



## SENTENÇA n.º 2/2017-3.ª Secção-PL

(Proc. n.º 7/2016-JFR)

**Descritores: Contrato de prestação de serviços, na modalidade de contrato de avença/ Prova de regularização das obrigações fiscais e com a segurança social/ Infração financeira sancionatória/dispensa da aplicação de multa.**

### Sumário:

1. A celebração de contrato de prestação de serviços, na modalidade de contrato de avença, exige a verificação cumulativa de todas as alíneas do n.º 2 do artigo 35.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, designadamente da que exige a prova de que o «*contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social*» (alínea d) do n.º 2 daquele preceito legal);
2. Incorre na infração p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), e l), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, por violação do disposto nos artigos 35.º, n.º 2, e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, quem, em representação de uma entidade pública, culposamente outorgar um contrato de avença sem que, para tanto, seja feita prova de que o contratado tenha regularizado as suas obrigações fiscais e com a segurança social;
3. Justifica-se a dispensa do pagamento de multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, quando a culpa for diminuta (o Demandado atuou com negligência inconsciente), não houver dano a reparar e ao Demandado não se conhecer registo de quaisquer infrações financeiras.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)



## SENTENÇA n.º 2/2017-3.ª Secção (Proc. n.º 7/2016-JFR)

### 1. RELATÓRIO.

**1.1. O Ministério Público**, junto da Sede do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, 58.º, n.ºs 1 e 3, 65.º, 67.º, 79.º, n.º 2, e 89.º e segs, da Lei 98/97 de 26.08 (LOPTC), requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória de **José Nuno Rangel Cid Proença**, na qualidade de Diretor-Geral da Segurança Social, com referência ao período compreendido entre 2011 a 2014, **imputando-lhe a infração financeira sancionatória, a título de negligência, prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), e n.ºs 2 e 5, por violação do artigo 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro**, alegando, em síntese, o seguinte:

- O Demandado vem exercendo funções de Diretor-Geral da Direção-Geral da Segurança Social (DGSS), desde 2006 (doc. n.º 3);
- Auferia no ano de 2013 a remuneração mensal líquida de € 2.389,53 (doc. n.º 2);
- A Inspeção Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (IGMSSS) realizou entre setembro de 2014 e fevereiro de 2015, uma auditoria ao Sistema e aos Procedimentos de Controlo Interno das Operações de Execução do Orçamento (Controlo de Despesa Pública) da Direção-Geral da Segurança Social;
- O relatório final da referida ação (relatório n.º 2/2015) foi homologado por despacho do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, de 19/05/2015, tendo servido de base à elaboração do presente requerimento.
- Em 22/03/2011, o Demandado José Nuno Rangel Cid Proença, na qualidade de Diretor-Geral e em representação da Direção-Geral da Segurança Social, celebrou com Mário António Constantino Lourenço, um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, no montante global de € 10.800,00, nos termos do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com início de vigência em 01/01/2011, pelo prazo de um ano;
- Nos termos da cláusula 1.ª do Contrato, este tinha por objeto a manutenção das instalações elétricas nos edifícios da DGSS, sites no Largo do Rato n.º 1 e na Av. Da República n.º 67;



# Tribunal de Contas

---

- Em 29/06/2012, 26/03/2013 e 14/03/2014, o demandado em representação da DGSS outorgou a renovação do contrato de prestação de serviços com o referido Mário António Constantino Lourenço, pelo prazo de um ano, a contar do dia 1 de janeiro do respetivo ano;
- Em execução de tais contratos, foram efetuados, entre janeiro de 2011 e agosto de 2014, os pagamentos anuais de 10.800,00 (ano de 2011), € 10.800,00 (ano de 2012), € 9.621,97 (ano de 2013) e € 5.683,36 (ano de 2014);
- Os contratos foram celebrados sem que tivesse sido comprovada previamente a situação contributiva para a Segurança Social e tributária do prestador dos serviços, de acordo com a exigência legal prevista na alínea d) do n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 28 de fevereiro;
- Relativamente ao ano de 2013, o prestador de serviços apenas apresentou o documento comprovativo do pagamento devido à Autoridade Tributária no dia 19Abr2013 e o seu pedido de plano de pagamento da dívida em prestações à Segurança Social apenas obteve deferimento em 5Jun2013;
- Aliás, em 23Mai2013, a DGSS foi notificada pela Secção de Processos Executivos Lisboa I. do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., da penhora à ordem daquele Instituto dos saldos credores do prestador de serviços Mário António Constantino Lourenço até ao montante de €7.374,85;
- À data da celebração da renovação do contrato para o ano de 2013, ou seja, 26Mar2013, o prestador de serviços não tinha regularizada a situação contributiva para a Segurança Social;
- Por força do disposto no artigo 35.º n.º 2, alínea d), da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a celebração de contratos de prestação de serviços apenas pode ter lugar quando o contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social;
- Os contratos celebrados com violação dos requisitos previstos no n.º 2 do artigo 35.º da citada Lei são nulos fazendo incorrer o autor da violação em responsabilidade financeira (artigo 36.º da mesma Lei 12-A/2008);
- A despesa realizada, em resultado da celebração dos referidos contratos, é ilegal, por força do disposto no artigo 42º n.º 6 a / da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) e 36.º da Lei 12-A/2008;
- O contratado Mário António Constantino Lourenço efetuou as prestações objeto dos respetivos contratos;



# Tribunal de Contas

---

- O Demandado, enquanto diretor-geral da DGSS integrada na orgânica do Ministério da Segurança Social, estava obrigado a observar os princípios da legalidade (artigos 4.º e 34.º do Estatuto dos Dirigentes da Administração Central, Local e Regional do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro);
- O Demandado tinha o dever geral de conhecer e aplicar as normas legais, designadamente o artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 fevereiro, relativas à celebração de contratos de prestação de serviços.
- O Demandado não cuidou de verificar todos os requisitos legais previstos no citado artigo 35.º antes de outorgar os contratos de prestação de serviços acima referidos.
- O demandado agiu voluntária, livre e conscientemente, sem o devido cuidado inerente aos seus deveres funcionais de cumprir e fazer cumprir a lei (artigos 4.º e 34.º do Estatuto dos Dirigentes da Administração Central), podendo e devendo ter atuado conforme o disposto no artigo 35.º n.º 2 d) da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e demais disposições legais citadas, que acabou por desrespeitar.
- Ao atuar da forma descrita, o demandado não agiu, pois, com o zelo, o cuidado e a prudência que lhe eram exigíveis, não representando sequer que o prestador de serviços poderia não ter a sua situação fiscal e contributiva para a segurança social regularizadas, como na realidade acontecia quanto á Segurança Social.
- O demandado incorreu, assim, na prática, sob a forma continuada, e em concurso ideal, das infrações financeiras sancionatórias p. e p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b) e l), 2 e 5, da LOPTC, por violação do artigo 35.º n.º 2 – alínea d) e 36.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

**Termos em que pede a condenação do Demandado na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.555,00 (25 UCx102,00 UC).**

## **1.2. O Demandado contestou, alegando, em síntese, o seguinte:**

- A estrutura da DGSS compreende, entre as suas unidades orgânicas nucleares, uma Direção de Serviços de Apoio à Gestão (cf. al. f) do n.º 1 do art.º 1.º da P. 105/2013, de 13/3).



# Tribunal de Contas

---

- Na dependência desta Direção, existe a Divisão Financeira e Patrimonial (DFP), a quem compete, designadamente:
  - c) *assegurar a aquisição ou locação de bens e serviços e respetiva contratação (...)* – cf. Despacho n.º 6145/13, de 10 de Maio, DR-2ª Série – n.º 90.
- No dia 27 de Janeiro de 2011, esta DFP solicitou autorização ao Demandado. para enviar ao Secretário de Estado da Administração Pública um pedido de anuência na celebração de um contrato de avença com o electricista Mário António Constantino Lourenço.
- O Demandado, ciente dos méritos profissionais do electricista, pessoa muito conhecedora dos constantes problemas elétricos da sede da DGSS, instalada num velho convento no Largo do Rato, autorizou que a DFP enviasse a proposta ao Secretário de Estado.
- Na sequência, a mesma DFP, sempre sob autorização do ora Demandado, colheu junto das pertinentes entidades governamentais os necessários pareceres e autorizações para a celebração do contrato.
- E no dia 10 de Março de 2011, o Secretário de Estado da Administração Pública autorizou que se celebrasse o contrato.
- Por esta ocasião, o Demandado estava assoberbado de trabalho, com constantes deslocações de serviço ao estrangeiro e com aspetos ainda atinentes ao nível Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, o qual fora quase totalmente elaborado pela DGSS.
- Apesar disso, o D. teve o cuidado de apurar, através da Direção de Serviços de Apoio à Gestão, que a DFP já tinha a garantia, desde 11 de Março de 2011, de que o contratado Mário Lourenço nada devia ao Estado em matéria fiscal e de segurança social.
- A Chefe da DFP informou, aliás, que o contratado já se tinha deslocado aos Serviços de Finanças e da Segurança Social a fim de obter e trazer os comprovativos de inexistência de dívidas ou, em alternativa, de autorizar a respetiva consulta via Internet pela DFP para confirmação dessa mesma inexistência.
- O Demandado conhece bem os funcionários da DGSS, que, além de competentes, são honestíssimos e muito zelosos, neles depositando absoluta confiança.



# Tribunal de Contas

---

- Não obstante o empenho que a Chefe de Divisão [Divisão Financeira e Patrimonial] pôs no tema, a verdade é que só no dia 19 de Maio de 2011 conseguiu extrair do sistema informático a certidão comprovativa de que o contratado nada devia ao fisco.
- E isto porque só nessa data é que a Autoridade Tributária e Aduaneira informou que o contratado tinha dado a necessária autorização.
- Ante tal atraso na comunicação entre serviços, o contratado foi instado pela DFP a trazer em mão, no dia seguinte, 20 de Maio de 2011, o comprovativo de regularidade da sua situação na Segurança Social, o que este fez.
- Foi neste contexto de grande asoberbamento de trabalho e de garantia dada pelos seus serviços, que o Demandado assinou a minuta do contrato no dia 22 de Março de 2011.

\*

- Dispõe a alínea c) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 12-A/2008 que os contratos de avença apenas podem ser celebrados desde que o contratado «comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social».
- Para além do efeito dissuasor em matéria de não pagamento de contribuições e impostos, a norma pretende evitar que o Estado despenda dinheiro com o pagamento de serviços de quem lhe deve dinheiro de impostos, contribuições e cotizações.
- Em *ultima ratio*, o escopo da norma consiste em evitar que, por via da contratação, haja prejuízo para o Estado, quer embolsando os seus devedores com dinheiros que constituem receitas públicas, quer por falta de solvabilidade dos contratados para o cumprimento das suas obrigações contratuais.
- Por outro lado, a atuação negligente pressuposta pelo art.º 15.º do Código Penal analisa-se em três elementos: I) a causação do resultado que dada norma pretende evitar; II) a lesão do dever de cuidado objetiva; III) a imputação objetiva do resultado baseado no erro de conduta, orientada no sentido da finalidade protetiva das normas de cuidado.
- Por conseguinte, afigura-se claro que o ora Demandado, ao assinar o contrato em apreço, agiu sem culpa, desde logo pela razão muito simples de que da sua conduta não resultou qualquer prejuízo para o Estado.



# Tribunal de Contas

---

- E sem existência de culpa, fenece a pretensão do requerente Ministério Público, visto que a culpa não se presume.

\*

- Quanto ao contrato autuado a fls. 12, em substância mera renovação do contrato precedente, a DFP espoletou e percorreu idênticos trâmites, regulamentares e legais, aos supra alegados no que toca a autorizações e pareceres da hierarquia, incluindo, pois, a de nível governamental.
- Foi assim que, no dia 11 de Junho de 2012, a Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública enviou por e-mail à Chefe do DFP da DGSS o Despacho n.º 2119/2012-SEAP, de 6 de Junho, com parecer favorável à celebração do contrato de fls. 12.
- No dia 18 de Junho de 2012, a Chefe da DFP, previamente autorizada, extraiu do *site* da Autoridade Tributária e Aduaneira certidão comprovativa de que a situação tributária do contratado estava regularizada.
- E no dia 29 de Junho seguinte, a mesma Chefe de Divisão procedeu de igual modo a respeito da Segurança Social, extraindo do respetivo *site* certidão de regularidade da situação contributiva do contratado.
- Nesse mesmo dia 29 de Junho de 2012, o Demandado, verificada a inexistência de dívidas tributárias e contributivas, assinou o contrato em apreço.
- Neste conspecto, é fora de dúvida que não assiste razão ao requerente.

\*

- O contrato de fls. 15 e ss., firmado pelo Demandado no dia 26 de Março de 2013, decorreu de tramitação procedimental igual à dos anteriores.
- A celebração deste contrato mereceu parecer favorável do Secretário de Estado da Administração Pública mediante o Despacho n.º 763/2013-SEAP, de 23 de Março.
- O Demandado, nesta altura, para além do seu trabalho corrente, acompanhava, por determinação governamental, a execução do Memorando de Entendimento com as instituições europeias e com o FMI no que respeita a temas muito sensíveis da previdência e da segurança social.
- Acresce, por outro lado, que ainda estava ocupado com quase todos os aspetos concernentes à implementação das alterações aos regimes jurídicos de várias



# Tribunal de Contas

---

prestações de segurança social, decorrentes da entrada em vigor Decreto-Lei n.º 13/2013, diploma de extrema importância.

- O mesmo se passava, em simultâneo, com a implementação de tudo o que decorreu da entrada em vigor do não menos importante Decreto-Lei n.º 12/2013, que criou a prestação por cessação de atividade profissional dos trabalhadores independentes e dos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas.
- O Demandado, nesta altura, também estava muito sobrecarregado de trabalho.
- Foi neste quadro de excepcional azáfama e pressão laborais que assinou o contrato de fls. 15, o que fez na suposição de que o contratado tinha a sua situação tributária e contributiva regularizada.
- E não voltou a lembrar-se do assunto, imergido que estava pelas muito delicadas tarefas que tinha em mãos.
- Acontece que o contratado apresentou o comprovativo de regularidade tributária no dia 19 de Abril de 2013, pedindo muita desculpa pelo atraso à Chefe da DFP.
- De igual modo, nesse mesmo dia, apresentou também um pedido de plano de pagamentos a prestações de contribuições devidas à Segurança Social, plano esse que foi deferido pelo IGFSS, I.P., no dia 5 de Junho de 2013, o que vale como situação contributiva regularizada nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 208.º do Código dos Regimes Contributivos.
- E também, nesse dia, apresentou o comprovativo do pagamento das prestações entretanto pagas.
- A verdade é que da assinatura deste contrato também não resultou qualquer prejuízo para o Estado, valendo, portanto, o que supra ficou alegado sob os artigos. 17.º a 23.º.

\*

- O contrato de fls. 18, outrossim mera renovação do anterior, foi assinado pelo D. no dia 14 de Março de 2014, na sequência da pertinente tramitação procedimental.
- A celebração deste contrato mereceu parecer favorável do Secretário de Estado da Administração Pública mediante o Despacho n.º 971/2014-SEAP, de 7 de Março.
- No dia 13 de Março de 2014, a Chefe da DFP verificara pelo *site* da AT que o contratado tinha a sua situação tributária regularizada.





# Tribunal de Contas

---

- No mesmo dia, também verificara pelo *site* da Segurança Social que o contratado tinha a sua situação contributiva *em análise* por força do plano de pagamentos anteriormente apresentado e deferido.
- *Em análise*, para os efeitos que ora importam, significa apenas que o cumprimento do plano de pagamentos está *sob observação*, não que haja dívida.
- De modo que, também neste conspecto, se afigura que não assiste razão ao requerente.
- Não obstante, importa referir que o Demandado, também por esta ocasião, estava anormalmente sobrecarregado de trabalho por integrar uma equipa interministerial encarregada de propor uma reforma duradoura do sistema de pensões à luz dos critérios definidos no n.º 45 do Ac. n.º 862/2013 do TC, cujas reuniões e debates lhe tomaram os dias desde Janeiro até Abril de 2014.
- E mais tarde, aliás, a Chefe da DFP arquivou os comprovativos da inexistência de dívidas tributárias e contributivas [art.º 208.º-1-a)].
- Acresce, por outro lado, que não há notícia de que o Demandado tenha sido alvo de qualquer outra recomendação de natureza financeira, tanto agora como anteriormente.
- O Demandado é um Director-Geral de carreira conhecido pela sua probidade, competência, diligência, prudência e elevado sentido de serviço público.
- Como atesta a nota curricular junta aos autos, toda a sua vida de trabalho decorreu no âmbito da segurança social, sendo das pessoas que em Portugal melhor conhece os mais diversos sistemas de previdência, tudo razões pelas quais, podendo estar aposentado, as equipas governamentais que se vão sucedendo não prescindem dos seus serviços.

**Termos em que requer que a acusação seja julgada improcedente, ou caso assim se não entenda, que o Demandado seja dispensado da multa, em razão dos sucessivos contextos de elevada exigência e sobrecarga laborais no âmbito das quais agiu.**



# Tribunal de Contas

---

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

### 2.1. Da factualidade dada como assente (após audiência de julgamento):

#### I- Factos provados:

**A)** A Inspeção Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (IGMSESS) realizou entre setembro de 2014 e fevereiro de 2015, uma auditoria ao Sistema e aos Procedimentos de Controlo Interno das Operações de Execução do Orçamento (Controlo de Despesa Pública) da Direção-Geral da Segurança Social.

(vide processo da IGMSESS apenso);

**B)** O relatório final da referida ação (relatório n.º 2/2015) foi homologado por despacho do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, de 19Mai2015, tendo servido de base à elaboração do Requerimento Inicial (doravante R.I.)

(vide processo da IGMSESS apenso);

**C)** O Demandado exerce as funções de Diretor-Geral da Segurança Social desde 2006 até aos dias de hoje (DGSS), e auferia em 2013 a remuneração mensal líquida de € 2.389,53;

(vide docs. n.ºs. 3 e 4 juntos com o R.I., e Diário da República, 2.ª série, n.º 249, de 24Dez2013)

**C1)** O Demandado é licenciado em Direito, e exerceu, desde 1979, funções diretamente relacionadas com a Segurança Social, Emprego, Formação Profissional e com o Centro Nacional de Pensões;



## Tribunal de Contas

---

(vide Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 249, de 24Dez2013);

**D)** Em 22/03/2011, o Demandado, na qualidade de Diretor-Geral e em representação da Direção-Geral da Segurança Social, celebrou com Mário António Constantino Lourenço, um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, no montante global de € 10.800,00, nos termos do artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, com início de vigência em 01/01/2011, pelo prazo de um ano.

(vide doc. n.º 1 junto com o R.I., de fls. 6 a 11);

**E)** Nos termos da cláusula 1.<sup>a</sup> do Contrato, este tinha por objeto a manutenção das instalações elétricas nos edifícios da DGSS, sites no Largo do Rato n.º 1 e na Av. da República n.º 67.

(vide doc. n.º 1 junto com o R.I., de fls. 6 a 11);

**F)** Em 29/06/2012, 26/03/2013 e 14/03/2014, o Demandado em representação da DGSS outorgou a renovação do contrato de prestação de serviços com o referido Mário António Constantino Lourenço, pelo prazo de um ano, a contar do dia 1 de janeiro do respetivo ano.

(vide doc. n.º 1 junto com o R.I., de fls. 12 a 14, de fls. 15 a 17, e de fls. 18 a 20);

**G)** Em execução de tais contratos, foram efetuados, entre janeiro de 2011 e agosto de 2014, os pagamentos anuais de 10.800,00 (ano de 2011), € 10.800,00 (ano de 2012), € 9.621,97 (ano de 2013) e € 5.683,36 (ano de 2014).

(vide documentos juntos no processo da IGMSESS apenso, não se identificando as páginas por não estarem numeradas, e quadro 13 do Relatório);



## Tribunal de Contas

---

**H)** Os contratos celebrados em 22/03/2011, 26/03/2013 e 14/03/2014 foram celebrados sem que tivesse sido comprovada previamente a situação contributiva para a Segurança Social e Tributária do prestador dos serviços.

(vide Relatório da ISMSESS.A, onde, a págs. 28 e 30, se exclui expressamente o contrato celebrado em 29/06/2012, por se ter considerado que quanto àquele contrato se tinha feita a prova atinente);

**I)** Em 22 Março de 2011, data da assinatura do contrato, a testemunha, Isabel Farrajota, na qualidade de Chefe de Divisão da DGSS, solicitou ao prestador de serviços - Mário Lourenço – a prova de que estavam regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social, tendo este informado que se tinha deslocado aos Serviços de Finanças e da Segurança Social para tratar das mesmas, comprometendo-se verbalmente a trazer tal prova, ou a solicitar a possibilidade de a consultar pela Internet.

**J)** Aquela informação foi transmitida à Diretora de Serviços, Camila Mouteira, que, nessa sequência, disse ao ora Demandado que “*estava tudo em ordem*” para a assinatura do contrato;

**L)** O dito Mário Lourenço já havia trabalhado para uma empresa que, por sua vez, já havia prestado serviços para a Direção-Geral da Segurança Social;

**M)** Tanto a Chefe de Divisão, como a Diretora de Serviços, como até o próprio Demandado conheciam, desde essa altura, Mário Lourenço, que reputavam de um profissional bastante competente e conhecedor do sistema elétrico do edifício do Largo do Rato (edifício bastante antigo e com especificidades), bem como de pessoa confiável;



## Tribunal de Contas

---

**N)** Por seu turno, o Demandado, ao receber a informação de que “*estava tudo em ordem*” para a assinatura do contrato, confiou na sua Chefe de Serviços de que, na realidade, não existia qualquer obstáculo legal à sua assinatura;

**O)** Em 19 de Maio de 2011 e 20 de Maio do mesmo ano, a Direção-Geral toma conhecimento de que, àquelas datas, estão regularizadas, respetivamente, as obrigações fiscais e para a segurança social de Mário Lourenço;

(documentos de fls. 150 e 152, do CD junto com o processo da IGMSESS apenso).

**P)** Relativamente ao ano de 2013, e com referência ao contrato outorgado em 26/03/2013, o prestador de serviços apresentou documento comprovativo do pagamento devido à Autoridade Tributária no dia 19Abr2013, bem como do seu pedido de plano de pagamento da dívida em prestações à Segurança Social, que obteve deferimento em 5Jun2013.

(Talão de multibanco, datado de 19Abr2013, comprovativo do pagamento da dívida tributária, no montante de €402,19, bem como notificação de que o plano de pagamento de dívida à Segurança Social solicitado pelo prestador de serviços foi deferido em 5Jun2013; estes documentos constam do CD junto com o processo da IGMSESS apenso, sem numeração);

**Q)** Em 23Mai2013, a DGSS foi notificada pela Secção de Processos Executivos Lisboa I. do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., da penhora à ordem daquele Instituto dos saldos credores do prestador de serviços Mário Lourenço até ao montante de € 7.374,85.

(vide documento não numerado inserto no CD junto com o processo da IGMSESS);



# Tribunal de Contas

---

**R)** O Demandado, durante os anos de 2011 a 2014, esteve sempre com sobrecarga de trabalho, designadamente com deslocações de serviço ao estrangeiro e com a execução do Memorando de Entendimento entre o Governo e a chamada “troika”.

**S)** O Demandado é considerado um profissional competente;

**T)** Não há notícia de que o Demandado tenha sido objeto de qualquer condenação ou recomendação por parte do Tribunal de Contas;

**U)** O Demandado mostrou-se pesaroso e consciente de que tais situações não mais poderiam ocorrer;

**V)** O Demandado, embora atuando livre e voluntariamente, não representou que a sua “Diretora de Serviços” quando afirmou que estava “*tudo em ordem*” para a outorga dos contratos de 2011, 2013 e 2014, não estivesse segura de que o prestador de serviços tinha a sua situação regularizada perante a Autoridade Tributária e a Segurança Social.

## **II - Factos não provados:**

**a)** Não está provado que, relativamente ao contrato outorgado em 14/03/2014, a Chefe de Divisão da DGSS – a testemunha Isabel Farrajota – tenha verificado, em 13/03/2014, pelo *site* da AT que o contratado tinha a sua situação tributária regularizada;

**b)** Não está provado que, relativamente àquele contrato de 14/03/2014, a Chefe de Divisão da DGSS – a testemunha Isabel Farrajota – tenha verificado, em 13/03/2014, pelo *site* da Segurança Social que o contratado tinha a sua situação contributiva “em análise” por força do plano de pagamentos anteriormente apresentado e deferido.



## III – Motivação

### a) Relativamente aos factos provados:

- Os factos dados provados nas **alíneas A), B), C), C1) D), E), F),G), H), O) P) e Q)** fundamentam-se na prova documental referida a propósito de cada uma daquelas alíneas; a prova aí referida, no que se refere às **alíneas C1), H), O) e P)** do probatório, foram ainda corroboradas pelos depoimentos das testemunhas Isabel Farrajota, Chefe de Divisão da DGSS, e Camila Mouteira, Diretora de Serviços da DGSS, que referiram tais factos, embora sem a precisão ínsita naqueles documentos;
- Os factos provados nas **alíneas I) e J)** fundamentam-se nos depoimentos daquelas testemunhas, depoimentos que, de alguma forma, são corroborados pelos documentos de fls. 150 e 152 do CD junto ao processo da IGMSESS, de onde resulta que em 19/05/2011 e 20/05/2011, a DGSS tomou conhecimento de que, àquelas datas, estavam regularizadas as obrigações fiscais e para a Segurança Social;
- Os factos provados nas **alíneas L) e M)** fundamentam-se nos depoimentos das testemunhas acima referidas e no depoimento do Demandado, que, de forma credível, fizeram tais afirmações; a competência profissional do prestador de serviços Mário Lourenço, bem como a especificidade do sistema elétrico do edifício do Largo do Rato referida **na alínea M)** é também sistematicamente mencionada nas informações que antecederam a outorga dos referidos contratos, prestadas pela Chefe de Divisão, Isabel Farrajota, à Diretora de Serviços, Camila Mouteira;
- Os factos provados nas **alíneas N) e V)** fundamentam-se nos depoimentos do Demandado e da testemunha Camila Mouteira – Diretora de Serviços da DGSS - que, quanto àqueles factos, coincidem,



## Tribunal de Contas

---

sendo que a relação de confiança mútua advém do facto de trabalharem já há alguns anos, o primeiro como DGSS e a segunda como Diretora de Serviços da Direção-Geral de Apoio e Gestão da DGSS, sem que o Demandado tenha reparos, pelo menos relevantes, relativamente ao trabalho efetuado por aquela Diretora de Serviços;

- O facto provado na **alínea R)** fundamenta-se nos depoimentos do Demandado e das testemunhas Isabel Farrajota e Camila Mouteira, que, no que se refere “à sobrecarga de trabalho”, coincidiram e são credíveis, sobretudo se tivermos em conta o período da execução do Memorando de Entendimento celebrado entre o Governo Português e a chamada “troika”, e de que estamos a falar de questões relativas à sustentabilidade da Segurança Social;
- O facto provado na **alínea S)** fundamenta-se nos depoimentos das testemunhas Isabel Farrajota e Camila Mouteira que, quanto à competência do Demandado, coincidiram e se mostram credíveis, sobretudo se tivermos em conta o curriculum do Demandado (ver D.R. anteriormente referido) e o facto se ter mantido como DGSS durante sucessivos Governos;
- O facto provado na **alínea T)** fundamenta-se no facto de nenhuma prova ter sido produzida em sentido positivo, sendo certo que tal factualidade nem sequer foi alegada;
- O facto provado na **alínea U)** fundamenta-se no depoimento do próprio Demandado, que humildemente reconheceu os erros, tendo referido que, no futuro, irá fazer tudo para que situações iguais àquelas não voltem a ocorrer.





# Tribunal de Contas

---

## b) Relativamente aos factos não provados:

- Os factos não provados fundamentam-se no facto de nenhuma prova documental ter sido produzida no sentido positivo, sendo que a prova testemunhal não foi suficientemente precisa e convincente quanto àquela factualidade.

Os depoimentos do Demandado e das testemunhas, no que à matéria de facto foi dada como assente, afiguraram-se-nos sinceros e credíveis.

## 2.2 O DIREITO

### 2.2.1 Do elemento objetivo da infração.

#### A)

O Ministério Público imputa ao Demandado uma infração financeira sancionatória **na forma negligente** p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), e l), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, por violação do disposto nos artigos 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02.

O artigo 35.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, sob a epígrafe «*Âmbito dos contratos de prestação de serviços*», na alínea d) do seu n.º 2, estatui o seguinte:

«2 – *A celebração dos contratos de tarefa e de avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:*

(,,,)

d) *O contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social*».

Por seu turno, o artigo 36.º daquela Lei, sob a epígrafe «*Incumprimento do âmbito da celebração*», dispõe o seguinte:



## Tribunal de Contas

---

«1- Sem prejuízo da produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenham estado em execução, os contratos de prestação de serviços celebrados com violação dos requisitos previstos nos n.ºs 2 e 4 do artigo anterior são nulos.

2- A violação referida no número anterior faz incorrer o seu responsável em responsabilidade civil, financeira e disciplinar.

3- Para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira dos dirigentes autores da violação referida no n.º 1 pelo Tribunal de Contas, consideram-se os pagamentos despendidos em sua consequência como sendo pagamentos indevidos».

Apesar do referido no n.º 3 do artigo 36.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, determinar que os pagamentos assim efetuados são pagamentos indevidos, entendemos, tal como referem Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar<sup>1</sup> que «a responsabilidade de quem autoriza indevidamente o contrato há-de ser apurada nos termos gerais de direito, sendo certo que com a efetivação da responsabilidade prevista no n.º 3 não se pode produzir um enriquecimento injustificado por parte do Estado».

De resto, esta é a única interpretação que se coaduna com o conceito de pagamentos indevidos previsto no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, nos termos do qual «Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade»<sup>2</sup>.

*In casu*, é o próprio Ministério Público que, no artigo 16.º do R.I., alega que o contratado Mário Lourenço efetuou as prestações objeto dos respetivos contratos. Daí que não tivesse, e bem, acionado o Demandado por responsabilidade financeira reintegratória, na modalidade de pagamentos indevidos, mas tão-só por responsabilidade financeira sancionatória.

---

<sup>1</sup> In “Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública”, Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, Coimbra Editora, 2.ª Edição, pág.112.

<sup>2</sup> Vide, a propósito, o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 9/2016 – 3.ª Secção-PL



## Tribunal de Contas

---

### B)

Assente que a celebração de contratos de prestação de serviços exige a verificação cumulativa de todas as alíneas do n.º 2 do artigo 35.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, designadamente da que exige a prova de que o «*contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social*», e que, *in casu*, tal prova não foi apresentada previamente à outorga dos contratos celebrados entre a DGSS e Mário Lourenço, conforme se pode ver das **alíneas H), I), J), O) e P)** do probatório, teremos que dar por verificada a violação dos artigos 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, este último nos termos acima referidos.

### C)

O Demandado, ao ter assumido a despesa atinente aos respetivos contratos de avença celebrados entre a DGSS e Mário Lourenço, preencheu o elemento objetivo da infração que lhe foi imputada, ou seja, assumiu despesa ilegal, o que poderá fazê-lo incorrer na infração p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), e I), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, por violação dos artigos 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02. **Ponto é que aquele tenha praticado aquele facto ilícito com culpa** (v. artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC).

### 2.2.2 Do elemento subjetivo da infração (culpa).

**No que a este ponto se refere, deu-se como provado o seguinte:**

- O Demandado, embora atuando livre e voluntariamente, não representou que a Diretora de Serviços, quando afirmou que estava “*tudo em ordem*” para a outorga dos contratos de 2011, 2013 e 2014, não estivesse segura de que o prestador de serviços tinha a sua situação regularizada perante a Autoridade Tributária e Segurança Social – v. **alínea V) do probatório**;



## Tribunal de Contas

---

- O Demandado, ao receber a informação de que “*estava tudo em ordem*” para a assinatura do contrato, confiou na Chefe de Serviços de que, na realidade, não existia qualquer obstáculo legal à sua assinatura – **alínea N) do probatório.**

Podemos, assim, concluir que o Demandado não previu – como podia e devia – que, ao atuar como atuou, ou seja, ao não solicitar à sua Diretora de Serviços prova documental de que o contratado tinha regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social, **agiu com negligência inconsciente** (v. artigo 15.º, alínea b), do C.P., aplicável “ex vi” do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).

### Em síntese:

- **O Demandado incorreu na infração financeira sancionatória, na modalidade de negligência inconsciente, p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), e l), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, por violação do disposto nos artigos 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02.**

### 2.2.3. Da medida da multa aplicável ao Demandado

O Ministério Público pede a condenação do Demandado na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25x102,00 UC), sendo que, em alegações finais, disse nada ter a opor à dispensa da aplicação da multa.

### Vejamos, pois:

Considerando que o Demandado **(i)** atuou com negligência inconsciente (a modalidade de culpa mais leve) e com base numa relação de confiança



# Tribunal de Contas

---

profissional que mantinha já há alguns anos com aquela Diretora de Serviços **(alíneas N), V) do probatório e motivação da factualidade atinente); (ii)** que durante os anos de 2011 a 2014, esteve com sobrecarga de trabalho **(alínea R) do probatório)**, o que, de acordo com as regras de experiência comum, trás deficit de atenção e de rigor no trabalho a realizar; **(iii)** que não há danos a reparar **(estes nem sequer foram invocados pelo M.P.) (iv)** que não se conhece ao Demandado registo de quaisquer infrações financeiras **(alínea T) do probatório); (v)** que este reconheceu os erros cometidos, tendo referido que, no futuro, irá empenhar-se para que tais situações não voltem a ocorrer **(alínea U) do probatório e motivação atinente)**, entendemos existirem circunstâncias diminutivas da culpa, que, nos termos do artigo 64.º da LOPTC, e com fundamento no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC<sup>3</sup>, justificam a **dispensa da aplicação da multa.**

### 3 DECISÃO.

Por todo o exposto, decide-se:

- **Declarar o Demandado José Nuno Rangel Cide Proença culpado pela prática da infração financeira sancionatória, na modalidade de negligência inconsciente<sup>4</sup>, p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b), e l), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, por violação do disposto nos artigos 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, nos termos e com os fundamentos acima referidos, dispensando-o, no entanto, do pagamento de qualquer multa.**

---

<sup>3</sup> O n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC (redação da Lei 20/2015, de 9 de março), dispõe o seguinte: «*O tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada*».

<sup>4</sup> Retificado em 04-04-2018.



# Tribunal de Contas

---

Não há lugar ao pagamento de emolumentos.

Lisboa, 24 de Fevereiro de 2017.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)