gov.pt’ em 22 de junho de 2011 (Anexo VII), acompanhado da informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011 (Anexo VIII), da minuta do convite (Anexo IX), do caderno de encargos (Anexo X) e da declaração de confirmação de cabimento orçamental (Anexo XI).

*mf*

48. Através da informação n.º SAL/1200/2011/SG, foram disponibilizados os elementos indicados no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março, concretamente, descrição do contrato e seu objeto, declaração de confirmação orçamental, indicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato, informação sobre a contraparte e demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória.
49. Sobre a redução remuneratória, e para efeitos de apreciação por parte da DGAEP, foi transmitida a informação constante do ponto VI do citado documento, que se transcreve *“Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011.”*
50. Assim, não é verdadeira a afirmação constante da página 5 do Relatório quando diz *“Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista.”*
51. Certamente por lapso, o Relatório não mencionou a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011.
52. Verifica-se que foi transmitida à DGAEP toda a informação devida, e o que motivou o parecer favorável por parte desta Entidade foi o seu próprio entendimento sobre a matéria, que se consubstanciava no facto de em 2011 a redução remuneratória ser aplicável se existisse contrato celebrado em 2010 com idêntico objeto, o que não era o caso.
53. De resto, a omissão do teor do ponto VI. da informação n.º SAL/1200/2011/SG, da SGMEID, onde se refere que em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto, para transcrever apenas parte do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, onde se refere que os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto, é suscetível de induzir em erro.
54. Com efeito, a referência constante do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, assenta tão só e apenas no entendimento de que no ano de 2011 a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitassem parecer tomavam como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado em 2010.
55. A DGAEP apreciou a informação que lhe foi transmitida e decidiu em conformidade com o seu entendimento sobre a matéria, efetivamente, em 2010 não existia contrato celebrado.
56. Assim, a afirmação constante no Relatório de que o Contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legais exigidos, não corresponde ao que, efetivamente, se verificou.
57. Não havendo lugar à redução remuneratória e tendo o parecer prévio sido instruído de acordo a tramitação legalmente prevista para esse efeito, a invocada nulidade do contrato, carece de total fundamento.

#### **Número 21.do Relatório**

58. Refere o Número 21 que no total, após 5 meses de vigência de contrato, a DGAE pagou a mais € 1.168,50 (950,00 + IVA).
59. Conforme resulta da factualidade atrás descrita, o Contrato, não foi objeto de redução remuneratória porque à luz do enquadramento legal a que a sua celebração se encontrava submetida, e atentos os pressupostos que fundamentaram essa celebração, a redução remuneratória não era devida e, assim sendo, os valores constantes no Número 21 do Relatório não podem ser considerados.

#### **Número 22. do Relatório**

60. O Número 22.º do Relatório refere que a violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para os eventuais responsáveis, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, da redação dada pela Lei n.º 48/2006.
61. Atenta a exposição que antecede, conclui-se que não foi violada qualquer norma legal respeitante à redução remuneratória, pelo que não se verificou a prática de qualquer comportamento suscetível de originar responsabilidade financeira, reintegratória ou sancionatória, ficando afastado, conseqüentemente, uma atuação dolosa ou negligente.

#### **Quadro n.º 11 – Aquisição de serviços**

62. Pelo exposto, refutam-se as conclusões constantes do Quadro n.º 11, de facto a Informação n.º SAL I-INF/000674/2011/SG, de 29-03-2011 (Anexo XII) refere nos pontos 8 a 11, que a redução remuneratória não era devida, conforme resultou provado pelos motivos que antecedem.
63. Assim sendo, não poderá haver lugar à imputação de qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por falta de fundamento legal.

#### **Em conclusão sobre os números em apreço**

64. O Relatório assenta numa clara diferença de interpretação do regime jurídico das aquisições de serviços no, ano de 2011, entre a entidade competente para auditar os procedimentos aquisitivos e a entidade competente no âmbito da instrução desses mesmos procedimentos aquisitivos, a DGAEP, no que respeita à questão da redução remuneratória.
65. O procedimento aquisitivo em apreço, que levou à celebração do Contrato, foi instruído em conformidade com as disposições legais para o efeito e de acordo com as orientações emanadas pela DGAEP, como não poderia deixar de ser e como atrás ficou demonstrado.
66. Assim, afigura-se que o que se questiona no Relatório, não é a instrução do procedimento, mas as orientações que estão na base dessa atuação, pelo que a eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória da instrutora parece ficar afastada.



## II Sobre o Número 35 e Quadro número 12

67. Referem-se o número e quadro acima identificados à aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE, durante a gerência de 2011.
68. Conforme decorre do exposto nos onze parágrafos do Relato sobre o assunto em apreço, após a entrada em vigor do Acordo Quadro relativo ao fornecimento de combustíveis rodoviários, em 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009<sup>7</sup>, a então Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação, não obstante o reduzido número de recursos humanos afeto à área da contratação pública (apenas 3 técnicos superiores, conforme Ficha de caracterização da UMC de 2009, em Anexo XIII), promoveu, a 3 de junho de 2009, as diligências necessárias para efeitos da aquisição centralizada deste tipo de bem, ou seja, ainda antes de ser centralizada a aquisição na respetiva Unidade Ministerial de Compras (UMC), o que apenas veio a suceder nos termos do Despacho n.º 18806/2009, de 14 de agosto.
69. O procedimento em causa, obteve despacho de autorização relativo à decisão de contratar a 23 de setembro de 2009<sup>8</sup>, e em finais de março de 2013, a decisão de não adjudicação, exarada por S. Exa o Ministro da Economia e do Emprego, na Informação n.º SAL/903/2012/SG, de 28 de março de 2013, em Anexo XIV, que se dá por integralmente reproduzida, e na qual se reporta as iterações que o processo em apreço teve.
70. No 3.º parágrafo do Relato refere-se que “(...) desde 2009, a DGAE encontra-se a adquirir combustíveis rodoviários por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento (CPA) de combustíveis líquidos (...)”
71. Conclui-se, no 8.º parágrafo do mesmo Relato, que “(...) pelo menos a partir de 31 de julho de 2011 a aquisição em causa foi efetuada em violação do disposto na Portaria n.º 103/2011, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (...), uma vez que a entidade, como organismo vinculado, devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respetivos AQ celebrados pela ANCP, após a entrada em vigor destes, a não ser nos casos que se justificasse um pedido de exceção, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, devidamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.”
72. De acordo com o Relato, esta circunstância deriva do facto de ser entendido que o contrato celebrado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) cessar a sua vigência a 30 de julho de 2011, ou seja, três anos após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos<sup>9</sup>, conforme é exposto no mencionado 8.º parágrafo, e realçado no 5.º parágrafo, com a referência ao Aviso n.º 11256/2009.
73. Não se acompanha, pois, o entendimento expresso, no relato sobre a situação em apreço, nomeadamente, sobre o prazo de vigência do contrato de fornecimento que tinha sido celebrado ao abrigo do correspondente contrato público de aprovisionamento.

<sup>7</sup> Aviso publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 119, de 23 de junho de 2009

<sup>8</sup> Despacho n.º 50/2009, do Ministro da Economia e da Inovação

<sup>9</sup> Com o devido respeito, não se poderá concordar com a indicação da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos para o efeito, pois tratando-se de uma aquisição ao abrigo de um Acordo Quadro, o mesmo teria de estar vigente para se poder recorrer à respetiva figura, o que só sucedeu a 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009.

84. Assim, acrescenta-se, nesta sede, que, por analogia, o termo de vigência, por caducidade, do contrato de “*call off*” celebrado ao abrigo do CPA deveria ocorrer quando fosse celebrado o contrato de “*call off*” ao abrigo do AQ.
85. Existiria, desta forma, uma identidade de regimes relativos à transição dos CPAs/AQs e dos respetivos contratos de “*call off*”.
86. Atendendo a que a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) sucedeu automaticamente nas atribuições e competências da Direcção-Geral do Património, no âmbito do aprovisionamento, incluindo na posição jurídica do Estado nos contratos públicos de aprovisionamento celebrados por essa pela Direcção-Geral e nos respetivos procedimentos pendentes, qualquer que seja a fase em que se encontrassem<sup>12</sup>, e por essa via, foi celebrando AQ que foram substituindo os CPAs existentes, faria sentido que os contratos celebrados ao abrigo destes últimos se mantivessem, caducando apenas com a celebração dos contratos ao abrigo dos AQs, até porque não se pode ignorar que na génese dos CPAs estavam concursos públicos internacionais que visavam garantir os princípios, já então não estranhos ou desconhecidos, da igualdade e da concorrência.
87. O recurso à celebração de contratos através dos AQs teria sempre de ocorrer, em virtude da centralização prevista pelo Sistema Nacional de Compras Públicas.
88. Deste modo, entendeu-se que existia um contrato de fornecimento contínuo de combustível rodoviário em vigor, que apenas caducaria com a celebração do novo contrato ao abrigo do AQ, cujo procedimento já estava em curso, e não expediente de recorrendo à aquisição daqueles bens em franca violação das disposições referidas no parágrafo 8.º do Relato<sup>13</sup>, justificando-se, assim, a razão pela qual não se procedeu ao pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.
89. O fornecimento do combustível e os pagamentos respetivos fornecimento em apreço foram, deste modo, efetuados nos termos do respetivo contrato, celebrado ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento, na convicção de que não haveria a infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade e demais consequências dela decorrentes e expostas no Relato a esse propósito.
90. Por outro lado, e conforme resulta do exposto, se o enquadramento jurídico da vigência dos contratos públicos de aprovisionamento é complexo, é de referir que também não existiam, à data, recursos quer em número suficiente, quer com a formação mais adequada para o efeito.
91. Efetivamente, a Direcção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e Logística tinha afeto à Unidade Ministerial de Compras (UMC) um número muito reduzido de recursos (3 técnicos superiores em 2009 e 5 técnicos superiores em 2010, conforme ficha de caracterização junta em Anexo XV), recursos estes que conduziam todos os procedimentos ao abrigo dos Acordos Quadro, cuja centralização estava prevista para a UMC (todas as categorias previstas no Anexo na Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, com exceção das centralizadas pela ANCP, para um universo de 27 organismos ativos),

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro

<sup>13</sup> Reitera-se que não foi celebrado qualquer contrato; entendia-se que o mesmo estava em vigor e manter-se-ia até à celebração do novo ao abrigo do AQ. Tão pouco se celebrou qualquer Acordo Quadro relativo a bens ou serviços da exclusiva competência da ANCP ou da UMC, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, cuja referência cremos que será por lapso.

74. A aplicação *tout court* do disposto no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) à vigência do contrato celebrado ao abrigo do contrato público de aprovisionamento afigura-se controversa.
75. O enquadramento jurídico que permitia a celebração deste tipo de contratos, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nada estabelecia sobre o prazo limite de vigência dos mesmos, também designados como contratos de “*call off*”<sup>10</sup>.
76. Foi com a Diretiva 2004/18/CE, que veio a ser transposta em Portugal através do CCP, que se consagrou um limite máximo para os Acordos Quadro de quatro anos, figura, que de resto, até à sua transposição não tinha acolhimento no ordenamento jurídico nacional.
77. Assim, os CPA, cujo enquadramento legal é diferente do dos Acordos Quadro (AQ), incluindo o processo de formação de contratos de “*cal off*” que destes “*framework agreements*” decorrem, não caducaram automaticamente com a transposição da Diretiva, nem tão pouco os respetivos contratos que foram celebrados ao seu abrigo.
78. A vigência de termo do contrato de fornecimento de combustível rodoviário celebrado ao abrigo do CPA que no Relatório se defende e se pretende aplicar decorre de um enquadramento legal posteriormente aprovado, em 2008, com a entrada em vigor do CCP.
79. Em princípio, a lei só dispõe para o futuro.
80. Não parece líquido que do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que ao aprovar o CCP veio transpor a Diretiva referida, se possa concluir, de modo inequívoco, que as normas do CCP disponham diretamente sobre o conteúdo das relações jurídicas constantes dos contratos de “*call off*” dos CPAs, abstraindo dos factos que lhes deram origem.
81. Na verdade, é expresso no artigo 16.º do mencionado diploma legal que, em sede de execução, como é o caso do artigo 440.º do CCP que nos ocupa, as suas normas só se aplicam a contratos celebrados na sequência de procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua entrada em vigor, e solução idêntica é adotada para as situações de prorrogações.
82. Assim, e indo mais além do que o entendimento do período adicional de três anos, mencionado no Relatório como sendo o da Secretaria-Geral<sup>11</sup>, parece que esta limitação de vigência apenas poderá produzir efeitos para as relações contratuais a celebrar a abrigo dos AQS, ou seja, apenas poderia produzir efeitos para o futuro, de acordo com a aplicação da lei no tempo, decorrente do artigo 12.º do Código Civil.
83. Na verdade, a formulação do Aviso n.º 11256/2009 é cautelosa, deixando ao instrutor dos processos a margem de interpretação sobre a aplicabilidade do artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos aos contratos celebrados ao abrigo dos CPAs, quando refere “*caso seja aplicável*”, o que nos parece demonstrado que não o é na situação em apreço, pelos argumentos jurídicos apresentados.

---

<sup>10</sup> Como é consabido, os contratos de “*cal off*” são os contratos celebrados ao abrigo de um “*framework agreement*”, entendido como um acordo que visa regular, a montante, condições contratuais futuras, de modo mais flexível e vantajoso. Os contratos de “*cal off*” dos CPAs eram celebrados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e os resultantes dos Acordos Quadros promovidos pela então Agência Nacional de Compras Públicas, têm o seu enquadramento no artigo 259.º do CCP.

<sup>11</sup> Esta posição foi apresentada, meramente, a título de cautela, sem se ter explanado, à data, na altura o restante enquadramento da questão.

bem como os demais procedimentos relativos à contratação das entidades abrangidas pela prestação centralizada de serviços prevista no diploma que aprovou a orgânica da Secretaria-Geral, e gestão dos contratos existentes.

92. Não se poderá deixar de se frisar que nada faria prever que o procedimento de formação de contrato ao abrigo do Acordo Quadro, iniciado em 2009, fosse submetido a três Ministros diferentes, com iterações diversas, incluindo a aprovação de três Leis Orgânicas<sup>14</sup> com forte impacto na configuração do próprio Ministério, e tivesse uma conclusão apenas em 2013.
93. Pretende-se, por esta via, demonstrar a morosidade dos procedimentos, complexidade que está associada aos AQs, bem como a própria dificuldade decorrente de um procedimento pré-contratual que, à data, era novo.
94. Apesar destas dificuldades, pretendeu-se dar sequência, o melhor possível dentro das circunstâncias existentes, ao cumprimento do Sistema Nacional de Compras Públicas, conforme decorre do caso em apreço, sendo estas circunstâncias partilhadas por demais UMCs e transmitidas à própria ANCP nas reuniões bilaterais que tiveram lugar.

**Em conclusão sobre os números em apreço e Quadro n.º 12**

95. Constitui convicção que o contrato de fornecimento de combustível estava em vigor, e estaria até à celebração de novo contrato ao abrigo do AQ, pelos argumentos expostos, não havendo infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade.
96. Os procedimentos adotados nesta sede, pese embora as dificuldades existentes e demonstradas, revelam que não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos atos apontados como suscetíveis de responsabilidade, pelo que não se afigura a existência de práticas passíveis de sanção.

São estes os comentários que o relato de auditoria nos merece e que apresentamos.

Atenciosamente,



Lisboa, 21 de Agosto de 2013

Junta-se quinze (15) anexos

---

<sup>14</sup> Os diplomas a que nos referimos são o Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro; o Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, que ao aprovar a orgânica do XVIII Governo Constitucional integra na esfera do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento uma nova Secretaria de Estado, bem como, a título exemplificativo, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP; e o Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho, que veio aprovar a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, na decorrência do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, que aprovou a orgânica do Ministério, que passou a integrar organismos dos extintos Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e da Solidariedade Social.

Exm.º Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. José Tavares  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Proc. N.º 35/12 – Audit DA III.1

Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas

António José Ruas Mira dos Santos, notificada através do ofício n.º 11442, de 29-07-2013, que aqui se dá por integralmente reproduzido, vem nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pronunciar-se relativamente aos números 18 a 26 do 1.1, à parte correspondente do ponto 3.5 e aos quadros números 11 e 12 do Anexo I do Relatório da Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (Relatório), respeitantes ao contrato n.º 64/2011/DGEG<sup>1</sup> (Anexo I) celebrado entre o Estado Português, através da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e a Logoparadoxo – Consultadoria Jurídica, Unipessoal, Ld.ª (Logoparadoxo), em 11 de Outubro de 2011 (Contrato), e à aquisição de combustíveis rodoviários nos seguintes termos:

#### ***I Sobre os números 18 a 26 do ponto 1.1. e Quadro número 11***

##### **Número 18 do Relatório**

1. Refere o n.º 18 do 1.1 Relatório que *“Da verificação efetuada sobre os vencimentos que ficaram sujeitos a redução remuneratório observou-se a sua conformidade com o disposto no artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (cfr ponto 3.5).”*
2. Em conformidade com o disposto no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Anexo II), que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 (LOE 2011), a redução remuneratória prevista no artigo 19.º do mesmo diploma legal era aplicável aos contratos de aquisição de serviços celebrados por Órgãos, serviços ou entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, nomeadamente serviços da administração direta do Estado, como é o caso da DGAE.

---

<sup>1</sup> A menção DGEG não está correta, é a abreviatura de Direção-Geral de Energia e Geologia, na verdade a numeração correta do contrato seria 64/2011/DGAE, esta sim a abreviatura de Direção-Geral das Atividades Económicas.

3. A aplicação da redução remuneratória, bem como o pedido de parecer prévio, obedeciam ainda às instruções disponibilizadas pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

#### Número 19 do Relatório

4. Refere n.º 19 do 1.1 do Relatório *“Relativamente ao contrato de aquisição de serviços, celebrado em 11 de outubro de 2011, com o objeto de prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do Direito da União Europeia e do Direito Internacional Económico, pelo preço contratual de € 13.750,00, com retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/ IVA), apesar deste ter idêntico objecto e a mesma contraparte do contrato em vigor em 2010, não foi aplicado o regime da redução remuneratória, previsto no artigo 22.º da Lei do Orçamento do estado para 2011.”* (sublinhado nosso)
5. Efetivamente, o Contrato não foi objeto da redução remuneratória prevista no artigo 22.º da LOE 2011, porque legalmente a redução não era exigida.
6. Nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) *“O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)”*.
7. Sobre as aquisições de serviços que ocorreram em 2011, como de resto tem vindo a acontecer quer para o ano de 2012 quer para o ano em curso, a DGAEP disponibilizou na sua página eletrónica as FAQ’s<sup>2</sup>– LOE 2011 (Anexo III), como aliás o Relatório, menciona e bem, na sua nota de rodapé n.º 11.
8. Naturalmente que os procedimentos destinados à aquisição de serviços, em qualquer dos anos a que se reportem, são instruídos, nos termos e de acordo com as instruções emanadas pela DGAP nesse mesmo ano. Esta é uma questão que seguramente não suscitará qualquer dúvida.
9. No ano de 2011, e conforme instruções disponibilizadas na página eletrónica da DGAEP, concretamente, FAQ’s LOE 2011, 1 – *Aquisição de serviços, na FAQ XI “Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória? Lê-se que “Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam, parecer devem tomar como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução remuneratória quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.* (sublinhado nosso)
10. Assim, nos contratos de aquisição de serviços, celebrados no ano de 2011, a redução remuneratória era obrigatória quando se verificava a existência de contrato celebrado em 2010, com o mesmo objeto e ou contraparte.

---

<sup>2</sup> Frequently Asked Questions

11. No decurso de 2011, a DGAEP, não alterou a sua posição relativamente a esta questão, dado que teor da FAQ XI não foi objecto de alteração, donde, não se suscitou qualquer dúvida sobre a matéria.
12. A DGAEP disse precisamente o que pretendia dizer, ou seja que no ano de 2011 o termo de referência para a demonstração, e aplicação, da redução remuneratória era a existência de contrato celebrado em 2010.
13. No caso em apreço, existia efetivamente um contrato anterior com idêntico objecto celebrado com a mesma contraparte, porém o ano de celebração não foi 2010 mas sim, 2009, e este não era relevante como termo de referência para aplicar a redução remuneratória.
14. Refere a 2.ª parte da nota de rodapé n.º 11 do Relatório que *“Pela análise desta resposta (refere-se à FAQ XI. da DGAEP) verifica-se que, de facto, a utilização da expressão “contrato (...) celebrado em 2010” não é correta, não tendo a mesma suporte na letra da lei. Todavia, a análise do conteúdo desta resposta evidencia que o que está em causa é o valor de referência para efeitos da redução remuneratória, pelo que aquela expressão tem que ser interpretada como contrato em vigor em 2010.”*
15. Desta forma, apenas se poderá entender, que o verdadeiro cerne da questão, não é a instrução do procedimento aquisitivo levado a efeito pela SGMEID<sup>3</sup>, mas sim, as instruções divulgadas pela DGAEP para o efeito.
16. De facto, a instrução do procedimento aquisitivo, assentou nas orientações divulgadas pela DGAEP, e nem de outra forma poderia ser, dado que esta é a entidade com competência na matéria.
17. Afigura-se assim que conclusão constante no Relatório, sobre a obrigação da redução remuneratória vem pôr em causa o entendimento que a DGAEP tinha sobre essa matéria no âmbito dos procedimentos de aquisição de serviços, no ano de 2011.
18. Todo o teor do relatório assenta na clara diferença de entendimento entre a instituição Tribunal de Contas e DGAEP, sobre o âmbito de aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços celebrados no ano de 2011.
19. Assim, temos por um lado a DGAEP, entidade competente para emanar as orientações para a instrução dos procedimentos aquisitivos<sup>4</sup>, e por outro lado, temos a entidade Tribunal de Contas, com competência para auditar aqueles procedimentos, e que numa fase posterior vem manifestar um entendimento distinto sobre a redução remuneratória no ano de 2011.
20. O Relatório assume uma posição muito clara sobre a informação disponibilizada pela DGAEP quanto à redução remuneratória para o ano de 2011, refere que não é correta, chegando mesmo a referir que o entendimento da DGAEP não tem suporte na letra da lei.
21. Na verdade o que parece estar em causa, efetivamente, são as orientações disponibilizadas pela DGAEP, com as quais o Relatório manifesta uma claríssima discordância.

<sup>3</sup> SGMEID – Ex Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, extinta pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro, as suas atribuições foram integradas na Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, atualmente Ministério da Economia.

<sup>4</sup> De resto, constitui instrução do despacho do Secretário de Estado da Administração Pública a pronúncia da DGAEP sobre os pedidos submetidos para efeitos de parecer prévio que nos ocupa.

22. O Relatório tem subjacente a ideia de que a instrução do procedimento aquisitivo, que antecedeu a celebração do Contrato, não deveria ter sido desenvolvida de acordo com as orientações da DGAEP.
23. Com efeito, a DGAEP é a entidade competente na matéria, e portanto os serviços/entidades têm de atuar em conformidade com as orientações por ela divulgadas, tal como sucedeu.
24. No ano de 2011, a orientação para aplicação da redução remuneratória era muito clara, só seria obrigatória mediante a existência de contrato celebrado no ano anterior, 2010, com idêntico objecto e ou contraparte, no caso de não existir contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e ou contraparte, a redução remuneratória não era aplicável.
25. Não poderemos perder de vista que o procedimento aquisitivo, objeto da auditoria do Tribunal de Contas, ocorreu em 2011, e portanto estava submetido a um enquadramento legal bem distinto do que vigorou em 2012 e também no ano em curso.
26. Conforme já referido, nos termos do artigo 22.º da LOE 2011, naquele ano, a redução remuneratória era aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, celebrados ou renovados, com idêntico objecto e a mesma contraparte, nada mais acrescentava a norma, quanto ao termo de referência para aplicar a redução.
27. Em 2011, o parecer prévio vinculativo, igualmente previsto no artigo 22.º da LOE 2011, encontrava-se regulamentado na Portaria n.º 4-A/52011, de 3 de janeiro (Anexo IV) e nada acrescentava sobre a matéria, isto é, indicava como elemento a constar no pedido de parecer prévio a demonstração de redução remuneratória, naturalmente, sempre que esta legalmente fosse devida.
28. Reitera-se, convictamente, que o contrato em apreço não foi objecto de redução remuneratória, porque legalmente não havia essa obrigação e porque para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o termo de referência era a existência de contrato celebrado em 2010 com idêntico objecto e ou contraparte, o que não se verificava.
29. De facto o contrato anterior, como referimos, não é de 2010, é um contrato de 2009, ano a que reporta a sua celebração, por este facto, não existia termo de referência, como também já foi referido.
30. Importa assim clarificar conceitos.
31. Por celebração do contrato entende-se *“O contrato encontra-se celebrado quando as manifestações de vontade dos respectivos contraentes, emitidas na forma adequada e contendo todos os elementos essenciais específicos do contrato em causa, se fundem.”*<sup>5</sup>
32. Por renovação do contrato entende-se *“Quando o contrato tenha termo (certo ou incerto, legal ou convencional), caduca uma vez atingido este. Pode, no entanto, renovar-se por convenção das partes nesse sentido (...)”*<sup>6</sup>
33. Estão assim em causa conceitos claramente distintos, ou melhor, figuras jurídicas distintas.
34. No ano de 2011, o termo de referência para aplicar a redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços não era a existência de contrato vigente com idêntico objecto, mas sim existência de contrato celebrado em 2010 (ano anterior) com idêntico objeto e ou contraparte.
35. No ano de 2012, o pressuposto para a aplicação da redução remuneratória aos contratos de aquisição de serviços foi alterado, conforme decorre do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º

<sup>5</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 99.

<sup>6</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 516

- 64-B/2011, de 30 de dezembro (Anexo V) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), nos termos do qual é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente e 2011.
36. No âmbito da LOE 2013, o regime jurídico é idêntico, isto é, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços é a existência de contrato vigente em 2012, com idêntico objeto.
37. Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Anexo VI) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2013 (LOE 2013), a redução remuneratória é “(...) aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012, (...)”.
38. Em qualquer dos casos, no âmbito da LOE 2012 e da LOE 2013, o termo de referência para a aplicação da redução remuneratória é a verificação de contrato vigente no ano anterior, e portanto o âmbito de aplicação da redução tornou-se, claramente, mais abrangente, já que ao referir ‘contrato vigente’ inclui os que estão em vigor quer pela via da celebração quer pela via da renovação.
39. Assim, o entendimento manifestado no Relatório sobre a questão da redução remuneratória tem claro acolhimento no âmbito da LOE 2012 e na LOE 2013, contudo, e como já referido, em 2011, o enquadramento legal era claramente distinto.
40. Em 2011, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços foi a existência de contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e NÃO a existência de contrato vigente em 2010 com idêntico objeto.
41. O procedimento que levou à celebração do Contrato terá de ser analisado face ao enquadramento legal que existia à data, 2011, e não em atenção ao enquadramento legal vigente em 2012 ou no ano e curso.
42. Relativamente à nota da DGAE, anexa à informação n.º INF/131/2011/DSPCE/DGAE, mencionada na página 5 (parágrafo 5) do Relatório, efetivamente faz uma referência à redução remuneratória, contudo, pelas razões atrás aduzidas, não se verificou a existência de fundamento para a sua aplicação.

#### **Número 20 do Relatório**

43. Lê-se no n.º 20 do Relatório que “*Os referidos contratos, de 2010 e 2011, são ambos de avença, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o qual dependia designadamente, da redução remuneratória. No entanto, o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação da redução remuneratória.*”
44. Como já foi referido, a utilização da expressão *contratos de 2010 e 2011*, é incorreta, foram efetivamente celebrados dois contratos entre a DGAE e a Logoparadoxo, o primeiro foi celebrado em 2009 e o segundo celebrado em 2011.

5 Ch

45. Assim, no n.º 20 do Relatório, onde se lê “Os referidos contratos, de 2010 e 2011 (...)” deve ler-se “Os referidos contratos, de 2009 e 2011 (...)”.
46. A afirmação de que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, não é absolutamente isenta.
47. O pedido de parecer prévio vinculativo, foi solicitado através de e-mail remetido para ‘contratacaoservicos@mf.gov.pt’ em 22 de junho de 2011 (Anexo VII), acompanhado da informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011 (Anexo VIII), da minuta do convite (Anexo IX), do caderno de encargos (Anexo X) e da declaração de confirmação de cabimento orçamental (Anexo XI).
48. Através da informação n.º SAL/1200/2011/SG, foram disponibilizados os elementos indicados no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março, concretamente, descrição do contrato e seu objeto, declaração de confirmação orçamental, indicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato, informação sobre a contraparte e demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória.
49. Sobre a redução remuneratória, e para efeitos de apreciação por parte da DGAEP, foi transmitida a informação constante do ponto VI do citado documento, que se transcreve “*Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011.*”
50. Assim, não é verdadeira a afirmação constante da página 5 do Relatório quando diz “*Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista.*”
51. Certamente por lapso, o Relatório não mencionou a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011.
52. Verifica-se que foi transmitida à DGAEP toda a informação devida, e o que motivou o parecer favorável por parte desta Entidade foi o seu próprio entendimento sobre a matéria, que se consubstanciava no facto de em 2011 a redução remuneratória ser aplicável se existisse contrato celebrado em 2010 com idêntico objeto, o que não era o caso.
53. De resto, a omissão do teor do ponto VI. da informação n.º SAL/1200/2011/SG, da SGMEID, onde se refere que em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto, para transcrever apenas parte do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, onde se refere que os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto, é suscetível de induzir em erro.
54. Com efeito, a referência constante do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, assenta tão só e apenas no entendimento de que no ano de 2011 a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitassem parecer tomavam como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado em 2010.

6 CA

55. A DGAEP apreciou a informação que lhe foi transmitida e decidiu em conformidade com o seu entendimento sobre a matéria, efetivamente, em 2010 não existia contrato celebrado.
56. Assim, fica provado que a afirmação constante no Relatório de que o Contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legais exigidos, não corresponde à verdade.
57. Não havendo lugar à redução remuneratória e tendo o parecer prévio sido instruído de acordo a tramitação legalmente prevista para esse efeito, a invocada nulidade do contrato, carece de total fundamento.

#### **Número 21.do Relatório**

58. Refere o Número 21 que no total, após 5 meses de vigência de contrato, a DGAE pagou a mais € 1.168,50 (950,00 + IVA).
59. Conforme resulta da factualidade atrás descrita, o Contrato, não foi objeto de redução remuneratória porque à luz do enquadramento legal a que a sua celebração se encontrava submetida, e atentos os pressupostos que fundamentaram essa celebração, a redução remuneratória não era devida, assim sendo, os valores constantes no Número 21 do Relatório não podem ser considerados.

#### **Número 22. do Relatório**

60. O Número 22.º do Relatório refere que a violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para os eventuais responsáveis, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, da redação dada pela Lei n.º 48/2006.
61. Atenta a exposição que antecede, conclui-se que não foi violada qualquer norma legal respeitante à redução remuneratória, pelo que não se verificou a prática de qualquer comportamento suscetível de originar responsabilidade financeira, reintegratória ou sancionatória, ficando afastado, consequentemente, uma atuação dolosa ou negligente.

#### **Quadro n.º 11 – Aquisição de serviços**

62. Pelo exposto, refutam-se as conclusões constantes do Quadro n.º 11, de facto a Informação n.º SAL I-INF/000674/2011/SG, de 29-03-2011 (Anexo XII) refere nos pontos 8 a 11, que a redução remuneratória não era devida, conforme resultou provado pelos motivos que antecedem.
63. Assim sendo, não poderá haver lugar à imputação de qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por falta de fundamento legal.

#### **Em conclusão sobre os números em apreço**

64. O Relatório assenta numa clara diferença de interpretação do regime jurídico das aquisições de serviços no, ano de 2011, entre a entidade competente para auditar os procedimentos aquisitivos e a entidade competente no âmbito da instrução desses

7 

mesmos procedimentos aquisitivos, a DGAEP, no que respeita à questão da redução remuneratória.

65. O procedimento aquisitivo em apreço, que levou à celebração do Contrato, foi instruído em conformidade com as disposições legais para o efeito e de acordo com as orientações emanadas pela DGAEP, como não poderia deixar de ser e como atrás ficou demonstrado.
66. Assim, afigura-se que o que se questiona no Relatório, não é a instrução do procedimento, mas as orientações que estão na base dessa atuação, pelo que a eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória da instrutora parece ficar afastada.

## II Sobre o Número 35 e Quadro número 12

67. Referem-se o número e quadro acima identificados à aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE, durante a gerência de 2011.
68. Conforme decorre do exposto nos onze parágrafos do Relato sobre o assunto em apreço, após a entrada em vigor do Acordo Quadro relativo ao fornecimento de combustíveis rodoviários, em 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009<sup>7</sup>, a então Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação, não obstante o reduzido número de recursos humanos afeto à área da contratação pública (apenas 3 técnicos superiores, conforme Ficha de caracterização da UMC de 2009, em Anexo XIII), promoveu, a 3 de junho de 2009, as diligências necessárias para efeitos da aquisição centralizada deste tipo de bem, ou seja, ainda antes de ser centralizada a aquisição na respetiva Unidade Ministerial de Compras (UMC), o que apenas veio a suceder nos termos do Despacho n.º 18806/2009, de 14 de agosto.
69. O procedimento em causa, obteve despacho de autorização relativo à decisão de contratar a 23 de setembro de 2009<sup>8</sup>, e em finais de março de 2013, a decisão de não adjudicação, exarada por S. Exa o Ministro da Economia e do Emprego, na Informação n.º SAL/903/2012/SG, de 28 de março de 2013, em Anexo XIV, que se dá por integralmente reproduzida, e na qual se reporta as iterações que o processo em apreço teve.
70. No 3.º parágrafo do Relato refere-se que *“(…) desde 2009, a DGAE encontra-se a adquirir combustíveis rodoviários por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento (CPA) de combustíveis líquidos (…)”*
71. Conclui-se, no 8.º parágrafo do mesmo Relato, que *“(…) pelo menos a partir de 31 de julho de 2011 a aquisição em causa foi efetuada em violação do disposto na Portaria n.º 103/2011, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (…), uma vez que a entidade, como organismo vinculado, devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respetivos AQ celebrados pela ANCP, após a entrada em vigor destes, a não ser nos casos que se justificasse um pedido de exceção, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º*

<sup>7</sup> Aviso publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 119, de 23 de junho de 2009

<sup>8</sup> Despacho n.º 50/2009, do Ministro da Economia e da Inovação

37/2007, devidamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.”

72. De acordo com o Relato, esta circunstância deriva do facto de ser entendido que o contrato celebrado ao abrigo do Contrato Público de Aproveitamento (CPA) cessar a sua vigência a 30 de julho de 2011, ou seja, três anos após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos<sup>9</sup>, conforme é exposto no mencionado 8.º parágrafo, e realçado no 5.º parágrafo, com a referência ao Aviso n.º 11256/2009.
73. Não se acompanha, pois, o entendimento expresso, no relato sobre a situação em apreço, nomeadamente, sobre o prazo de vigência do contrato de fornecimento que tinha sido celebrado ao abrigo do correspondente contrato público de aproveitamento.
74. A aplicação *tout court* do disposto no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) à vigência do contrato celebrado ao abrigo do contrato público de aproveitamento afigura-se controversa.
75. O enquadramento jurídico que permitia a celebração deste tipo de contratos, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nada estabelecia sobre o prazo limite de vigência dos mesmos, também designados como contratos de “*call off*”<sup>10</sup>.
76. Foi com a Diretiva 2004/18/CE, que veio a ser transposta em Portugal através do CCP, que se consagrou um limite máximo para os Acordos Quadro de quatro anos, figura, que de resto, até à sua transposição não tinha acolhimento no ordenamento jurídico nacional.
77. Assim, os CPA, cujo enquadramento legal é diferente do dos Acordos Quadro (AQ), incluindo o processo de formação de contratos de “*cal off*” que destes “*framework agreements*” decorrem, não caducaram automaticamente com a transposição da Diretiva, nem tão pouco os respetivos contratos que foram celebrados ao seu abrigo.
78. A vigência de termo do contrato de fornecimento de combustível rodoviário celebrado ao abrigo do CPA que no Relatório se defende e se pretende aplicar decorre de um enquadramento legal posteriormente aprovado, em 2008, com a entrada em vigor do CCP.
79. Em princípio, a lei só dispõe para o futuro.
80. Não parece líquido que do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que ao aprovar o CCP veio transpor a Diretiva referida, se possa concluir, de modo inequívoco, que as normas do CCP disponham diretamente sobre o conteúdo das relações jurídicas constantes dos contratos de “*call off*” dos CPAs, abstraindo dos factos que lhes deram origem.
81. Na verdade, é expresso no artigo 16.º do mencionado diploma legal que, em sede de execução, como é o caso do artigo 440.º do CCP que nos ocupa, as suas normas só se

---

<sup>9</sup> Com o devido respeito, não se poderá concordar com a indicação da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos para o efeito, pois tratando-se de uma aquisição ao abrigo de um Acordo Quadro, o mesmo teria de estar vigente para se poder recorrer à respetiva figura, o que só sucedeu a 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009.

<sup>10</sup> Como é consabido, os contratos de “*cal off*” são os contratos celebrados ao abrigo de um “*framework agreement*”, entendido como um acordo que visa regular, a montante, condições contratuais futuras, de modo mais flexível e vantajoso. Os contratos de “*cal off*” dos CPAs eram celebrados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e os resultantes dos Acordos Quadros promovidos pela então Agência Nacional de Compras Públicas, têm o seu enquadramento no artigo 259.º do CCP.

- aplicam a contratos celebrados na sequência de procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua entrada em vigor, e solução idêntica é adotada para as situações de prorrogações.
82. Assim, e indo mais além do que o entendimento do período adicional de três anos, mencionado no Relatório como sendo o da Secretaria-Geral<sup>11</sup>, parece que esta limitação de vigência apenas poderá produzir efeitos para as relações contratuais a celebrar a abrigo dos AQs, ou seja, apenas poderia produzir efeitos para o futuro, de acordo com a aplicação da lei no tempo, decorrente do artigo 12.º do Código Civil.
83. Na verdade, a formulação do Aviso n.º 11256/2009 é cautelosa, deixando ao instrutor dos processos a margem de interpretação sobre a aplicabilidade do artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos aos contratos celebrados ao abrigo dos CPAs, quando refere “*caso seja aplicável*”, o que nos parece demonstrado que não o é na situação em apreço, pelos argumentos jurídicos apresentados.
84. Assim, acrescenta-se, nesta sede, que, por analogia, o termo de vigência, por caducidade, do contrato de “*call off*” celebrado ao abrigo do CPA deveria ocorrer quando fosse celebrado o contrato de “*call off*” ao abrigo do AQ.
85. Existiria, desta forma, uma identidade de regimes relativos à transição dos CPAs/AQs e dos respetivos contratos de “*call off*”.
86. Atendendo a que a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) sucedeu automaticamente nas atribuições e competências da Direcção-Geral do Património, no âmbito do aprovisionamento, incluindo na posição jurídica do Estado nos contratos públicos de aprovisionamento celebrados por essa pela Direcção-Geral e nos respetivos procedimentos pendentes, qualquer que seja a fase em que se encontrassem<sup>12</sup>, e por essa via, foi celebrando AQ que foram substituindo os CPAs existentes, faria sentido que os contratos celebrados ao abrigo destes últimos se mantivessem, caducando apenas com a celebração dos contratos ao abrigo dos AQs, até porque não se pode ignorar que na génese dos CPAs estavam concursos públicos internacionais que visavam garantir os princípios, já então não estranhos ou desconhecidos, da igualdade e da concorrência.
87. O recurso à celebração de contratos através dos AQs teria sempre de ocorrer, em virtude da centralização prevista pelo Sistema Nacional de Compras Públicas.
88. Deste modo, entendeu-se que existia um contrato de fornecimento contínuo de combustível rodoviário em vigor, que apenas caducaria com a celebração do novo contrato ao abrigo do AQ, cujo procedimento já estava em curso, e não expediente de recorrendo à aquisição daqueles bens em franca violação das disposições referidas no parágrafo 8.º do Relato<sup>13</sup>, justificando-se, assim, a razão pela qual não se procedeu ao pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

---

<sup>11</sup> Esta posição foi apresentada, meramente, a título de cautela, sem se ter explanado, à data, na altura o restante enquadramento da questão.

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro

<sup>13</sup> Reitera-se que não foi celebrado qualquer contrato; entendia-se que o mesmo estava em vigor e manter-se-ia até à celebração do novo ao abrigo do AQ. Tão pouco se celebrou qualquer Acordo Quadro relativo a bens ou serviços da exclusiva competência da ANCP ou da UMC, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, cuja referência cremos que será por lapso.

89. O fornecimento do combustível e os pagamentos respetivos fornecimento em apreço foram, deste modo, efetuados nos termos do respetivo contrato, celebrado abrigo de um contrato público de aprovisionamento, na convicção de que não haveria a infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade e demais consequências dela decorrentes e expostas no Relato a esse propósito.
90. Por outro lado, e conforme resulta do exposto, se o enquadramento jurídico da vigência dos contratos públicos de aprovisionamento é complexo, é de referir que também não existiam, à data, recursos quer em número suficiente, quer com a formação mais adequada para o efeito.
91. Efetivamente, a Direção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e Logística tinha afeto à Unidade Ministerial de Compras (UMC) um número muito reduzido de recursos (3 técnicos superiores em 2009 e 5 técnicos superiores em 2010, conforme ficha de caracterização junta em Anexo XV), recursos estes que conduziam todos os procedimentos ao abrigo dos Acordos Quadro, cuja centralização estava prevista para a UMC (todas as categorias previstas no Anexo na Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, com exceção das centralizadas pela ANCP, para um universo de 27 organismos ativos), bem como os demais procedimentos relativos à contratação das entidades abrangidas pela prestação centralizada de serviços prevista no diploma que aprovou a orgânica da Secretaria-Geral, e gestão dos contratos existentes.
92. Não se poderá deixar de se frisar que nada faria prever que o procedimento de formação de contrato ao abrigo do Acordo Quadro, iniciado em 2009, fosse submetido a três Ministros diferentes, com iterações diversas, incluindo a aprovação de três Leis Orgânicas<sup>14</sup> com forte impacto na configuração do próprio Ministério, e tivesse uma conclusão apenas em 2013.
93. Pretende-se, por esta via, demonstrar a morosidade dos procedimentos, complexidade que está associada aos AQs, bem como a própria dificuldade decorrente de um procedimento pré-contratual que, à data, era novo.
94. Apesar destas dificuldades, pretendeu-se dar sequência, o melhor possível dentro das circunstâncias existentes, ao cumprimento do Sistema Nacional de Compras Públicas, conforme decorre do caso em apreço, sendo estas circunstâncias partilhadas por demais UMCs e transmitidas à própria ANCP nas reuniões bilaterais que tiveram lugar.

**Em conclusão sobre os números em apreço e Quadro n.º 12**

95. Constitui convicção que o contrato de fornecimento de combustível estava em vigor, e estaria até à celebração de novo contrato ao abrigo do AQ, pelos argumentos expostos, não havendo infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade.

---

<sup>14</sup> Os diplomas a que nos referimos são o Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro; o Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, que ao aprovar a orgânica do XVIII Governo Constitucional integra na esfera do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento uma nova Secretaria de Estado, bem como, a título exemplificativo, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP; e o Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho, que veio aprovar a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, na decorrência do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, que aprovou a orgânica do Ministério, que passou a integrar organismos dos extintos Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e da Solidariedade Social.

96. Os procedimentos adotados nesta sede, pese embora as dificuldades existentes e demonstradas, revelam que não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos atos apontados como suscetíveis de responsabilidade, pelo que não se afigura a existência de práticas passíveis de sanção.

São estes os comentários que o relato de auditoria nos merece e que apresentamos.

Sintra 2013, 08, 23

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Soares'.

DGTC 26 08 13 15563

Exm.º Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José F. F. Tavares  
**(A/C Dra. Leonor Côrte-Real Amaral)**  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Lisboa, 23 de agosto de 2013

**Assunto:** Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (Proc. N.º 35/12 – Audit DA III.1)

**Maria Cristina Vieira Lourenço**, notificada através do ofício n.º 11441, de 29-07-2013, que aqui se dá por integralmente reproduzido, vem nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pronunciar-se relativamente aos **números 23 a 26 do ponto 1.1, à parte correspondente do ponto 3.5 e ao quadro número 12 do Anexo I** do Relatório da Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (Relatório), respeitante à aquisição de combustíveis rodoviários nos seguintes termos:

1. A auditoria em apreço refere-se à gerência de 2011, ano em que a signatária exercia o cargo de subdiretora-geral da DGAE (de 8 de junho de 2009 a 9 de agosto de 2012), sem competências ao nível de autorização de pagamentos, designadamente, para aquisição de combustíveis rodoviários;
2. A signatária veio posteriormente a desempenhar funções de diretora-geral da DGAE, em regime de substituição, de **10 de agosto de 2012 a 31 de janeiro de 2013** na sequência da cessação de funções do director-geral que esteve no cargo desde 2007 até 9 de agosto de 2013;
3. No exercício de funções a signatária emitiu uma autorização (Anexo A) de pagamento para aquisição de combustíveis rodoviários, limitando-se a prosseguir com as autorizações de pagamentos efectuadas pelo anterior director-geral, na sequência dos documentos recebidos da Secretaria-Geral do MEE para esse efeito, que atestavam da conformidade e legalidade da despesa, porquanto essa entidade detinha e detém a competência centralizada de condução dos procedimentos para a contratação de aquisições;
4. Em face de idênticas autorizações emanadas do anterior director-geral e de idênticos documentos emanados da Secretaria-Geral para esse efeito, não tinha a signatária qualquer razão ou motivo para questionar, nesse período de 10 de agosto de 2012 a 31 de janeiro de 2013, se eventualmente a Secretaria-Geral do MEE teria há mais de 1 ano (“a partir de 31 de julho de 2011”) de efetuar novo procedimento de aquisição;
5. **Importa sublinhar que a DGAE ou qualquer outro organismo que tenha aderido ao contrato de prestação centralizada com a SG, deixou de ter acesso ou controlo/responsabilidade sobre os procedimentos para a contratação de aquisições, sendo de evidenciar que os organismos não têm tutela hierárquica sobre a Secretaria-Geral, pelo que os atos praticados são basicamente atos vinculados;**

6. Na sequência da v/ notificação de 29-07-2013, a signatária contactou a Secretaria-Geral, tendo recebido os seguintes esclarecimentos que reproduz e subscreve:

**Sobre o Número 35 e Quadro número 12**

1. Referem-se o número e quadro acima identificados à aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE, durante a gerência de 2011.
2. Conforme decorre do exposto nos onze parágrafos do Relato sobre o assunto em apreço, após a entrada em vigor do Acordo Quadro relativo ao fornecimento de combustíveis rodoviários, em 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009<sup>1</sup>, a então Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação, não obstante o reduzido número de recursos humanos afeto à área da contratação pública (apenas 3 técnicos superiores, conforme Ficha de caracterização da UMC de 2009, em Anexo I), promoveu, a 3 de junho de 2009, as diligências necessárias para efeitos da aquisição centralizada deste tipo de bem, ou seja, ainda antes de ser centralizada a aquisição na respetiva Unidade Ministerial de Compras (UMC), o que apenas veio a suceder nos termos do Despacho n.º 18806/2009, de 14 de agosto.
3. O procedimento em causa, obteve despacho de autorização relativo à decisão de contratar a 23 de setembro de 2009<sup>2</sup>, e em finais de março de 2013, a decisão de não adjudicação, exarada por S. Exa o Ministro da Economia e do Emprego, na Informação n.º SAL/903/2012/SG, de 28 de março de 2013, em Anexo II, que se dá por integralmente reproduzida, e na qual se reporta as iterações que o processo em apreço teve.
4. No 3.º parágrafo do Relato refere-se que “(...) desde 2009, a DG.AE encontra-se a adquirir combustíveis rodoviários por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento (CPA) de combustíveis líquidos (...)”
5. Conclui-se, no 8.º parágrafo do mesmo Relato, que “(...) pelo menos a partir de 31 de julho de 2011 a aquisição em causa foi efetuada em violação do disposto na Portaria n.º 103/2011, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (...), uma vez que a entidade, como organismo vinculado, devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respetivos AQ celebrados pela ANCP, após a entrada em vigor destes, a não ser nos casos que se justificasse um pedido de exceção, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, devidamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.”
6. De acordo com o Relato, esta circunstância deriva do facto de ser entendido que o contrato celebrado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) cessar a sua vigência a 30 de julho de 2011, ou seja, três anos após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos<sup>3</sup>, conforme é exposto no mencionado 8.º parágrafo, e realçado no 5.º parágrafo, com a referência ao Aviso n.º 11256/2009.
7. Não se acompanha, pois, o entendido expresso, no relato sobre a situação em apreço, nomeadamente, sobre o prazo de vigência do contrato de fornecimento que tinha sido celebrado ao abrigo do correspondente contrato público de aprovisionamento.
8. A aplicação *tout court* do disposto no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) à vigência do contrato celebrado ao abrigo do contrato público de aprovisionamento afigura-se controversa.
9. O enquadramento jurídico que permitia a celebração deste tipo de contratos, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nada estabelecia sobre o prazo limite de vigência dos mesmos, também designados como contratos de “*call off*”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Aviso publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 119, de 23 de junho de 2009

<sup>2</sup> Despacho n.º 50/2009, do Ministro da Economia e da Inovação

<sup>3</sup> Com o devido respeito, não se poderá concordar com a indicação da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos para o efeito, pois tratando-se de uma aquisição ao abrigo de um Acordo Quadro, o mesmo teria de estar vigente para se poder recorrer à respetiva figura, o que só sucedeu a 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009.

<sup>4</sup> Como é consabido, os contratos de “*cal off*” são os contratos celebrados ao abrigo de um “*framework agreement*”, entendido como um acordo que visa regular, a montante, condições contratuais futuras,

10. Foi com a Diretiva 2004/18/CE, que veio a ser transposta em Portugal através do CCP, que se consagrou um limite máximo para os Acordos Quadro de quatro anos, figura, que de resto, até à sua transposição não tinha acolhimento no ordenamento jurídico nacional.
11. Assim, os CPA, cujo enquadramento legal é diferente do dos Acordos Quadro (AQ), incluindo o processo de formação de contratos de “*call off*” que destes “*framework agreements*” decorrem, não caducaram automaticamente com a transposição da Diretiva, nem tão pouco os respetivos contratos que foram celebrados ao seu abrigo.
12. A vigência de termo do contrato de fornecimento de combustível rodoviário celebrado ao abrigo do CPA que no Relatório se defende e se pretende aplicar decorre de um enquadramento legal posteriormente aprovado, em 2008, com a entrada em vigor do CCP.
13. Em princípio, a lei só dispõe para o futuro.
14. Não parece líquido que, do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que ao aprovar o CCP veio transpor a Diretiva referida, se possa concluir, de modo inequívoco, que as normas do CCP disponham diretamente sobre o conteúdo das relações jurídicas constantes dos contratos de “*call off*” dos CPAs, abstraindo dos factos que lhes deram origem.
15. Na verdade, é expresso no artigo 16.º do mencionado diploma legal que, em sede de execução, como é o caso do artigo 440.º do CCP que nos ocupa, as suas normas só se aplicam a contratos celebrados na sequência de procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua entrada em vigor, e solução idêntica é adotada para as situações de prorrogações.
16. Assim, e indo mais além do que o entendimento do período adicional de três anos, mencionado no Relatório como sendo o da Secretaria-Geral<sup>5</sup>, parece que esta limitação de vigência apenas poderá produzir efeitos para as relações contratuais a celebrar a abrigo dos AQS, ou seja, apenas poderia produzir efeitos para o futuro, de acordo com as normas relativas à aplicação da lei no tempo decorrentes do artigo 12.º do Código Civil.
17. Na verdade, a formulação do Aviso n.º 11256/2009 é cautelosa, deixando ao instrutor dos processos a margem de interpretação sobre a aplicabilidade do artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos aos contratos celebrados ao abrigo dos CPAs, quando refere “*caso seja aplicável*”, o que nos parece demonstrado que não o é na situação em apreço, pelos argumentos jurídicos apresentados.
18. Assim, acrescenta-se, nesta sede, que, por analogia, o termo de vigência, por caducidade, do contrato de “*call off*” celebrado ao abrigo do CPA deveria ocorrer quando fosse celebrado o contrato de “*call off*” ao abrigo do AQ.
19. Existiria, desta forma, uma identidade de regimes relativos à transição dos CPAs/AQs e dos respetivos contratos de “*call off*”.
20. Atendendo a que a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) sucedeu automaticamente nas atribuições e competências da Direcção-Geral do Património, no âmbito do aprovisionamento, incluindo na posição jurídica do Estado nos contratos públicos de aprovisionamento celebrados por essa pela Direcção-Geral e nos respetivos procedimentos pendentes, qualquer que seja a fase em que se encontrassem<sup>6</sup>, e por essa via, foi celebrando AQ que foram substituindo os CPAs existentes, faria sentido que os contratos celebrados ao abrigo destes últimos se mantivessem, caducando apenas com a celebração dos contratos ao abrigo dos AQS, até porque não se pode ignorar que na génese dos CPAs estavam concursos públicos internacionais que visavam garantir os princípios, já então não estranhos ou desconhecidos, da igualdade e da concorrência.
21. O recurso à celebração de contratos através dos AQS teria sempre de ocorrer, em virtude da centralização prevista pelo Sistema Nacional de Compras Públicas.
22. Deste modo, entendeu-se que existia um contrato de fornecimento contínuo de combustível rodoviário em vigor, que apenas caducaria com a celebração do novo contrato ao abrigo do

de modo mais flexível e vantajoso. Os contratos de “*cal off*” dos CPAs eram celebrados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e os resultantes dos Acordos Quadros promovidos pela então Agência Nacional de Compras Públicas, têm o seu enquadramento no artigo 259.º do CCP.

<sup>5</sup> Esta posição foi apresentada, meramente, a título de cautela, sem se ter explanado, à data, o restante enquadramento da questão.

<sup>6</sup> De acordo com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro

AQ, cujo procedimento já estava em curso, e não expediente de recorrendo à aquisição daqueles bens em franca violação das disposições referidas no parágrafo 8.º do Relato<sup>7</sup>, justificando-se, assim, a razão pela qual não se procedeu ao pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

23. O fornecimento do combustível e os pagamentos respetivos fornecimento em apreço foram, deste modo, efetuados nos termos do respetivo contrato, celebrado abrigo de um contrato público de aprovisionamento, na convicção de que não haveria a infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade e demais consequências dela decorrentes e expostas no Relato a esse propósito.
24. Por outro lado, e conforme resulta do exposto, se o enquadramento jurídico da vigência dos contratos públicos de aprovisionamento é complexo, é de referir que também não existiam, à data, recursos quer em número suficiente, quer com a formação mais adequada para o efeito.
25. Efectivamente, a Direção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e Logística tinha afeto à Unidade Ministerial de Compras (UMC) um número muito reduzido de recursos (3 técnicos superiores em 2009 e 5 técnicos superiores em 2010, conforme ficha de caracterização junta em Anexo III), recursos estes que conduziam todos os procedimentos ao abrigo dos Acordos Quadro, cuja centralização estava prevista para a UMC (todas as categorias previstas no Anexo na Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, com exceção das centralizadas pela ANCP, para um universo de 27 organismos ativos), bem como os demais procedimentos relativos à contratação das entidades abrangidas pela prestação centralizada de serviços prevista no diploma que aprovou a orgânica da Secretaria-Geral, e gestão dos contratos existentes.
26. Não se poderá deixar de se frisar que nada faria prever que o procedimento de formação de contrato ao abrigo do Acordo Quadro, iniciado em 2009, fosse submetido a três Ministros diferentes, com iterações diversas, incluindo a aprovação de três Leis Orgânicas<sup>8</sup> com forte impacto na configuração do próprio Ministério, e tivesse uma conclusão apenas em 2013.
27. Pretende-se, por esta via, demonstrar a morosidade dos procedimentos, complexidade que está associada aos AQs, bem como a própria dificuldade decorrente de um procedimento pré-contratual que, à data, era novo.
28. Apesar destas dificuldades, pretendeu-se dar sequência, da melhor forma possível dentro das circunstâncias existentes, ao cumprimento do Sistema Nacional de Compras Públicas, conforme decorre do caso em apreço, sendo estas circunstâncias partilhadas por demais UMCs e transmitidas à própria ANCP nas reuniões bilaterais que tiveram lugar.
29. Constitui convicção que o contrato de fornecimento de combustível estava em vigor, e estaria até à celebração de novo contrato ao abrigo do AQ, pelos argumentos expostos, não havendo infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade.
30. Os procedimentos adotados nesta sede, pese embora as dificuldades existentes e demonstradas, revelam que não só não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos atos apontados como suscetíveis de responsabilidade, pelo que, com o devido respeito, não se afigura a existência de práticas passíveis de sanção.

<sup>7</sup> Reitera-se que não foi celebrado qualquer contrato; entendia-se que o mesmo estava em vigor e manter-se-ia até à celebração do novo ao abrigo do AQ. Tão pouco se celebrou qualquer Acordo Quadro relativo a bens ou serviços da exclusiva competência da ANCP ou da UMC, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, cuja referência cremos que será por lapso.

<sup>8</sup> Os diplomas a que nos referimos são o Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro; o Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, que ao aprovar a orgânica do XVIII Governo Constitucional integra na esfera do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento uma nova Secretaria de Estado, bem como, a título exemplificativo, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP; e o Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho, que veio aprovar a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, na decorrência do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, que aprovou a orgânica do Ministério, que passou a integrar organismos dos extintos Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e da Solidariedade Social.

7. Neste contexto, a signatária considera não ter praticado qualquer ato doloso ou negligente passível de sanção no período em que exerceu funções de diretora-geral da DGAE, em regime de substituição, atentas as razões acima invocadas.

*Cristina Lourenço*



Reg. C/AR

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral  
Juiz Conselheiro José Tavares  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Av. Barbosa do Bocage 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA  
OFI/3349/2013/SG  
2013-08-26

ASSUNTO: Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas

Maria Ermelinda Paulo Rodrigues da Silva Carrachás, citada nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (adiante designada Lei n.º 98/97), para comentar o relato aos números 23 a 26 do ponto 1.1, à parte correspondente do ponto 3.5 e ao quadro número 12 do Anexo I, vem oferecer os seguintes comentários:

1. Por força do Despacho n.º 9900/2012 do Senhor Ministro da Economia e do Emprego<sup>1</sup>, a signatária iniciou funções de Secretária-Geral do Ministério da Economia e do Emprego em julho de 2012.
2. Quando iniciou funções, encontrava-se em curso um procedimento lançado pela Unidade Ministerial de Compras (UMC) do então Ministério de Economia e Inovação para “Aquisição de combustíveis rodoviários em postos de abastecimento públicos e serviço complementar de portagens associadas ao cartão eletrónico de abastecimento”, autorizado pelo Despacho n.º 50/2009, de 23 de setembro, do, então, Ministro da Economia e da Inovação.

<sup>1</sup> Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 141, de 23 de julho de 2012.



Secretaria-Geral

3. O procedimento fora adotado ao abrigo do Acordo Quadro celebrado pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP) n.º 2.1 “ Combustíveis Rodoviários” que entrara em vigor em setembro de 2008.
4. A Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) estava incluída no elenco das 27 entidades em representação das quais a UMC lança o referido procedimento.
5. As diversas vicissitudes por que passou este procedimento aquisitivo, alheias à vontade desta Secretaria-Geral (dadas, aliás, a conhecer no âmbito da presente auditoria), foram adiando a celebração dos respetivos contratos.
6. Importará destacar que só em junho de 2012 havia sido regulamentada a Lei n.º 8/2012, de 2 de fevereiro, o que implicou que só nessa data se teve conhecimento dos procedimentos efetivos para obtenção dos necessários despachos para a assunção dos compromissos plurianuais, que têm associados um conjunto de formalidades que não permitiam o prosseguimento dos trâmites conducentes à celebração dos contratos.
7. Todas as contingências impeditivas da celebração dos contratos haviam ocorrido em momento anterior ao do início de funções da signatária.
8. Acresce que, quando a signatária iniciou funções, a Secretaria-Geral perfilhava o entendimento de que a aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE se realizava em conformidade com o disposto no Aviso n.º 11256/2009 da ANCP<sup>2</sup>, pelo que a questão da legalidade desse procedimento nunca lhe foi colocada.
9. Certo é que o abastecimento de combustíveis, sendo essencial ao regular funcionamento dos serviços, na medida em que permite a satisfação de uma necessidade permanente e urgente, consubstanciava, sem dúvida, uma necessidade que não podia deixar de ser assegurada.
10. Por outro lado, o pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, formalidade necessária à regularidade da aquisição de combustível rodoviário pela DGAE, deveria ter ocorrido em momento anterior a 31 de julho de 2011, logo, muito antes de a signatária ter iniciado funções de Secretária-Geral.
11. Assim, tendo em consideração que se encontrava em curso o procedimento aquisitivo acima descrito, que dava cumprimento ao disposto nas normas do regime do sistema nacional de compras públicas; o facto de ser essencial que a DGAE continuasse a adquirir combustível rodoviário para a prossecução das suas atribuições; bem como a circunstância de a necessidade do

<sup>2</sup> Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 119, de 23 de junho.



Secretaria-Geral

pedido de exceção se reportar a data anterior àquela em que a signatária iniciou funções, levou a que a mesma, não duvidando da legalidade da sua atuação, estivesse convicta de estar a ser dado pleno cumprimento ao dever da boa administração e da prudência na gestão dos dinheiros públicos.

12. Pelo que, atendendo às circunstâncias concretas acima descritas, entende a signatária ter agido com a prudência e o cuidado devido, não descurando as responsabilidades inerentes ao cargo que ocupa.
13. Consequentemente, não lhe deverá ser imputada responsabilidade financeira sancionatória, conforme prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97.
14. Como é sabido, em finais de 2012, entrou em vigor um novo Acordo Quadro para aquisição de combustíveis rodoviários, em postos de abastecimento públicos e a granel, o que determinou a impossibilidade de se celebrarem contratos ao abrigo do anterior Acordo Quadro pelo que a signatária propôs à consideração do Senhor Ministro da Economia e do Emprego a decisão de não adjudicação de todas as propostas no âmbito do procedimento anterior e a preparação e condução de novo procedimento centralizado para todos os organismos do Ministério da Economia e do Emprego vinculados ao Sistema Nacional de Compras Públicas, a iniciar em maio de 2013, tendo tal proposta obtido a devida autorização pelo referido membro do Governo.
15. Assim, aproveita a signatária para informar a Direção-Geral do Tribunal de Contas que nesta data encontra-se em preparação um novo procedimento de aquisição de combustíveis pela UMC do ainda Ministério da Economia e do Emprego, em representação das entidades compradoras, nos termos do novo Acordo Quadro celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, I.P.) e em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 79.º do Código dos Contratos Públicos.
16. Igualmente, nesta data, foi feito o pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto – Lei n.º 37/2007, para que se possa regularizar a situação presente, durante o procedimento de aquisição supracitado.

Com os melhores cumprimentos,

Mª Ermelinda Carrachás  
Secretária-Geral

Maria Ermelinda  
Paulo Rodrigues  
da Silva  
Carrachás

Digitally signed by Maria  
Ermelinda Paulo Rodrigues da  
Silva Carrachás  
DN: c=PT, o=Ministério da  
Economia e do Emprego,  
ou=Secretaria-Geral do Ministério  
da Economia e do Emprego,  
cn=Maria Ermelinda Paulo  
Rodrigues da Silva Carrachás  
Date: 2013.08.26 15:18:21 +01'00'

DGTC 28 8 13 15716

Exm.º Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. José Tavares  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Proc. N.º 35/12 – Audit DA III.1

Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas

Ana Isabel de Bettencourt Furtado Roçadas Ramalho, notificada através do ofício n.º 11443, de 29-07-2013, que aqui se dá por integralmente reproduzido, vem nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pronunciar-se relativamente aos números 18 a 26 do 1.1, à parte correspondente do ponto 3.5 e aos quadros números 11 e 12 do Anexo I do Relatório da Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (Relatório), respeitantes ao contrato n.º 64/2011/DGEG<sup>1</sup> (Anexo I) celebrado entre o Estado Português, através da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e a Logoparadoxo – Consultadoria Jurídica, Unipessoal, Ld.ª (Logoparadoxo), em 11 de Outubro de 2011 (Contrato), e à aquisição de combustíveis rodoviários nos seguintes termos:

***I Sobre os números 18 a 26 do ponto 1.1. e Quadro número 11***

**Número 18 do Relatório**

1. Refere o n.º 18 do 1.1 Relatório que *“Da verificação efetuada sobre os vencimentos que ficaram sujeitos a redução remuneratório observou-se a sua conformidade com o disposto no artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (cfr ponto 3.5).”*
2. Em conformidade com o disposto no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Anexo II), que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 (LOE 2011), a redução remuneratória prevista no artigo 19.º do mesmo diploma legal era aplicável aos contratos de aquisição de serviços celebrados por Órgãos, serviços ou entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, nomeadamente serviços da administração direta do Estado, como é o caso da DGAE.

<sup>1</sup> A menção DGEG não está correta, é a abreviatura de Direção-Geral de Energia e Geologia, na verdade a numeração correta do contrato seria 64/2011/DGAE, esta sim a abreviatura de Direção-Geral das Atividades Económicas.



3. A aplicação da redução remuneratória, bem como o pedido de parecer prévio, obedeciam ainda às instruções disponibilizadas pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

#### Número 19 do Relatório

4. Refere n.º 19 do 1.1 do Relatório *“Relativamente ao contrato de aquisição de serviços, celebrado em 11 de outubro de 2011, com o objeto de prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do Direito da União Europeia e do Direito Internacional Económico, pelo preço contratual de € 13.750,00, com retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/ IVA), apesar deste ter idêntico objecto e a mesma contraparte do contrato em vigor em 2010, não foi aplicado o regime da redução remuneratória, previsto no artigo 22.º da Lei do Orçamento do estado para 2011.”* (sublinhado nosso)
5. Efetivamente, o Contrato não foi objeto da redução remuneratória prevista no artigo 22.º da LOE 2011, porque legalmente a redução não era exigida.
6. Nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) *“O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)”*.
7. Sobre as aquisições de serviços que ocorreram em 2011, como de resto tem vindo a acontecer quer para o ano de 2012 quer para o ano em curso, a DGAEP disponibilizou na sua página eletrónica as FAQ's<sup>2</sup>– LOE 2011 (Anexo III), como aliás o Relatório, menciona e bem, na sua nota de rodapé n.º 11.
8. Naturalmente que os procedimentos destinados à aquisição de serviços, em qualquer dos anos a que se reportem, são instruídos, nos termos e de acordo com as instruções emanadas pela DGAP nesse mesmo ano. Esta é uma questão que seguramente não suscitará qualquer dúvida.
9. No ano de 2011, e conforme instruções disponibilizadas na página eletrónica da DGAEP, concretamente, FAQ's LOE 2011, 1 – *Aquisição de serviços, na FAQ XI “Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória? Lê-se que “Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam, parecer devem tomar como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução remuneratória quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.* (sublinhado nosso)
10. Assim, nos contratos de aquisição de serviços, celebrados no ano de 2011, a redução remuneratória era obrigatória quando se verificava a existência de contrato celebrado em 2010, com o mesmo objeto e ou contraparte.

---

<sup>2</sup> Frequently Asked Questions

11. No decurso de 2011, a DGAEP, não alterou a sua posição relativamente a esta questão, dado que teor da FAQ XI não foi objecto de alteração, donde, não se suscitou qualquer dúvida sobre a matéria.
12. A DGAEP disse precisamente o que pretendia dizer, ou seja que no ano de 2011 o termo de referência para a demonstração, e aplicação, da redução remuneratória era a existência de contrato celebrado em 2010.
13. No caso em apreço, existia efetivamente um contrato anterior com idêntico objecto celebrado com a mesma contraparte, porém o ano de celebração não foi 2010 mas sim, 2009, e este não era relevante como termo de referência para aplicar a redução remuneratória.
14. Refere a 2.ª parte da nota de rodapé n.º 11 do Relatório que *“Pela análise desta resposta (refere-se à FAQ XI. da DGAEP) verifica-se que, de facto, a utilização da expressão “contrato (...) celebrado em 2010” não é correta, não tendo a mesma suporte na letra da lei. Todavia, a análise do conteúdo desta resposta evidencia que o que está em causa é o valor de referência para efeitos da redução remuneratória, pelo que aquela expressão tem que ser interpretada como contrato em vigor em 2010.”*
15. Desta forma, apenas se poderá entender, que o verdadeiro cerne da questão, não é a instrução do procedimento aquisitivo levado a efeito pela SGMEID<sup>3</sup>, mas sim, as instruções divulgadas pela DGAEP para o efeito.
16. De facto, a instrução do procedimento aquisitivo, assentou nas orientações divulgadas pela DGAEP, e nem de outra forma poderia ser, dado que esta é a entidade com competência na matéria.
17. Afigura-se assim que conclusão constante no Relatório, sobre a obrigação da redução remuneratória vem pôr em causa o entendimento que a DGAEP tinha sobre essa matéria no âmbito dos procedimentos de aquisição de serviços, no ano de 2011.
18. Todo o teor do relatório assenta na clara diferença de entendimento entre a instituição Tribunal de Contas e DGAEP, sobre o âmbito de aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços celebrados no ano de 2011.
19. Assim, temos por um lado a DGAEP, entidade competente para emanar as orientações para a instrução dos procedimentos aquisitivos<sup>4</sup>, e por outro lado, temos a entidade Tribunal de Contas, com competência para auditar aqueles procedimentos, e que numa fase posterior vem manifestar um entendimento distinto sobre a redução remuneratória no ano de 2011.
20. O Relatório assume uma posição muito clara sobre a informação disponibilizada pela DGAEP quanto à redução remuneratória para o ano de 2011, refere que não é correta, chegando mesmo a referir que o entendimento da DGAEP não tem suporte na letra da lei.
21. Na verdade o que parece estar em causa, efetivamente, são as orientações disponibilizadas pela DGAEP, com as quais o Relatório manifesta uma claríssima discordância.

<sup>3</sup> SGMEID – Ex Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, extinta pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro, as suas atribuições foram integradas na Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, atualmente Ministério da Economia.

<sup>4</sup> De resto, constitui instrução do despacho do Secretário de Estado da Administração Pública a pronúncia da DGAEP sobre os pedidos submetidos para efeitos de parecer prévio que nos ocupa.



22. O Relatório tem subjacente a ideia de que a instrução do procedimento aquisitivo, que antecedeu a celebração do Contrato, não deveria ter sido desenvolvida de acordo com as orientações da DGAEP.
23. Com efeito, a DGAEP é a entidade competente na matéria, e portanto os serviços/entidades têm de atuar em conformidade com as orientações por ela divulgadas, tal como sucedeu.
24. No ano de 2011, a orientação para aplicação da redução remuneratória era muito clara, só seria obrigatória mediante a existência de contrato celebrado no ano anterior, 2010, com idêntico objecto e ou contraparte, no caso de não existir contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e ou contraparte, a redução remuneratória não era aplicável.
25. Não poderemos perder de vista que o procedimento aquisitivo, objeto da auditoria do Tribunal de Contas, ocorreu em 2011, e portanto estava submetido a um enquadramento legal bem distinto do que vigorou em 2012 e também no ano em curso.
26. Conforme já referido, nos termos do artigo 22.º da LOE 2011, naquele ano, a redução remuneratória era aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, celebrados ou renovados, com idêntico objecto e a mesma contraparte, nada mais acrescentava a norma, quanto ao termo de referência para aplicar a redução.
27. Em 2011, o parecer prévio vinculativo, igualmente previsto no artigo 22.º da LOE 2011, encontrava-se regulamentado na Portaria n.º 4-A/52011, de 3 de janeiro (Anexo IV) e nada acrescentava sobre a matéria, isto é, indicava como elemento a constar no pedido de parecer prévio a demonstração de redução remuneratória, naturalmente, sempre que esta legalmente fosse devida.
28. Reitera-se, convictamente, que o contrato em apreço não foi objecto de redução remuneratória, porque legalmente não havia essa obrigação e porque para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o termo de referência era a existência de contrato celebrado em 2010 com idêntico objecto e ou contraparte, o que não se verificava.
29. De facto o contrato anterior, como referimos, não é de 2010, é um contrato de 2009, ano a que reporta a sua celebração, por este facto, não existia termo de referência, como também já foi referido.
30. Importa assim clarificar conceitos.
31. Por celebração do contrato entende-se *“O contrato encontra-se celebrado quando as manifestações de vontade dos respectivos contraentes, emitidas na forma adequada e contendo todos os elementos essenciais específicos do contrato em causa, se fundem.”*<sup>5</sup>
32. Por renovação do contrato entende-se *“Quando o contrato tenha termo (certo ou incerto, legal ou convencional), caduca uma vez atingido este. Pode, no entanto, renovar-se por convenção das partes nesse sentido (...)”*<sup>6</sup>
33. Estão assim em causa conceitos claramente distintos, ou melhor, figuras jurídicas distintas.
34. No ano de 2011, o termo de referência para aplicar a redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços não era a existência de contrato vigente com idêntico objecto, mas sim existência de contrato celebrado em 2010 (ano anterior) com idêntico objeto e ou contraparte.
35. No ano de 2012, o pressuposto para a aplicação da redução remuneratória aos contratos de aquisição de serviços foi alterado, conforme decorre do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º

<sup>5</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 99.

<sup>6</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 516



- 64-B/2011, de 30 de dezembro (Anexo V) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), nos termos do qual é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente e 2011.
36. No âmbito da LOE 2013, o regime jurídico é idêntico, isto é, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços é a existência de contrato vigente em 2012, com idêntico objeto.
37. Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Anexo VI) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2013 (LOE 2013), a redução remuneratória é “(...) aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012, (...)”.
38. Em qualquer dos casos, no âmbito da LOE 2012 e da LOE 2013, o termo de referência para a aplicação da redução remuneratória é a verificação de contrato vigente no ano anterior, e portanto o âmbito de aplicação da redução tornou-se, claramente, mais abrangente, já que ao referir ‘contrato vigente’ inclui os que estão em vigor quer pela via da celebração quer pela via da renovação.
39. Assim, o entendimento manifestado no Relatório sobre a questão da redução remuneratória tem claro acolhimento no âmbito da LOE 2012 e na LOE 2013, contudo, e como já referido, em 2011, o enquadramento legal era claramente distinto.
40. Em 2011, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços foi a existência de contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e NÃO a existência de contrato vigente em 2010 com idêntico objeto.
41. O procedimento que levou à celebração do Contrato terá de ser analisado face ao enquadramento legal que existia à data, 2011, e não em atenção ao enquadramento legal vigente em 2012 ou no ano e curso.
42. Relativamente à nota da DGAE, anexa à informação n.º INF/131/2011/DSPCE/DGAE, mencionada na página 5 (parágrafo 5) do Relatório, efetivamente faz uma referência à redução remuneratória, contudo, pelas razões atrás aduzidas, não se verificou a existência de fundamento para a sua aplicação.

#### **Número 20 do Relatório**

43. Lê-se no n.º 20 do Relatório que “*Os referidos contratos, de 2010 e 2011, são ambos de avença, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o qual dependia designadamente, da redução remuneratória. No entanto, o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação da redução remuneratória.*”
44. Como já foi referido, a utilização da expressão *contratos de 2010 e 2011*, é incorreta, foram efetivamente celebrados dois contratos entre a DGAE e a Logoparadoxo, o primeiro foi celebrado em 2009 e o segundo celebrado em 2011.

45. Assim, no n.º 20 do Relatório, onde se lê “Os referidos contratos, de 2010 e 2011 (...)” deve ler-se “Os referidos contratos, de 2009 e 2011 (...)”.
46. A afirmação de que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, não é absolutamente isenta.
47. O pedido de parecer prévio vinculativo, foi solicitado através de e-mail remetido para ‘contratacaoservicos@mf.gov.pt’ em 22 de junho de 2011 (Anexo VII), acompanhado da informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011 (Anexo VIII), da minuta do convite (Anexo IX), do caderno de encargos (Anexo X) e da declaração de confirmação de cabimento orçamental (Anexo XI).
48. Através da informação n.º SAL/1200/2011/SG, foram disponibilizados os elementos indicados no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março, concretamente, descrição do contrato e seu objeto, declaração de confirmação orçamental, indicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato, informação sobre a contraparte e demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória.
49. Sobre a redução remuneratória, e para efeitos de apreciação por parte da DGAEP, foi transmitida a informação constante do ponto VI do citado documento, que se transcreve “*Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011.*”
50. Assim, não é verdadeira a afirmação constante da página 5 do Relatório quando diz “*Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista.*”
51. Certamente por lapso, o Relatório não mencionou a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011.
52. Verifica-se que foi transmitida à DGAEP toda a informação devida, e o que motivou o parecer favorável por parte desta Entidade foi o seu próprio entendimento sobre a matéria, que se consubstanciava no facto de em 2011 a redução remuneratória ser aplicável se existisse contrato celebrado em 2010 com idêntico objeto, o que não era o caso.
53. De resto, a omissão do teor do ponto VI. da informação n.º SAL/1200/2011/SG, da SGMEID, onde se refere que em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto, para transcrever apenas parte do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, onde se refere que os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto, é suscetível de induzir em erro.
54. Com efeito, a referência constante do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, assenta tão só e apenas no entendimento de que no ano de 2011 a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitassem parecer tomavam como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado em 2010.



55. A DGAEP apreciou a informação que lhe foi transmitida e decidiu em conformidade com o seu entendimento sobre a matéria, efetivamente, em 2010 não existia contrato celebrado.
56. Assim, fica provado que a afirmação constante no Relatório de que o Contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legais exigidos, não corresponde à verdade.
57. Não havendo lugar à redução remuneratória e tendo o parecer prévio sido instruído de acordo a tramitação legalmente prevista para esse efeito, a invocada nulidade do contrato, carece de total fundamento.

#### **Número 21.do Relatório**

58. Refere o Número 21 que no total, após 5 meses de vigência de contrato, a DGAE pagou a mais € 1.168,50 (950,00 + IVA).
59. Conforme resulta da factualidade atrás descrita, o Contrato, não foi objeto de redução remuneratória porque à luz do enquadramento legal a que a sua celebração se encontrava submetida, e atentos os pressupostos que fundamentaram essa celebração, a redução remuneratória não era devida, assim sendo, os valores constantes no Número 21 do Relatório não podem ser considerados.

#### **Número 22. do Relatório**

60. O Número 22.º do Relatório refere que a violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para os eventuais responsáveis, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, da redação dada pela Lei n.º 48/2006.
61. Atenta a exposição que antecede, conclui-se que não foi violada qualquer norma legal respeitante à redução remuneratória, pelo que não se verificou a prática de qualquer comportamento suscetível de originar responsabilidade financeira, reintegratória ou sancionatória, ficando afastado, conseqüentemente, uma atuação dolosa ou negligente.

#### **Quadro n.º 11 – Aquisição de serviços**

62. Pelo exposto, refutam-se as conclusões constantes do Quadro n.º 11, de facto a Informação n.º SAL I-INF/000674/2011/SG, de 29-03-2011 (Anexo XII) refere nos pontos 8 a 11, que a redução remuneratória não era devida, conforme resultou provado pelos motivos que antecedem.
63. Assim sendo, não poderá haver lugar à imputação de qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por falta de fundamento legal.

#### **Em conclusão sobre os números em apreço**

64. O Relatório assenta numa clara diferença de interpretação do regime jurídico das aquisições de serviços no, ano de 2011, entre a entidade competente para auditar os procedimentos aquisitivos e a entidade competente no âmbito da instrução desses



mesmos procedimentos aquisitivos, a DGAEP, no que respeita à questão da redução remuneratória.

65. O procedimento aquisitivo em apreço, que levou à celebração do Contrato, foi instruído em conformidade com as disposições legais para o efeito e de acordo com as orientações emanadas pela DGAEP, como não poderia deixar de ser e como atrás ficou demonstrado.
66. Assim, afigura-se que o que se questiona no Relatório, não é a instrução do procedimento, mas as orientações que estão na base dessa atuação, pelo que a eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória da instrutora parece ficar afastada.

## II Sobre o Número 35 e Quadro número 12

67. Referem-se o número e quadro acima identificados à aquisição de combustíveis rodoviários pela DGAE, durante a gerência de 2011.
68. Conforme decorre do exposto nos onze parágrafos do Relato sobre o assunto em apreço, após a entrada em vigor do Acordo Quadro relativo ao fornecimento de combustíveis rodoviários, em 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009<sup>7</sup>, a então Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação, não obstante o reduzido número de recursos humanos afeto à área da contratação pública (apenas 3 técnicos superiores, conforme Ficha de caracterização da UMC de 2009, em Anexo XIII), promoveu, a 3 de junho de 2009, as diligências necessárias para efeitos da aquisição centralizada deste tipo de bem, ou seja, ainda antes de ser centralizada a aquisição na respetiva Unidade Ministerial de Compras (UMC), o que apenas veio a suceder nos termos do Despacho n.º 18806/2009, de 14 de agosto.
69. O procedimento em causa, obteve despacho de autorização relativo à decisão de contratar a 23 de setembro de 2009<sup>8</sup>, e em finais de março de 2013, a decisão de não adjudicação, exarada por S. Exa o Ministro da Economia e do Emprego, na Informação n.º SAL/903/2012/SG, de 28 de março de 2013, em Anexo XIV, que se dá por integralmente reproduzida, e na qual se reporta as iterações que o processo em apreço teve.
70. No 3.º parágrafo do Relato refere-se que *“(…) desde 2009, a DGAE encontra-se a adquirir combustíveis rodoviários por ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento (CPA) de combustíveis líquidos (…)”*
71. Conclui-se, no 8.º parágrafo do mesmo Relato, que *“(…) pelo menos a partir de 31 de julho de 2011 a aquisição em causa foi efetuada em violação do disposto na Portaria n.º 103/2011, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (…), uma vez que a entidade, como organismo vinculado, devia adquirir bens e serviços ao abrigo dos respetivos AQ celebrados pela ANCP, após a entrada em vigor destes, a não ser nos casos que se justificasse um pedido de exceção, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º*

<sup>7</sup> Aviso publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 119, de 23 de junho de 2009

<sup>8</sup> Despacho n.º 50/2009, do Ministro da Economia e da Inovação

37/2007, devidamente autorizado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.”

72. De acordo com o Relato, esta circunstância deriva do facto de ser entendido que o contrato celebrado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento (CPA) cessar a sua vigência a 30 de julho de 2011, ou seja, três anos após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos<sup>9</sup>, conforme é exposto no mencionado 8.º parágrafo, e realçado no 5.º parágrafo, com a referência ao Aviso n.º 11256/2009.
73. Não se acompanha, pois, o entendimento expresso, no relato sobre a situação em apreço, nomeadamente, sobre o prazo de vigência do contrato de fornecimento que tinha sido celebrado ao abrigo do correspondente contrato público de aprovisionamento.
74. A aplicação *tout court* do disposto no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) à vigência do contrato celebrado ao abrigo do contrato público de aprovisionamento afigura-se controversa.
75. O enquadramento jurídico que permitia a celebração deste tipo de contratos, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nada estabelecia sobre o prazo limite de vigência dos mesmos, também designados como contratos de “*call off*”<sup>10</sup>.
76. Foi com a Diretiva 2004/18/CE, que veio a ser transposta em Portugal através do CCP, que se consagrou um limite máximo para os Acordos Quadro de quatro anos, figura, que de resto, até à sua transposição não tinha acolhimento no ordenamento jurídico nacional.
77. Assim, os CPA, cujo enquadramento legal é diferente do dos Acordos Quadro (AQ), incluindo o processo de formação de contratos de “*cal off*” que destes “*framework agreements*” decorrem, não caducaram automaticamente com a transposição da Diretiva, nem tão pouco os respetivos contratos que foram celebrados ao seu abrigo.
78. A vigência de termo do contrato de fornecimento de combustível rodoviário celebrado ao abrigo do CPA que no Relatório se defende e se pretende aplicar decorre de um enquadramento legal posteriormente aprovado, em 2008, com a entrada em vigor do CCP.
79. Em princípio, a lei só dispõe para o futuro.
80. Não parece líquido que do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que ao aprovar o CCP veio transpor a Diretiva referida, se possa concluir, de modo inequívoco, que as normas do CCP disponham diretamente sobre o conteúdo das relações jurídicas constantes dos contratos de “*call off*” dos CPAs, abstraindo dos factos que lhes deram origem.
81. Na verdade, é expresso no artigo 16.º do mencionado diploma legal que, em sede de execução, como é o caso do artigo 440.º do CCP que nos ocupa, as suas normas só se

<sup>9</sup> Com o devido respeito, não se poderá concordar com a indicação da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos para o efeito, pois tratando-se de uma aquisição ao abrigo de um Acordo Quadro, o mesmo teria de estar vigente para se poder recorrer à respetiva figura, o que só sucedeu a 30-09-2008, conforme Anexo do Aviso n.º 11256/2009.

<sup>10</sup> Como é consabido, os contratos de “*cal off*” são os contratos celebrados ao abrigo de um “*framework agreement*”, entendido como um acordo que visa regular, a montante, condições contratuais futuras, de modo mais flexível e vantajoso. Os contratos de “*cal off*” dos CPAs eram celebrados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e os resultantes dos Acordos Quadros promovidos pela então Agência Nacional de Compras Públicas, têm o seu enquadramento no artigo 259.º do CCP.

aplicam a contratos celebrados na sequência de procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua entrada em vigor, e solução idêntica é adotada para as situações de prorrogações.

82. Assim, e indo mais além do que o entendimento do período adicional de três anos, mencionado no Relatório como sendo o da Secretaria-Geral<sup>11</sup>, parece que esta limitação de vigência apenas poderá produzir efeitos para as relações contratuais a celebrar a abrigo dos AQs, ou seja, apenas poderia produzir efeitos para o futuro, de acordo com a aplicação da lei no tempo, decorrente do artigo 12.º do Código Civil.
83. Na verdade, a formulação do Aviso n.º 11256/2009 é cautelosa, deixando ao instrutor dos processos a margem de interpretação sobre a aplicabilidade do artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos aos contratos celebrados ao abrigo dos CPAs, quando refere "*caso seja aplicável*", o que nos parece demonstrado que não o é na situação em apreço, pelos argumentos jurídicos apresentados.
84. Assim, acrescenta-se, nesta sede, que, por analogia, o termo de vigência, por caducidade, do contrato de "*call off*" celebrado ao abrigo do CPA deveria ocorrer quando fosse celebrado o contrato de "*call off*" ao abrigo do AQ.
85. Existiria, desta forma, uma identidade de regimes relativos à transição dos CPAs/AQs e dos respetivos contratos de "*call off*".
86. Atendendo a que a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) sucedeu automaticamente nas atribuições e competências da Direcção-Geral do Património, no âmbito do aprovisionamento, incluindo na posição jurídica do Estado nos contratos públicos de aprovisionamento celebrados por essa pela Direcção-Geral e nos respetivos procedimentos pendentes, qualquer que seja a fase em que se encontrassem<sup>12</sup>, e por essa via, foi celebrando AQ que foram substituindo os CPAs existentes, faria sentido que os contratos celebrados ao abrigo destes últimos se mantivessem, caducando apenas com a celebração dos contratos ao abrigo dos AQs, até porque não se pode ignorar que na génese dos CPAs estavam concursos públicos internacionais que visavam garantir os princípios, já então não estranhos ou desconhecidos, da igualdade e da concorrência.
87. O recurso à celebração de contratos através dos AQs teria sempre de ocorrer, em virtude da centralização prevista pelo Sistema Nacional de Compras Públicas.
88. Deste modo, entendeu-se que existia um contrato de fornecimento contínuo de combustível rodoviário em vigor, que apenas caducaria com a celebração do novo contrato ao abrigo do AQ, cujo procedimento já estava em curso, e não expediente de recorrendo à aquisição daqueles bens em franca violação das disposições referidas no parágrafo 8.º do Relato<sup>13</sup>, justificando-se, assim, a razão pela qual não se procedeu ao pedido de exceção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>11</sup> Esta posição foi apresentada, meramente, a título de cautela, sem se ter explanado, à data, na altura o restante enquadramento da questão.

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro

<sup>13</sup> Reitera-se que não foi celebrado qualquer contrato; entendia-se que o mesmo estava em vigor e manter-se-ia até à celebração do novo ao abrigo do AQ. Tão pouco se celebrou qualquer Acordo Quadro relativo a bens ou serviços da exclusiva competência da ANCP ou da UMC, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, cuja referência cremos que será por lapso.

89. O fornecimento do combustível e os pagamentos respetivos fornecimento em apreço foram, deste modo, efetuados nos termos do respetivo contrato, celebrado abrigo de um contrato público de aprovisionamento, na convicção de que não haveria a infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade e demais consequências dela decorrentes e expostas no Relato a esse propósito.
90. Por outro lado, e conforme resulta do exposto, se o enquadramento jurídico da vigência dos contratos públicos de aprovisionamento é complexo, é de referir que também não existiam, à data, recursos quer em número suficiente, quer com a formação mais adequada para o efeito.
91. Efetivamente, a Direção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e Logística tinha afeto à Unidade Ministerial de Compras (UMC) um número muito reduzido de recursos (3 técnicos superiores em 2009 e 5 técnicos superiores em 2010, conforme ficha de caracterização junta em Anexo XV), recursos estes que conduziam todos os procedimentos ao abrigo dos Acordos Quadro, cuja centralização estava prevista para a UMC (todas as categorias previstas no Anexo na Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, com exceção das centralizadas pela ANCP, para um universo de 27 organismos ativos), bem como os demais procedimentos relativos à contratação das entidades abrangias pela prestação centralizada de serviços prevista no diploma que aprovou a orgânica da Secretaria-Geral, e gestão dos contratos existentes.
92. Não se poderá deixar de se frisar que nada faria prever que o procedimento de formação de contrato ao abrigo do Acordo Quadro, iniciado em 2009, fosse submetido a três Ministros diferentes, com iterações diversas, incluindo a aprovação de três Leis Orgânicas<sup>14</sup> com forte impacto na configuração do próprio Ministério, e tivesse uma conclusão apenas em 2013.
93. Pretende-se, por esta via, demonstrar a morosidade dos procedimentos, complexidade que está associada aos AQs, bem como a própria dificuldade decorrente de um procedimento pré-contratual que, à data, era novo.
94. Apesar destas dificuldades, pretendeu-se dar sequência, o melhor possível dentro das circunstâncias existentes, ao cumprimento do Sistema Nacional de Compras Públicas, conforme decorre do caso em apreço, sendo estas circunstâncias partilhadas por demais UMCs e transmitidas à própria ANCP nas reuniões bilaterais que tiveram lugar.

**Em conclusão sobre os números em apreço e Quadro n.º 12**

95. Constitui convicção que o contrato de fornecimento de combustível estava em vigor, e estaria até à celebração de novo contrato ao abrigo do AQ, pelos argumentos expostos, não havendo infração de qualquer disposição legal que determinasse a sua nulidade.

---

<sup>14</sup> Os diplomas a que nos referimos são o Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro; o Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, que ao aprovar a orgânica do XVIII Governo Constitucional integra na esfera do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento uma nova Secretaria de Estado, bem como, a título exemplificativo, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP; e o Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho, que veio aprovar a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, na decorrência do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, que aprovou a orgânica do Ministério, que passou a integrar organismos dos extintos Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e da Solidariedade Social.



96. Os procedimentos adotados nesta sede, pese embora as dificuldades existentes e demonstradas, revelam que não houve dolo nem tão pouco negligência na prática dos atos apontados como suscetíveis de responsabilidade, pelo que não se afigura a existência de práticas passíveis de sanção.

São estes os comentários que o relato de auditoria nos merece e que apresentamos.

ESTORIL, 23 de agosto de 2013



DGTC 26 08'13 15564

Resumido  
em A/R

Tribunal de Contas  
Direção-Geral

Proc. N.º 35/12 - Audit DA III.1

Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas

**Maria de Fátima Marta Ferreira**, notificada através do ofício n.º 11439, de 29-07-2013, que aqui se dá por integralmente reproduzido, vem nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pronunciar-se relativamente aos pontos n.ºs 18 a 22 do 1.1, à parte correspondente do ponto 3.5 e ao quadro n.º 11 do Anexo I do Relatório da Auditoria Financeira à Direção-Geral das Atividades Económicas (Relatório), respeitantes ao contrato n.º 64/2011/DGEG<sup>1</sup> (Anexo I) celebrado entre o Estado Português, através da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) e a Logoparadoxo - Consultadoria Jurídica, Unipessoal, Ld.<sup>a</sup> (Logoparadoxo), em 11 de Outubro de 2011 (Contrato), nos seguintes termos:

#### Ponto 18 do Relatório

1. Refere o n.º 18 do 1.1 Relatório que *“Da verificação efetuada sobre os vencimentos que ficaram sujeitos a redução remuneratório observou-se a sua conformidade com o disposto no artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (cfr ponto 3.5).”*
2. Em conformidade com o disposto no artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Anexo II), que aprovou o Orçamento do Estado para 2011 (LOE 2011), a redução remuneratória prevista no artigo 19.º do mesmo diploma legal era aplicável aos contratos de aquisição de serviços celebrados por Órgãos, serviços ou entidades previstos nos n.ºs 1 a 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, nomeadamente serviços da administração direta do Estado, como é o caso da DGAE.

<sup>1</sup> A menção DGEG não está correta, é a abreviatura de Direção-Geral de Energia e Geologia, na verdade a numeração correta do contrato seria 64/2011/DGAE, esta sim a abreviatura de Direção-Geral das Atividades Económicas.

3. A aplicação da redução remuneratória, bem como o pedido de parecer prévio, obedeciam ainda às instruções disponibilizadas pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

#### Ponto 19 do Relatório

4. Refere n.º 19 do 1.1 do Relatório “*Relativamente ao contrato de aquisição de serviços, celebrado em 11 de outubro de 2011, com o objeto de prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica nas áreas do Direito da União Europeia e do Direito Internacional Económico, pelo preço contratual de € 13.750,00, com retribuição certa mensal de € 2.750,00 (s/ IVA), apesar deste ter idêntico objecto e a mesma contraparte do contrato em vigor em 2010, não foi aplicado o regime da redução remuneratória, previsto no artigo 22.º da Lei do Orçamento do estado para 2011.*” (sublinhado nosso)
5. Efetivamente, o Contrato não foi objeto da redução remuneratória prevista no artigo 22.º da LOE 2011, porque legalmente a redução não era exigida.
6. Nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) “*O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou a renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte (...)*”.
7. Sobre as aquisições de serviços que ocorreram em 2011, como de resto tem vindo a acontecer quer para o ano de 2012 quer para o ano em curso, a DGAEP disponibilizou na sua página eletrónica as FAQ’s - LOE 2011 (Anexo III), como aliás o Relatório, menciona e bem, na sua nota de rodapé n.º 11.
8. Naturalmente que os procedimentos destinados à aquisição de serviços, em qualquer dos anos a que se reportem, são instruídos, nos termos e de acordo com as instruções emanadas pela DGAP nesse mesmo ano. Esta é uma questão que seguramente não suscitará qualquer dúvida.
9. No ano de 2011, e conforme instruções disponibilizadas na página eletrónica da DGAEP, concretamente, FAQ’s LOE 2011, 1 - *Aquisição de serviços, na FAQ XI “Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória? Lê-se que “Na celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitam, parecer devem tomar como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano de 2010. Não há lugar a aplicação da redução remuneratória quando, em anos seguidos, o mesmo prestador presta serviços distintos.* (sublinhado nosso)

10. Assim, nos contratos de aquisição de serviços, celebrados no ano de 2011, a redução remuneratória era obrigatória quando se verificava a existência de contrato celebrado em 2010, com o mesmo objeto e ou contraparte.
11. No decurso de 2011, a DGAEP, não alterou a sua posição relativamente a esta questão, dado que teor da FAQ XI não foi objecto de alteração, donde, não se suscitou qualquer dúvida sobre a matéria.
12. A DGAEP disse precisamente o que pretendia dizer, ou seja que no ano de 2011 o termo de referência para a demonstração, e aplicação, da redução remuneratória era a existência de contrato celebrado em 2010.
13. No caso em apreço, existia efetivamente um contrato anterior com idêntico objecto celebrado com a mesma contraparte, porém o ano de celebração não foi 2010 mas sim, 2009, e este não era relevante como termo de referência para aplicar a redução remuneratória.
14. Refere a 2.º parte da nota de rodapé n.º 11 do Relatório que “Pela análise desta resposta (refere-se à FAQ XI. da DGAEP) verifica-se que, de facto, a utilização da expressão “contrato (...) celebrado em 2010” não é correta, não tendo a mesma suporte na letra da lei. Todavia, a análise do conteúdo desta resposta evidencia que o que está em causa é o valor de referência para efeitos da redução remuneratória, pelo que aquela expressão tem que ser interpretada como contrato em vigor em 2010.”
15. Desta forma, apenas se poderá entender, que o verdadeiro cerne da questão, não é a instrução do procedimento aquisitivo levado a efeito pela SGMEID<sup>2</sup>, mas sim, as instruções divulgadas pela DGAEP para o efeito.
16. De facto, a instrução do procedimento aquisitivo, assentou nas orientações divulgadas pela DGAEP, e nem de outra forma poderia ser, dado que esta é a entidade com competência na matéria.
17. Afigura-se assim que conclusão constante no Relatório, sobre a obrigação da redução remuneratória vem pôr em causa o entendimento que a DGAEP tinha sobre essa matéria no âmbito dos procedimentos de aquisição de serviços, no ano de 2011.
18. Todo o teor do relatório assenta na clara diferença de entendimento entre a instituição Tribunal de Contas e DGAEP, sobre o âmbito de aplicação da redução remuneratório nos contratos de aquisição de serviços celebrados no ano de 2011.

---

<sup>2</sup> SGMEID – Ex Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, extinta pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro, as suas atribuições foram integradas na Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego, atualmente Ministério da Economia.

19. Assim, temos por um lado a DGAEP, entidade competente para emanar as orientações para a instrução dos procedimentos aquisitivos, e por outro lado, temos a entidade Tribunal de Contas, com competência para auditar aqueles procedimentos, e que numa fase posterior vem manifestar um entendimento distinto sobre a redução remuneratória no ano de 2011.
20. O Relatório assume uma posição muito clara sobre a informação disponibilizada pela DGAEP quanto à redução remuneratória para o ano de 2011, refere que não é correta, chegando mesmo a referir que o entendimento da DGAEP não tem suporte na letra da lei.
21. Na verdade o que parece estar em causa, efetivamente, são as orientações disponibilizadas pela DGAEP, com as quais o Relatório manifesta uma claríssima discordância.
22. O Relatório tem subjacente a ideia de que a instrução do procedimento aquisitivo, que antecedeu a celebração do Contrato, não deveria ter sido desenvolvida de acordo com as orientações da DGAEP.
23. Com efeito, a DGAEP é a entidade competente na matéria, e portanto os serviços/entidades têm de atuar em conformidade com as orientações por ela divulgadas, tal como sucedeu.
24. No ano de 2011, a orientação para aplicação da redução remuneratória era muito clara, só seria obrigatória mediante a existência de contrato celebrado no ano anterior, 2010, com idêntico objecto e ou contraparte, no caso de não existir contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e ou contraparte, a redução remuneratória não era aplicável.
25. Não poderemos perder de vista que o procedimento aquisitivo, objeto da auditoria do Tribunal de Contas, ocorreu em 2011, e portanto estava submetido a um enquadramento legal bem distinto do que vigorou em 2012 e também no ano em curso.
26. Conforme já referido, nos termos do artigo 22.º da LOE 2011, naquele ano, a redução remuneratória era aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, celebrados ou renovados, com idêntico objecto e a mesma contraparte, nada mais acrescentava a norma, quanto ao termo de referência para aplicar a redução.
27. Em 2011, o parecer prévio vinculativo, igualmente previsto no artigo 22.º da LOE 2011, encontrava-se regulamentado na Portaria n.º 4-A/52011, de 3 de janeiro (anexo IV) e nada acrescentava sobre a matéria, isto é, indicava como elemento a constar no pedido de parecer prévio a demonstração de redução remuneratória, naturalmente, sempre que esta legalmente fosse devida.

28. Reitera-se, convictamente, que o contrato em apreço não foi objecto de redução remuneratória, porque legalmente não havia essa obrigação e porque para efeitos da aplicação da redução remuneratória, **o termo de referência era a existência de contrato celebrado em 2010 com idêntico objecto e ou contraparte, o que não se verificava.**
29. De facto o contrato anterior, como referimos, não é de 2010, é um contrato de 2009, ano a que reporta a sua celebração, por este facto, não existia termo de referência, como também já foi referido.
30. Importa assim clarificar conceitos.
31. Por celebração do contrato entende-se *“O contrato encontra-se celebrado quando as manifestações de vontade dos respectivos contraentes, emitidas na forma adequada e contendo todos os elementos essenciais específicos do contrato em causa, se fundem.”*<sup>3</sup>
32. Por renovação do contrato entende-se *“Quando o contrato tenha termo (certo ou incerto, legal ou convencional), caduca uma vez atingido este. Pode, no entanto, renovar-se por convenção das partes nesse sentido (...)”*<sup>4</sup>
33. Estão assim em causa conceitos claramente distintos, ou melhor, figuras jurídicas distintas.
- 34. No ano de 2011, o termo de referência para aplicar a redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços não era a existência de contrato vigente com idêntico objecto, mas sim existência de contrato celebrado em 2010 (ano anterior) com idêntico objeto e ou contraparte.**
35. No ano de 2012, o pressuposto para a aplicação da redução remuneratória aos contratos de aquisição de serviços foi alterado, conforme decorre do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Anexo V) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2012 (LOE 2012), nos termos do qual é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou, contraparte de contrato vigente e 2011.
36. No âmbito da LOE 2013, o regime jurídico é idêntico, isto é, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços é a existência de contrato vigente em 2012, com idêntico objeto.

<sup>3</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 99.

<sup>4</sup> Cfr. Dicionário Jurídico, Ana Prata, 3.ª Edição reimpressão, pág. 516

37. Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Anexo VI) que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2013 (LOE 2013), a redução remuneratória é “(...) aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2013, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e, ou contraparte de contrato vigente em 2012, (...)”.
38. Em qualquer dos casos, no âmbito da LOE 2012 e da LOE 2013, o termo de referência para a aplicação da redução remuneratória é a verificação de contrato vigente no ano anterior, e portanto o âmbito de aplicação da redução tornou-se, claramente, mais abrangente, já que ao referir ‘contrato vigente’ inclui os que estão em vigor quer pela via da celebração quer pela via da renovação.
39. Assim, o entendimento manifestado no Relatório sobre a questão da redução remuneratória tem claro acolhimento no âmbito da LOE 2012 e na LOE 2013, contudo, e como já referido, em 2011, o enquadramento legal era claramente distinto.
40. Em 2011, o fundamento para a aplicação da redução remuneratória nos contratos de aquisição de serviços foi a existência de contrato celebrado em 2010, com idêntico objeto e NÃO a existência de contrato vigente em 2010 com idêntico objeto.
41. O procedimento que levou à celebração do Contrato terá de ser analisado face ao enquadramento legal que existia à data, 2011, e não em atenção ao enquadramento legal vigente em 2012 ou no ano e curso.
42. Relativamente à nota da DGAE, anexa à informação n.º INF/131/2011/DSPCE/DGAE, mencionada na página 5 (parágrafo 5) do Relatório, efetivamente faz uma referência à redução remuneratória, contudo, pelas razões atrás aduzidas, não se verificou a existência de fundamento para a sua aplicação.

#### Ponto 20 do Relatório

43. Lê-se no n.º 20 do Relatório que “Os referidos contratos, de 2010 e 2011, são ambos de avença, carecendo o contrato celebrado em 2011 de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública, o qual dependia designadamente, da redução remuneratória. No entanto, o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, sendo o contrato nulo de acordo com o n.º 6 do artigo 22.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011, uma vez que não foi dado cumprimento à obrigação da redução remuneratória.

6/15

44. Como já foi referido, a utilização da expressão *contratos de 2010 e 2011*, é incorreta, foram efetivamente celebrados dois contratos entre a DGAE e a Logoparadoxo, o primeiro foi celebrado em 2009 e o segundo celebrado em 2011.
45. Assim, no n.º 20 do Relatório, onde se lê “Os referidos contratos, de 2010 e 2011 (...)” deve ler-se “Os referidos contratos, de 2009 e 2011 (...)”.
46. A afirmação de que o contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legalmente exigidos, não é verdadeira.
47. O pedido de parecer prévio vinculativo, foi solicitado através de e-mail remetido para ‘contratacaoservicos@mf.gov.pt’ em 22 de junho de 2011 (anexo VII), acompanhado da informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011 (Anexo VIII), da minuta do convite (Anexo IX), do caderno de encargos (Anexo X) e da declaração de confirmação de cabimento orçamental (Anexo XI).
48. Através da informação n.º SAL/1200/2011/SG, foram disponibilizados os elementos indicados no n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de março, concretamente, descrição do contrato e seu objeto, declaração de confirmação orçamental, indicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato, informação sobre a contraparte e demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória.
49. Sobre a redução remuneratória, e para efeitos de apreciação por parte da DGAEP, foi transmitida a informação constante do ponto VI do citado documento, que se transcreve “***Não aplicável, porque em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto ou contraparte, e nesta medida não se verifica a existência de termo de referência para a aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 22.º n.º 1 da LOE 2011.***”
50. Assim, não é verdadeira a afirmação constante no ponto 3.5 (página 5) do Relatório quando diz “*Aliás, o parecer prévio para a celebração do contrato foi favorável porque, conforme se refere em Informação da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “Os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objecto e, deste modo, dá-se como não aplicável a redução remuneratória legalmente prevista.*”
51. Certamente por lapso, o Relatório não mencionou a informação n.º SAL/1200/2011/SG, de 22-06-2011.
52. Verifica-se que foi transmitida à DGAEP toda a informação devida, e o que motivou o parecer favorável por parte desta Entidade foi o seu próprio entendimento sobre a matéria, que se consubstanciava no facto de em 2011 a redução remuneratória ser aplicável se existisse contrato celebrado em 2010 com idêntico objeto, o que não era o caso.

7  
Bt

53. De resto, a omissão do teor do ponto VI. da informação n.º SAL/1200/2011/SG, da SGMEID, onde se refere que em 2010 não foi celebrado contrato de aquisição de serviços com idêntico objeto, para transcrever apenas parte do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, onde se refere que os serviços declaram que, em 2010, não houve qualquer contrato com o mesmo objeto, é suscetível de induzir em erro.
54. Com efeito, a referência constante do ponto III da informação n.º 1803/DRJE/2011, da DGAEP, assenta tão só e apenas no entendimento de que no ano de 2011 a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes que solicitassem parecer tomavam como referência, para efeitos da aplicação da redução remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado em 2010.
55. A DGAEP apreciou a informação que lhe foi transmitida e decidiu em conformidade com o seu entendimento sobre a matéria, efetivamente, em 2010 não existia contrato celebrado.
56. Assim, fica provado que a afirmação constante no Relatório de que o Contrato celebrado em 2011 não foi precedido de parecer prévio emitido de acordo com os termos legais exigidos, não corresponde à verdade.
57. Não havendo lugar à redução remuneratória e tendo o parecer prévio sido instruído de acordo a tramitação legalmente prevista para esse efeito, a invocada nulidade do contrato, carece de total fundamento.

#### Ponto 21.do Relatório

58. Refere o ponto 21 que no total, após 5 meses de vigência de contrato, a DGAE pagou a mais € 1.168,50 (950,00 + IVA).
59. Conforme resulta da factualidade atrás descrita, o Contrato, não foi objeto de redução remuneratória porque à luz do enquadramento legal a que a sua celebração se encontrava submetida, e atentos os pressupostos que fundamentaram essa celebração, a redução remuneratória não era devida, assim sendo, os valores constantes no ponto 21 do Relatório não podem ser considerados.

#### Ponto 22. do Relatório

60. O ponto 22.º do Relatório refere que a violação das normas legais respeitantes à redução remuneratória é suscetível de originar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória para os eventuais responsáveis, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, da redação dada pela Lei n.º 48/2006.

61. Atenta a exposição que antecede, conclui-se que não foi violada qualquer norma legal respeitante à redução remuneratória, pelo que não se verificou a prática de qualquer comportamento suscetível de originar responsabilidade financeira, reintegratória ou sancionatória.

#### **Quadro n.º 11 - Aquisição de serviços**

62. Pelo exposto, refutam-se as conclusões constantes do Quadro n.º 11, de facto a Informação n.º SAL I-INF/000674/2011/SG, de 29-03-2011 (Anexo XII) refere nos pontos 8 a 11, que a redução remuneratória não era devida, conforme resultou provado pelos motivos que antecedem.

63. Assim sendo, não poderá haver lugar à imputação de qualquer responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por falta de fundamento legal.

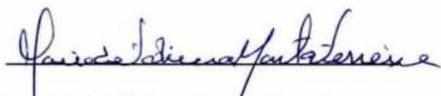
#### **Em conclusão**

O Relatório assenta numa clara diferença de interpretação do regime jurídico das aquisições de serviços no, ano de 2011, entre a entidade competente para auditar os procedimentos aquisitivos e a entidade competente no âmbito da instrução desses mesmos procedimentos aquisitivos, a DGAEP, no que respeita à questão da redução remuneratória.

O procedimento aquisitivo em apreço, que levou à celebração do Contrato, foi instruído em conformidade com as disposições legais para o efeito e de acordo com as orientações emanadas pela DGAEP, como não poderia deixar de ser e como atrás ficou demonstrado.

Assim, o que se questiona no Relatório, não é a atuação da instrutora do procedimento, mas as orientações que estão na base dessa atuação, pelo que a eventual imputação de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória da instrutora fica liminarmente afastada.

Lisboa, 13 de agosto de 2013



Maria de Fátima Marta Ferreira

DGTC 14 08 13 15041