



SENTENÇA n.º4 /2017-3.ª Secção
(Proc. n.º 8/2016-JFR)
(Relatório n.º 7/2016 – 1.ª Secção)

Descritores: Pagamentos antes do visto/dispensa de multa.

Sumário:

- 1.** Nos contratos sujeitos a fiscalização prévia, só se podem efetuar pagamentos após decisão ou declaração de conformidade do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC;
- 2.** Incorre na infração financeira sancionatória p.p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea h), 2 e 5, por violação do artigo 45.º, n.º 1, todos da LOPTC, o agente que procede à execução financeira do contrato antes do visto ou da declaração de conformidade do Tribunal de Contas;
- 3.** Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a culpa for diminuta, não houver dano a reparar, e se ao Demandado não se conhecer registo de infrações financeiras, designadamente da infração que lhe foi imputada.



SENTENÇA n.º 4 /2017-3.ª Secção
(Proc. n.º 8/2016-JFR)
(Relatório n.º 7/2016 – 1.ª Secção)

1. RELATÓRIO.

1.1. O Ministério Público, junto da Sede do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57.º, 58.º, 65.º, 67.º, 89.º, da Lei 98/97 de 26.08 (LOPTC), requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória de **Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro**, na qualidade de Vogal do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., e **Paulo Jorge Antunes Ferreira**, na mesma qualidade, com referência à gerência de 2013, imputando-lhes a infração financeira sancionatória, a título de negligência, prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea h) e l), e n.ºs 2 e 5, da LOPTC, por violação do artigo 45.º, n.º 1 (2.ª parte), da LOPTC, alegando, em síntese, o seguinte:

- Os Demandados integravam, em 2013, na qualidade de vogais, o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, auferindo a remuneração mensal líquida de €2.494,41;
- A 1.ª Secção do Tribunal de Contas aprovou em subsecção, no dia 7Jun2016, o Relatório final n.º 7/2016, 1ª Secção – ARF, elaborado no âmbito do processo de auditoria n.º 15/2013 – 1.ª S/ARF;
- O processo de auditoria foi transmitido ao Ministério Público, em 20Jun2016, tendo servido de fundamento à presente ação;
- Por despacho de 11Jan2013, o Primeiro-Ministro autorizou a realização da despesa inerente a um contrato a celebrar entre o Instituto da Segurança Social, IP, e a empresa CTT – Correios de Portugal, tendo por objeto a aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenados;
- O Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, no uso da competência delegada pela deliberação n.º 1449/2012, do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, publicado no DR, 2.ª Série, de 10 de outubro, aprovou, por despacho de 12Abr2013, a minuta do contrato a celebrar, e em 18 de Junho do mesmo ano, outorgou o mesmo contrato;



Tribunal de Contas

- O valor contratualizado foi estimado em €5.819.735,70, isento de IVA;
- O prazo de vigência do contrato, inicialmente fixado em 11Jan2013 e 31Dez2013, foi mais tarde alterado, por adenda outorgada em 19Ago2013, para o período de 15Jan2013 a 31Dez2013;
- O contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto de 29Ago2013;
- O Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, no uso da competência acima referida, aprovou a minuta e outorgou, em 30Dez2013, a Adenda n.º 3 ao contrato acima indicado, a qual tinha por objeto um ajustamento do valor inicialmente estimado, aumentando em €688.800,00, isento de IVA, com vista a possibilitar o pagamento de cerca de 1.056.442 vales de pensões, referentes a duas bandas de processamento de novembro de 2013, à totalidade das faturas do processamento de dezembro de 2013 e ainda as bandas dos Açores e Madeira referentes ao processamento de janeiro de 2014;
- Nos termos da cláusula 4.ª da Adenda n.º 3, o início de produção de efeitos teria lugar em 30Dez2013, data da assinatura da Adenda;
- A Adenda apenas foi submetida a fiscalização prévia do TC, em 13Jan2014;
- Em sessão diária de visto, realizada no dia 16Abr2014, foi reconhecida a inutilidade da apreciação da Adenda n.º 3, em virtude de esta ter já produzido os respetivos efeitos materiais e financeiros;
- Na verdade, os Demandados, em 31Dez2013, autorizaram os pagamentos de €535.265,26 e €2.566,28, subscrevendo, respetivamente, as autorizações de pagamento n.ºs 28.791 e 29.002;
- A execução da Adenda n.º 3, sem prévia submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, violou o disposto no artigo 45.º, n.º 1 (2.ª parte) da LOPTC.
- Os Demandados agiram voluntária, livre e conscientemente, sem o devido cuidado inerente ao seu estatuto de gestores públicos;
- Não zelaram pelo cumprimento escrupuloso das normas legais atinentes à fiscalização prévia dos contratos pelo Tribunal de Contas, bem sabendo que o valor da Adenda impunha a sua fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas;
- Os Demandados podiam e deviam ter agido em conformidade com o citado preceito, que acabaram por desrespeitar;
- Encontra-se, assim, cada Demandado incurso na prática de uma infração financeira sancionatória p.p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea h), 2 e 5 da LOPTC,;



Tribunal de Contas

- Considerando o diminuto grau de ilicitude e de culpa do Demandado Paulo José Antunes Ferreira, cuja autorização de pagamento por si efetuada, no montante de €2.566,28, embora datada do mesmo dia, é muito posterior à do Demandado Joaquim Esteves Pinto Monteiro, entende-se que se verificam os requisitos da atenuação especial da pena (artigo 65.º, n.º 7, da LOPTC).

Termos em que pede a condenação do Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, na multa de 25 UC, a que corresponde o montante de €2.550,00 (25UCX€102,00/UC), e do Demandado Paulo José Antunes Ferreira, na multa de 12,5 UC, a que corresponde o montante €1.275,00 (12,5 UCX€102,00/UC).

1.2. O Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro e Paulo Jorge Antunes Ferreira, em peças processuais autónomas, contestaram, alegando, em síntese, o seguinte:

- A Adenda n.º 3 e as autorizações de pagamento que subjazem aos autos representam o corolário de um procedimento contratual pautado por uma morosidade que em muito contribuiu, senão mesmo de forma decisiva, para que a atuação dos Demandados não pudessem, prudentemente, ser outras;
- A estimativa inicial apontava para a necessidade de emissão de 8.925.975 vales postais, totalizando o montante previsto de €5.819.735,70, considerando o custo unitário em 0,652€, apurada em função do número de vales postais emitidos no ano de 2012, com os quais o ISS, IP procedia ao pagamento de pensões de doença profissional, velhice, invalidez, bem como prestações de rendimento social de inserção;
- O Senhor Primeiro-Ministro autorizou a despesa, por despacho de 11Jan2013, e logo a 17JAn foi submetida à tutela o pedido de delegação no Conselho Diretivo do ISS, IP das necessárias competências para a escolha do procedimento, a adjudicação da prestação de serviços, a aprovação da minuta do contrato e sua outorga;
- O contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para submissão a visto no dia seguinte, 19 de Junho;
- Acatando as recomendações do Tribunal de Contas, o ISS, IP elaborou uma primeira adenda, por referência à data de início e do período de vigência do contrato, com a possibilidade de renovação até ao limite legal de 3 anos, a qual foi submetida aos



Tribunal de Contas

CTT a 8AGO, que a aprovou, tendo a mesma sido submetida ao Tribunal de contas a 26AGO;

- O contrato foi então visado, em sessão diária de visto, de 29AGO;
- Não obstante, em NOV2013, o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DGCF) do ISS,I.P. constatou que a estimativa elaborada pelo valor do contrato ficava aquém das necessidades relativas ao número de vales postais para o pagamento de pensões;
- Efetivamente, por via da Informação n.º 629/2013, de 18/11, veio aquele serviço dar nota da situação deficitária da execução do contrato no ano de 2013, estimando um acréscimo de despesa na ordem de €688.800,00, para os meses de novembro e dezembro de 2013, e janeiro de 2014;
- Em causa estava a emissão de um elevado número de vales de pensões, superior a um milhão, conforme melhor resulta do quadro constante de fls. 5. da sobredita informação, dos quais 183.742 para o mês de novembro, 750.000 para o mês de dezembro, e 80.000 para o mês de janeiro de 2014, num total de 1.056.442 vales;
- O desvio à estimativa inicialmente computada ficou a dever-se a duas ordens de razões, como também resulta da mesma informação;
- Por um lado, o prazo de pagamento das faturas correspondentes ao prémio de emissão (compreendendo este não só o valor unitário do vale, individualmente considerado mas, e acima de tudo, a quantia nele titulada) terminava no dia anterior à emissão dos vales, devendo o respetivo montante ser creditado na conta dos CTT;
- Só em Janeiro de 2013, e por razões que não lhes são imputáveis, o ISS rececionou as faturas relativas aos vales de DEZ2012, facto que gerou o desequilíbrio de execução orçamental para o ano de 2013, que determinou a insuficiência do valor autorizado da despesa e fixado no contrato que foi visado.
- Por outro lado, também no ano de 2012, a execução orçamental registou um valor inferior ao previsto, dado que as faturas de Janeiro desse ano foram pagas em DEZ2011;
- Esta informação foi despachada pelo Demandado Joaquim Luís Monteiro no próprio dia da sua elaboração, 20Nov2013, constando da respetiva folha de rosto o despacho manuscrito que se transcreve:

«(...) Concordo. Ao Conselho Diretivo para deliberar a proposta de reforço da dotação em €688.800 e posterior submissão da presente proposta ao Gabinete de S. Exa O Senhor Primeiro-Ministro e remessa ao Tribunal de Contas para efeitos de visto (...);»



Tribunal de Contas

- O despacho supra transcrito foi precedido da oposição do dizer manuscrito «Muito Urgente»;
- Após deliberação de concordância do Conselho Diretivo do ISS, IP, a 29Nov2013, do qual também fazia parte o Demandado Paulo Ferreira, foi remetida ao Gabinete do Senhor Ministro da tutela a proposta de aprovação do acréscimo de despesa, e que veio a merecer despacho de concordância de 27Dez2013, exarado na Informação da respetiva Secretaria - Geral, com o n.º 537/2013, de 6/12;
- Procedeu-se à elaboração e outorga da adenda n.º 3, sobre a qual veio então a recair a autorização de pagamento n.º 28.791, em 31Dez2013, no valor de €535.265,26;
- Dentro do prazo de 15 dias contado da sua outorga, a adenda n.º 3 foi enviada ao Tribunal de Contas para efeitos de visto prévio, concretamente, a 13JAN2014;
- Não houve nenhum prejuízo para o erário público, para benefício pessoal e/ou de terceiros;
- Logo que o Demandado Joaquim Luís Monteiro teve conhecimento da insuficiência financeira para a execução remanescente do contrato, diligenciou, no próprio dia, 20Nov2013, à obtenção de autorização do incremento da despesa, com proposta de deliberação, nesse sentido, do Conselho Diretivo do ISS e posterior remessa ao Gabinete do Senhor Primeiro-Ministro;
- A necessária autorização para a realização da despesa só ocorreu a 27Dez2013, vendo-se os Demandados na contingência de aprovarem o pagamento das quantias em causa, até ao final do ano, sob pena de se correr o risco de os CTT não emitirem nem processarem os vales postais;
- Por essa única razão, aprovaram os pagamentos;
- Os Demandados sabiam que se impunha a remessa da ADENDA n.º 3 ao Tribunal de Contas, para efeitos de visto;
- Isso mesmo decorre do teor do seu despacho de 20Nov2013, aposto na Informação n.º 509/2013, e da deliberação do CD, de que ambos os Demandados faziam parte, o que denota uma vontade inequívoca de dar cumprimento ao imperativo legal que decorre da 2.ª parte do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC;
- Confrontados, porém, com uma autorização de despesa que apenas a 27Dez2013 teve lugar, volvidos quase 40 dias de calendário desde a data do despacho vindo de mencionar, viram-se na contingência de ter de cumprir dois deveres;
- Por um lado, autorizar o processamento aos CTT do valor relativo aos vales postais para pagamento de pensões e de prestações sociais;



Tribunal de Contas

- Por outro, remeter o processo ao Tribunal de Contas, para efeitos de apreciação e concessão de visto;
- Ou o processo era remetido para o Tribunal de Contas sem a autorização de pagamento, o que redundaria no elevado e real risco de os CTT não procederem à emissão dos vales postais, já que se impunha o pagamento prévio aos CTT, não só do valor individualmente considerado, mas, acima de tudo, da quantia nele titulada,
- Ou procedia, como procederam os Demandados, à autorização dos pagamentos, por forma a garantir que pensionistas e beneficiários pudessem receber os montantes que lhes são devidos;
- Importará, nesta sede, realçar o cariz social e previdencial da despesa em causa, associado que está ao pagamento de pensões da mais variada natureza, e de prestações sociais de rendimento social de inserção, destinados a pensionistas e beneficiários, na sua esmagadora maioria, de parcos rendimentos e condição socioeconómica modesta.

Termos em que requerem que, atento o diminuto grau de culpa e o facto de não haver lugar a reposição de valores ao erário público, sejam dispensados da aplicação de qualquer multa, nos termos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

1.3. Foi realizada a audiência de julgamento, tendo os Demandados, representado por seu Ilustre Mandatário, bem como o Senhor Procurador-Geral Adjunto, apresentado alegações orais.

2. Fundamentação.

2.1. Factos provados:



Tribunal de Contas

A) Os Demandados integravam, em 2013, na qualidade de vogais, o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, auferindo a remuneração mensal líquida de €2.494,41.

(v. doc. de fls. 4 e 5 dos autos);

B) O Requerimento inicial fundamentou-se no **Relatório final n.º 7/2016**, 1.ª Secção, elaborado no âmbito do **processo de auditoria n.º 15/2013 – 1.ª S/ARF**.

(v. processo de auditoria apenso n.º 15/2013 – 1.ª S/ARF e artigos 3.º e 4.º do R.I);

C) Por despacho de **11Jan2013**, o Primeiro-Ministro autorizou a realização de despesa inerente a um contrato a celebrar entre o Instituto da Segurança Social, IP, e a empresa CTT – Correios de Portugal, tendo por objeto a aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenador; o valor contratualizado foi estimado em €5.819.735,70 isento de IVA, correspondente ao custo unitário de €0,652 e a uma estimativa de emissão de 8 925 975 vales postais.

(v. cópia do contrato junto ao I Volume do processo auditoria apenso de fls. 81-91, despacho apostado na informação n.º 22/2013, de 10Jan2013);

D) O Demandado **Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro**, no uso da competência delegada pela deliberação n.º 1449/2012, do Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social, publicado no DR, 2.ª série, de 10 de Outubro, aprovou, por despacho de **12 de Abril2013**, a minuta do contrato a celebrar, e em **18Jun2013** do mesmo ano, outorgou o mesmo contrato.

(v. cópia do contrato junto ao I Volume do processo auditoria apenso de fls. 81-91 e R.A.);



Tribunal de Contas

E) O prazo de vigência do contrato, inicialmente fixado em 11Jan2013 e com *terminus* em 31Dez2013, foi mais tarde alterado, por adenda outorgada em 19Ago2013 para o período de 15Jan2013 a 31Dez2013.

(v. cópia da Adenda contratual junta ao I Volume do processo auditoria apenso de fls. 93 e 94);

F) O Contrato e adenda contratual foram visados em S.D.V. em 29Ago2013.

(v. oposições de visto naquele contrato e adenda a fls. 92 e 94);

G) O Departamento de Gestão e Controlo Financeiro/Unidade de Gestão Financeira do ISS, I.P., em 18Nov2013, produziu a Informação n.º 629/2013, que se dá por reproduzida, na qual informou que, no decurso do contrato, o preço contratual estimado para a emissão de vales de pensões para o ano de 2013, no valor de 5.000.840,00€, se encontrava deficitário, atentas as razões sintetizadas na Informação n.º 509/2013 do Departamento de Administração, Património e Obras, de 20Nov2013, daquele Instituto, a saber:

“a) O prazo de pagamento das faturas correspondentes ao prémio de emissão, tem de ser creditado na conta bancária dos CTT, até ao dia anterior à data da emissão dos respetivos vales. Deste modo, o pagamento das faturas referentes às primeiras bandas, de acordo com o calendário de processamento das pensões para Janeiro de 2013, deveria ter ocorrido ainda em Dezembro de 2012, o que não sucedeu, por motivo de receção das faturas no ISS, IP apenas 03 de Janeiro de 2013;

Assim, as faturas que deveriam ter sido pagas em Dezembro de 2012 foram efetivamente pagas em Janeiro de 2013, onerando o processo n.º 2001/13/0000042 do corrente exercício.

(...)

b) Acresce que a execução referente ao processo de 2012, n.º 2001/12/0000902, não incluiu qualquer fatura referente ao processamento de



Tribunal de Contas

Janeiro de 2012, as quais foram liquidadas e pagas em Dezembro de 2011, razão pela qual a execução orçamental em 2012 registou um valor inferior ao previsto.

(vide fls. 165-167 do Volume I do processo de auditoria apenso e fls. 78-81 dos autos);

G1) Sobre a informação n.º 629/2013, do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro, do ISS, IP, de 18Nov2013, foi proferido, na mesma data, o seguinte despacho da autoria do Demandado Paulo Ferreira, na qualidade de Vogal do CD: «Autorizo».

(vide documento de fls. 78 dos autos)

H) Sobre a informação referida em G), de 18Nov2013, foi proferido, em 20Nov2013, o seguinte despacho da autoria da Diretora da Unidade de Contratação Pública:

*«À consideração da Diretora do DAPO, **com proposta de urgência** de autorização de despesa complementar ao contrato de aquisição de serviços de vales postais em vigor celebrado com os CTT, considerando a necessidade de reforço de verba prevista para o corrente ano nos termos da informação (...)»¹.*

(vide despacho inserto na informação de fls. 165-167 do Volume I do processo de auditoria apenso);

I) Na sequência do despacho que antecede, a Diretora do Departamento de Administração, Património e Obras profere, na mesma data (20Nov2013), o seguinte despacho:

«Concordo em face do descrito. À consideração do Vogal do C.D.»;

(vide despacho inserto na informação de fls. 165-167 do Volume I do processo de auditoria apenso);

¹ O negrito é da nossa responsabilidade.



Tribunal de Contas

J) Na sequência do despacho que antecede, o Demandado Joaquim Luís Monteiro, na qualidade de Vogal do CD, com competência para o efeito, profere, na mesma data (20Nov2013), o seguinte despacho:

«= Muito urgente =

*Concordo. Ao Conselho Diretivo para deliberar a proposta de reforço da dotação em 688.800€ e posterior submissão da presente proposta ao Gabinete de Sua Ex.^a o Senhor Primeiro-Ministro e remeter ao Tribunal de Contas para efeitos de visto”.*²

(vide despacho inserto na informação de fls. 165-167 do Volume I do processo de auditoria apenso);

K) Na sequência do despacho que antecede, a Presidente do CD, em 28Nov2013, apõe o seguinte:

«O CD delibera autorizar e remeter ao Gabinete de S. Ex.^a o MSESS”.

(vide despacho inserto na informação de fls. 165-167 do Volume I do processo de auditoria apenso);

L) Em 16Dez2013, no MSESS, é emitida a Informação n.º 874/2013, que termina com a seguinte proposta:

«(...) propõe-se a submissão desta Informação à consideração de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, para que, caso com ela concorde, se digne submetê-la à consideração de Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro, para efeitos de autorização para a realização pelo ISS, I.P., da despesa de €688 800,00, destinados ao acréscimo contratual com a aquisição da prestação de serviços postais»

² O negrito é da nossa responsabilidade.



Tribunal de Contas

(v. Informação n.º 874/2013 de fls. 170-172 do Volume I do processo de auditoria apenso);

M) Após despacho de 18Dez2013, da Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e Contencioso do MCESS, e do despacho da sua Secretária-Geral, da mesma data, foi o processo remetido ao Ministro da SESS, que, em 19Dez2013, disse que concordava com a autorização para o aumento da despesa em €688 800,00, ordenando a remessa do processo ao Primeiro-Ministro, que, em 27Dez2013, profere o seguinte despacho: «*Concordo e autorizo*».

(v. despachos insertos na Informação n.º 874/2013 de fls. 170-172 do Volume I do processo de auditoria apenso);

N) O Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro, no uso da competência referida em D), aprovou a minuta e outorgou, em 30Dez2013, a Adenda n.º 3 ao contrato em causa, que teve por objeto um ajustamento do valor inicialmente estimado, aumentando em €688.800,00, isento de IVA, com vista a possibilitar o pagamento de cerca de 1.056,442 vales de pensões referentes a duas bandas de processamento de Dez2013 e ainda as bandas dos Açores e Madeira referentes ao processamento de Jan2014.

(v. cópia da Adenda junta no I Volume do processo auditoria apenso de fls. 131-133);

O) Nos termos da cláusula 4.ª da Adenda n.º 3, o início de produção de efeitos teria lugar em 30Dez2013, data do início da assinatura da Adenda.

(v. cópia da Adenda junta no I Volume do processo auditoria apenso de fls. 131-133);

P) Os Demandados, em 31Dez2013, autorizaram os pagamentos de €535.265,26 e €2.566,28, subscrevendo, respetivamente, as autorizações de pagamento nºs 28.791 e 29.002.

(v. processo de auditoria apenso e R.A.);



Tribunal de Contas

Q) A Adenda n.º 3 foi submetida a fiscalização prévia do TC, em **13Jan2014**.

(v. processo de auditoria apenso e R.A.);

R) Em S.D.V., realizada em **16Abr2014**, foi reconhecida a inutilidade da apreciação da Adenda n.º 3, em virtude de esta ter já produzido os respetivos efeitos materiais e financeiros.

(v. processo de auditoria apenso e R.A.);

S) Não há notícia de que os Demandados tenham sido objeto de quaisquer condenações ou recomendações por parte do Tribunal de Contas;

T) Os Demandados, embora sabendo que não podiam autorizar pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas, optaram por o fazer logo que possível, ou seja, em **31Dez2016**, e depois remeter a Adenda contratual n.º 3 para efeitos de visto do Tribunal de Contas;

U) Os Demandados, embora pudessem e devessem conhecer, desde, pelo menos, o início de 2013, as razões que levaram a que o preço contratual estimado para a emissão de vales para o ano de 2013 fosse deficitária, não representaram sequer a possibilidade de que tal pudesse ocorrer, e de que vissem a ser confrontados com a situação anteriormente referida.

II – Motivação

- A factualidade dada como provada nas **alíneas A), B), C), D), E), F), G), G1), H), I), J), K), L), M), N), O), P), Q) e R) do probatório** fundamenta-



Tribunal de Contas

se na prova documental referida a propósito de cada uma daquelas alíneas;

- A factualidade dada como provada na **alínea S) do probatório** fundamenta-se no facto de nenhuma prova ter sido produzida no sentido positivo;
- A factualidade dada como provada na **alínea T) do probatório** fundamenta-se: **(i)** no despacho do Demandado Joaquim Luís Monteiro transcrito **na alínea J)** do probatório, onde refere a necessidade de a Adenda contratual n.º 3 dever ser remetida “*ao Tribunal de Contas para efeitos de visto*”; **(ii)** na deliberação do Conselho Diretivo do Instituto sequencial àquele despacho, de que os Demandados faziam parte, transcrita **na alínea K) do probatório (iii)** e no facto de a Adenda contratual ter sido remetida ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, em **13Jan2014**, ou seja, 13 dias após as autorizações de pagamento, que ocorreram em **31Dez2013**, o que determinou a prolação do despacho judicial que, constatando que o contrato já havia produzido todos os efeitos materiais e financeiros, reconheceu a inutilidade da sua apreciação, para efeitos de fiscalização prévia (v. **alíneas P), Q) e R) do probatório**);
- A factualidade dada como provada na **alínea U) do probatório** fundamenta-se no facto de os Demandados, enquanto vogais do Conselho Diretivo do ISS, I.P- desde, pelo menos, o início de 2013 – poderem e deverem conhecer os fatores que acabaram por determinar a situação a que se reporta a **alínea T) do probatório**.

Com efeito, e conforme se pode ver da **alínea I) do probatório**, aqueles fatores ocorreram em datas bastantes anteriores a 18Nov2013 – mês em que foi produzida a 1.ª informação sobre o *deficit* do preço contratual estimado para a emissão de vales de pensões -, pelo que a monitorização atempada da suficiência do valor contratual estimado para o ano de 2013, por parte do ISS, I.P., evitaria a que só em Nov2013 tivesse sido detetada aquela situação deficitária; hoje, de acordo com depoimento da testemunha Sandra Cristina Pires Gomes, Diretora da Unidade de Contratação Pública do ISS, IP, dificilmente se verificaria uma situação idêntica à ocorrida em 2013, já que



Tribunal de Contas

existe um reporte semanal da execução dos contratos entre o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro e o Departamento de Administração, Património e Obras do ISS, I.P.

O depoimento da testemunha, no que à matéria de facto foi dada como assente, afigurou-se-nos sincero e credível.

2.2. O DIREITO.

2.2.1. Da subsunção dos factos dados como provados à infração financeira sancionatória por que vêm acusados, no que à sua materialidade se reporta

O Ministério Público imputa aos Demandados a infração financeira sancionatória p.p. no artigo 65.º, nºs 1, alínea h), 2 e 5, da LOPTC – execução de contrato sem prévia sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas -, por violação do disposto no artigo 45.º, n.º 1 (2.ª parte) da LOPTC.

Em causa está a Adenda contratual n.º 3, outorgada em 30Dez2013, ao contrato de aquisição de serviços celebrado entre o ISS, I.P. e os CTT – Correios de Portugal para aquisição de serviços de emissão, distribuição, pagamento e controlo de vales postais em ordenador, que teve por objeto um ajustamento ao valor inicialmente estimado - que era de €5.819.735,70 – em mais €688.800,00 – vide alíneas C), D) e N) do probatório.

A)

Da sujeição da referida Adenda contratual a fiscalização prévia



Tribunal de Contas

O artigo 46.º da LOPTC, sob a epígrafe «*Incidência da fiscalização prévia*», dispõe, na alínea a) do seu n.º 1, o seguinte:

«1- *Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º:*

- a) (...)
- b) *Os contratos de aquisição de serviços (...) que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força de lei».*

Por seu turno, de acordo com o n.º 2 daquele artigo 46.º, e para efeitos das alíneas citadas, consideram-se contratos:

- «*os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais*».

Por outro lado, o artigo 48.º, sob a epígrafe «*Dispensa da fiscalização prévia*», no n.º 1, dispõe o seguinte:

«1 – *As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.*»³.

- **Estamos, por isso, perante um contrato – a Adenda contratual n.º 3 – que está sujeito a fiscalização prévia, nos termos dos artigos 46.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, e 48.º da LOPTC.**

B)

³ O valor fixado, para o ano de 2013, foi fixado, em €350.000,00, pelo artigo 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.



Tribunal de Contas

Importa, agora, saber se os Demandados violaram o disposto no artigo 45.º, n.º 1 (2.ª parte) da LOPTC, situação em que poderão ficar incursos na infração sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC.

O artigo 65.º da LOPTC, sob a epígrafe «*Responsabilidades financeiras sancionatórias*», dispõe, na alínea h) do seu n.º 1, o seguinte:

«1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

h) Pela execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos».

O artigo 45.º da LOPTC, sob a epígrafe «*Efeitos do visto*», dispõe, no seu n.º 1, o seguinte:

«1- Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes.».

No caso dos autos, os Demandados, quando remeteram a Adenda contratual a visto, em 13Jan2013 (v. **alínea Q) do probatório**), esta já esta tinha produzido todos os seus efeitos, conforme resulta das **alíneas O) e P) do probatório** (os Demandados autorizaram os pagamentos em 31Dez2013).

- **Estamos, assim, em condições de dizer que os Demandados procederam à execução financeira da Adenda contratual antes mesmo da sua submissão a fiscalização prévia, o que os poderá fazer incorrer na infração financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, por violação do artigo 45.º, n.º 1 (2.ª parte), da mesma Lei. Ponto é que os mesmos tenham agido com culpa.**

2.2.2. Da culpa dos Demandados



Para estes efeitos, relevam, no essencial os seguintes factos:

- Os Demandados, embora sabendo que não podiam autorizar pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas, optaram por o fazer logo que possível, ou seja, em **31Dez2016**, e depois remeter a Adenda contratual n.º 3 para efeitos de visto do Tribunal de Contas - vide **alínea T) do probatório**;
- Os Demandados, embora pudessem e devessem conhecer, desde, pelo menos, o início de 2013, as razões que levaram a que o preço contratual estimado para a emissão de vales para o ano de 2013 fosse deficitária, não representaram sequer a possibilidade de que tal pudesse ocorrer e de que vissem a ser confrontados com a situação anteriormente referida – vide **alínea U) do probatório**.

Flui, assim, daquela factualidade que os Demandados agiram com negligência inconsciente (artigo 15.º, alínea b), do Código Penal, aplicável “ex vi” do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC), ou seja, não representaram sequer a possibilidade de realização do facto originador do facto ilícito, que, atempadamente, podiam e deviam ter evitado com uma monitorização adequada da execução do contrato, conforme resulta da **motivação** da factualidade dada como provada nas **alíneas U) e T) do probatório**.

- **Agiram, assim, os Demandados com culpa, na modalidade de negligência inconsciente**

2.2.3. Da medida da multa aplicável.

O Ministério Público, no R.I., pediu a condenação do Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro na multa de €2.550,00, e a condenação do Demandado Paulo José Antunes Ferreira na multa de €1.275,00.



Tribunal de Contas

Nas alegações orais, e face à prova produzida, disse nada ter a opor a que os Demandados fossem dispensados do pagamento de qualquer multa.

Vejam, pois:

Considerando que os Demandados **(i)** aturam com negligência inconsciente (a modalidade de culpa mais leve) **(alíneas U) e T) do probatório e motivação da factualidade atinente); (ii)** que nunca foi intenção dos Demandados não remeterem (“esconderem”) a Adenda contratual a fiscalização prévia, que sabiam ser uma imposição legal **(alíneas T), J) e K) do probatório); (iii)** que, embora após a autorização dos pagamentos, remeterem o referido o contrato para efeitos de fiscalização prévia **(alíneas O), P) e Q) do probatório); (iv)** que, logo que foi detetado que o preço contratual estimado para a emissão de vales de pensões para o ano de 2013 era deficitário, imprimiram ao procedimento a urgência exigível, proferindo despachos com datas supra **(alíneas G), G1), H), I) e J) do probatório); (v)** que não há danos a reparar **(estes nem sequer foram invocados pelo M.P.); (vi)** que não se conhecem aos Demandados registos de quaisquer infrações financeiras **(alínea T) do probatório)**, 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 LOPTC⁴, justificam a **dispensa da aplicação da multas.** ´

3. DECISÃO.

Por todo o exposto, decide-se:

- **Declarar os Demandado Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro e Paulo Jorge Antunes Ferreira culpados pela prática da infração financeira sancionatória, na modalidade de negligência consciente, p. e p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas h), 2 e 5, da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de Dezembro, por violação do**

⁴ 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*».



Tribunal de Contas

disposto nos artigos 45.º, n.º 1, 2.ª parte, da LOPTC, nos termos e com os fundamentos acima referidos, dispensando-os, no entanto, do pagamento de quaisquer multas.

Não há lugar ao pagamento de emolumentos.

Lisboa, 16 de Março de 2017.

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)