



PROC.º 1/2012 – ARF/1ª S.

RELATÓRIO Nº 6/2012 – ARF/1ª S.

Contrato de Prestação de Serviços
"Recriação, Execução, Edição e a Produção da
Agenda Metropolitana da Cultura, Iporto",
outorgado pela Área Metropolitana do Porto
(Processo de Fiscalização Prévia n.º 872/2011)

Tribunal de Contas
Lisboa
2012



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	RELAÇÃO DE SIGLAS	4
I-	INTRODUÇÃO	5
II-	OBJETIVO E METODOLOGIA	5
III-	FACTUALIDADE	7
IV-	NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA	10
V-	IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS	11
	5.1. ENQUADRAMENTO LEGAL	11
	5.2. DOS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO	13
VI-	JUSTIFICAÇÃO/ALEGAÇÕES APRESENTADAS PARA A EXECUÇÃO DO CONTRATO ANTES DA SUA REMESSA E APRECIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	15
	6.1. DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA AMP, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	15
	6.2. DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	15
VII-	APRECIÇÃO	17
	7.1. PRODUÇÃO DA TOTALIDADE DOS EFEITOS FINANCEIROS ANTES DA REMESSA E PRONÚNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	17
	7.2. DA COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAR O PAGAMENTO DAS DESPESAS ASSUMIDAS CONTRATUALMENTE	20
	7.3. ILEGALIDADES APURADAS	23
VIII-	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA	24
IX-	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	25
X-	CONCLUSÕES	26
XI-	DECISÃO	27
	FICHA TÉCNICA	30
	ANEXO	31



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLAS	DESIGNAÇÃO
Ac.	Acórdão
AMP	Área Metropolitana do Porto
CEM	Comissão Executiva Metropolitana
CPA	Código de Procedimento Administrativo ¹
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JMP	Junta Metropolitana do Porto
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ³
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado ⁴
TC	Tribunal de Contas

¹ DL n.º 442/91, de 15.11, alterado pelos DL n.ºs 6/96, de 31.01 e 18/2008, de 29.01.

² Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 04.01, 55-B/2004, de 30.12, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04. Posteriormente à data dos factos aqui relatados, foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 07.12 e 2/2012, de 06.01.

³ DL n.º 54-A/99 de 22.02, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14.09, DL n.º 315/2000, de 02.12, DL n.º 84-A/2002, de 05.04 e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.

⁴ DL n.º 155/92, de 28.07, alterado pelos DL n.ºs 275-A/93, de 9.08, 113/95, de 25.05, pela Lei n.º 10-B/96, de 23.03, pelo DL n.º 190/96, de 9.10, Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, e pelo DL n.º 29-A/2011, de 01.03.



I- INTRODUÇÃO

Em 27.05.2011⁵, a AMP remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de prestação de serviços “*Recriação, Execução, Edição e a Produção da Agenda Metropolitana da Cultura, Iporto*” no montante de 397.120,00 €, celebrado com a sociedade “*Motion – Estratégias Integradas de Design, Lda.*”, em 06.03.2009⁶.

Pelo Ac. n.º 56/2011, proferido em Subsecção da 1ª Secção, de 05.07.2011, foi reconhecido “(...) *que ocorreram pagamentos (...), que foram efetuados antes da concessão do visto do Tribunal de Contas, o que contraria o disposto no artigo 45.º, n.º 1 da Lei 98/97 de 26 de Agosto*”, pelo que foi decidido “(...) *Não apreciar o presente contrato, por inutilidade (...)*”, bem como “(...) *Ordenar o prosseguimento do processo no sentido de eventual sancionamento das infrações previstas e puníveis pelas disposições conjugadas dos artigos 45.º, n.º 1, e 65º, n.º 1, al. b) e h) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (...)*”.

II- OBJETIVO E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes, designadamente, da autorização e efetivação de pagamentos no âmbito da execução do aludido contrato, ocorridos na sua totalidade antes da remessa do contrato para este Tribunal e respectiva pronúncia, em sede de fiscalização prévia, atento o ordenado no já citado Ac. n.º 56/11, no sentido de “(...) *se apurarem os autores das autorizações de pagamento, as motivações e as circunstâncias em que ocorreram as aludidas infracções, bem como a existência de eventuais recomendações deste Tribunal, no sentido de serem corrigidas possíveis irregularidades dos procedimentos adoptados pela “Área Metropolitana do Porto”, além de saber se o Tribunal de Contas já censurou alguma vez o(s) responsável (s) pelos pagamentos efectuados (...)*”.

⁵ Ofício n.º 257/11-JM, com registo de entrada nesta DGTC em 31.05.2011.

⁶ O qual foi registado na DGTC com o nº 872/2011.



Tribunal de Contas

O estudo do contrato em apreço e dos trâmites que lhes estão associados consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos solicitados em sede de fiscalização prévia e concomitante⁷.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado⁸ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 13.01.2012, aos indiciados responsáveis, Lino Joaquim Ferreira e Emídio Ferreira dos Santos e, ainda, ao atual Presidente da Junta da AMP, Rui Fernando da Silva Rio.

No exercício daquele direito e dentro do prazo concedido para o efeito⁹, vieram os ora indiciados responsáveis apresentar alegações¹⁰, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁷ Cfr. Ofícios n.ºs 120/11-JM, de 01.04.2011 (Processo de fiscalização prévia n.º 383/2011), 257/11-JM, de 27.05.2011, e Fax datado de 01.08.2011.

⁸ Ofícios da DGTC n.ºs 1206 a 1208, de 23.01.2012.

⁹ Foi concedido um prazo de 15 dias, tendo o Relato sido rececionado em 24.01.2012 e 28.01.2012 e as respostas foram recebidas neste Tribunal em 08.02.2012.

¹⁰ O Presidente da Junta da AMP, Rui Fernando da Silva Rio, não obstante ter recebido a notificação do Relato (*Vide* aviso de receção assinado em 24.01.2012), não apresentou qualquer pronúncia sobre o mesmo.



III- FACTUALIDADE

Relativamente ao processo em análise, apurou-se o seguinte:

Quadro n.º 1- Contrato de aquisição de serviços

Objecto	Data de celebração	Valor do contrato (S/IVA)	Prazo de execução	Tribunal de Contas	
				N.º proc.	Decisão
<i>Recriação, execução, edição e a produção da Agenda Metropolitana da Cultura, Iporto</i>	06.03.2009	397.120,00 € ¹¹	24 Meses ¹²	872/2011	Não apreciado por inutilidade da decisão, em sede de fiscalização prévia

- a) Em 28.02.2011, a AMP celebrou um contrato de aquisição de serviços de "Recriação, execução, edição e a produção da Agenda Metropolitana da Cultura, Iporto" o qual foi submetido a apreciação deste Tribunal em sede de fiscalização prévia, em 03.03.2011, e visado em sessão diária de visto de 09.05.2011¹³.
- b) No decurso da instrução do processo relativo ao contrato identificado na alínea anterior, a AMP alegou que detetou a existência de um outro contrato idêntico celebrado anteriormente em 06.03.2009 (objeto desta ação de fiscalização) o qual, pelo seu valor deveria também ter sido submetido a fiscalização prévia do TC e, nessa sequência a entidade remeteu, em **27.05.2011**, esse contrato identificado no quadro supra, para apreciação deste Tribunal¹⁴.

¹¹ Ao qual acresce IVA no valor de 29.096,00 € (Cláusula 12.ª).

¹² De acordo com a cláusula 1ª seria efetuada uma "(...) publicação trimestral e de âmbito metropolitano (...)" da Agenda Metropolitana Cultural "(...) numa impressão de 150.000 exemplares (...)", sendo que a referência ao prazo de execução contratual de "(...) 24 meses a contar da celebração do contrato(...)" apenas consta no Anúncio de Procedimento n.º 131/2008, publicado no DR, II Série, de 03.10.2008.

¹³ Proc.º n.º 383/2011.

¹⁴ Ofício n.º 257/11- JM, de 27.05.2011.



Tribunal de Contas

- c) O contrato de aquisição de serviços em apreço foi celebrado em **06.03.2009**, tendo iniciado a sua execução, pelo menos, no mês de março de 2009, atenta a data da emissão da fatura n.º 290063/2009, de 31.03.2009, e emitida em nome da AMP¹⁵.
- d) No início do ano de 2011, este contrato de aquisição de serviços já se encontrava **totalmente executado**, atento o informado de que "(...) *Quem executou os serviços de edição da Agenda Metropolitana Cultura, no período anterior, foi a Motion – Estratégias Integradas de Design, S.A., pelo valor de 397 120,00 € (...)*" e que "(...) *na execução do respectivo contrato, houve (...) um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00 €, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efectivo dos serviços fornecidos(...)*"¹⁶.
- e) Assim e de acordo com o esclarecido pela AMP, no período compreendido entre **31.03.2009** e **04.03.2011**¹⁷, o contrato foi executado física e financeiramente na sua totalidade (**370.365,00 €**¹⁸).
- f) Em conformidade verificou-se que, no âmbito deste contrato de prestação de serviços, a AMP procedeu a pagamentos a título de "*Prestação de serviço de design no projeto ref. IPORTO 10 – AGENDA METROPOLITANA DA CULTURA*",

¹⁵ Para além da indicação no aludido Anúncio de Procedimento n.º 131/2008, de que a execução da prestação de serviços teria lugar a contar da data da celebração do contrato (06.03.2009), constata-se que na referida fatura n.º 290063/2009, de 31.03.2009, se faz menção de que "*Os bens constantes neste documento foram colocados à disposição do destinatário nesta data*".

¹⁶ Informação prestada através do ofício n.º 257/11-JM, de 27.05.2011.

¹⁷ Data da última autorização de pagamento.

¹⁸ 397.120,00 € – 26.755,00 €.



tendo o último pagamento sido autorizado em **04.03.2011**¹⁹, como se identifica no quadro (de acordo com a documentação enviada pelo organismo²⁰):

Quadro n.º 2 - Pagamentos

<i>Factura</i>	<i>Data de autorização do pagamento</i>	<i>Montante pago</i> ²¹ <i>(€)</i>
<i>290063/2009</i> <i>(de 31.03.2009)</i>	<i>27.05.2009</i>	<i>49.640,00</i> ^{22/23}
<i>290144/2009</i> <i>(de 30.06.2009)</i>	<i>28.07.2009</i>	<i>45.540,00</i> ²⁴
<i>290209/2009</i> <i>(de 30.09.2009)</i>	<i>12.11.2009</i>	<i>48.825,00</i> ²⁵
<i>210002/2010</i> <i>(de 04.01.2010)</i>	<i>27.01.2010</i>	<i>46.775,00</i> ²⁶
<i>210049/2010</i> <i>(de 31.03.2010)</i>	<i>17.05.2010</i>	<i>45.764,00</i> ²⁷
<i>210134/2010</i> <i>(de 06.07.2010)</i>	<i>30.07.2010</i>	<i>44.607,00</i> ²⁸
<i>210172/2010</i> <i>(de 30.09.2010)</i>	<i>25.11.2010</i>	<i>44.607,00</i> ²⁹
<i>211001/2011</i> <i>(de 10.01.2011)</i>	<i>04.03.2011</i>	<i>44.607,00</i> ³⁰
<i>Total</i>		<i>370.365,00 €</i>

¹⁹ Estes pagamentos encontram-se titulados pela emissão de faturas emitidas em nome da AMP, nas quais foi exarada a respetiva ordem/autorização de pagamento mediante a aposição do carimbo de "PAGUE-SE", subscrito e assinado pelo Administrador Executivo (no ano de 2009) e pelo Presidente da CEM (nos anos de 2010 e 2011) da AMP e em anexo os recibos de quitação emitidos pela "Motion, Estratégias Integradas de Design, Lda."

²⁰ Cfr. Documentação anexa ao ofício n.º 257/11-JM, de 27.05.2011, e fax datado de 30.09.2011.

²¹ Valor sem IVA.

²² Ao valor faturado (50.985,00 €) foi deduzido o montante de 1.345,00 €, por conta da Nota de Crédito n.º 290002/2009, de 30.04.2009.

²³ Cfr. recibo n.º 20073/2009, de 27.05.2009.

²⁴ Cfr. recibo n.º 290103/2009, de 28.07.2009.

²⁵ Cfr. recibo n.º 290152/2009, de 13.11.2009.

²⁶ Cfr. recibo n.º 210009/2010, de 01.02.2010.

²⁷ Cfr. recibo n.º 210051/2010, de 17.05.2010.

²⁸ Cfr. recibo n.º 210099/2010, de 27.08.2010.

²⁹ Cfr. recibo n.º 210127/2010, de 25.11.2010.

³⁰ Cfr. recibos n.ºs 211007/2011 e 211008/2011, de 04.03.2011.



- g)** O contrato em apreço foi remetido pelo Presidente da CEM, Dr. Lino Joaquim Ferreira, em 27.05.2011 e deu entrada na DGTC, em **31.05.2011**, para efeitos de fiscalização prévia do TC.
- h)** Em Subsecção da 1ª Secção, de **05.07.2011** (Ac. n.º 56/2011) foi decidido não apreciar o contrato por “*inutilidade*”, atendendo a que “*(...) todos os efeitos dos contratos sub judice, já se encontram produzidos, uma vez que o fornecimento a que se reporta o mesmo já foi concluído e pago (...)*”.

IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA

Face à factualidade elencada e ao regime jurídico vigente, observa-se o seguinte:

- 4.1.** Nos termos conjugados da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, o contrato de aquisição de serviços em apreço encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que:
- ❖ Por remissão para a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da mesma Lei, a AMP, enquanto área metropolitana, é uma entidade sujeita a esse tipo de fiscalização e
 - ❖ Porque o contrato em apreço configurava um contrato escrito que implicava a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para este efeito³¹.

³¹ Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do TC os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) celebrados por entidades referidas na al. c) do n.º 1 do artigo 5º, que quando reduzidos a escrito e que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado. Para o ano de 2009, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos era de 350.000,00 € (artigo 159.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro) tendo-se mantido esse valor para os anos subsequentes, mas desta feita considerando os contratos isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si (artigo 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, artigo 152.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).



- 4.2.** Assim, a sua produção de efeitos financeiros encontrava-se condicionada pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que os actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir efeitos antes do visto " (...) *excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*"³².
- 4.3.** Em conformidade, a autorização e efetivação de pagamentos ocorridas no âmbito do referido contrato (pagamentos a título " *Prestação de serviço de design no projeto ref. IPORTO 10 – AGENDA METROPOLITANA DA CULTURA*", no montante de **370.365,00 €**) antes de o TC se pronunciar em sede de fiscalização prévia desrespeita o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC e é susceptível de consubstanciar a prática da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- 4.4.** Já a execução integral do contrato, incluindo o pagamento da totalidade do seu preço, antes do seu envio para este Tribunal, como sucedeu no caso em apreço, é suscetível de integrar a infração financeira prevista na al. h) do n.º 1 do citado artigo 65.º - " *Execução de contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos*".

V- IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS

5.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

A JMP era o órgão executivo da AMP (artigo 17.º da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio³³) tendo proposto a nomeação de um Administrador Executivo, o qual só podia

³² Entretanto, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 07.12, os atos, contratos e outros instrumentos cujo valor seja superior a 950.000,00 € não podem produzir quaisquer efeitos (" *físicos*" e financeiros) antes do visto ou da declaração de conformidade do TC.

³³ Regime jurídico aplicável às áreas metropolitanas, entretanto revogado pela Lei n.º 46/2008, de 27.08.



Tribunal de Contas

exercer as competências de gestão corrente que lhe fossem delegadas pela referida Junta (artigo 21.º, n.ºs 1 e 3).

Ao presidente da JMP competia autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, podendo delegar o exercício das suas competências nos demais membros da JMP ou nos dirigentes dos serviços (artigos 19º, n.º 1, al. c) e 22.º).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, a JMP é o órgão representativo das câmaras municipais da respectiva área metropolitana, competindo-lhe em especial, a representação política, constituindo a CEM, uma estrutura permanente responsável pela execução das deliberações da Assembleia Metropolitana e da Junta Metropolitana [artigos 13.º, n.º 1, 14.º, n.º 2, e 16.º da referida Lei].

A JMP pode, ainda, delegar as suas competências na CEM, competindo a esta exercer essas competências que lhe foram delegadas e as demais previstas legalmente [artigos 14.º, n.º 4, e 17.º, n.º 1, al. b), da citada Lei n.º 46/2008 e ainda nos artigos 19.º e 24.º, dos Estatutos da AMP³⁴].

Ao Presidente da CEM compete, entre outras, "(...) *Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da comissão executiva metropolitana (...)*" e "(...) *Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nos termos da lei (...)*" [artigo 18.º, n.º 1, alíneas c) e d), da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto].

Em tudo o que não estiver previsto no quadro legal aplicável às áreas metropolitanas e respetivos estatutos, aplica-se o regime legal previsto para os órgãos municipais³⁵.

³⁴ Aprovados em reunião da AMP, de 19 de julho de 2010.

³⁵ Dispunha o artigo 11.º, n.º 2, da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio que em tudo aquilo que não se encontrasse previsto no presente diploma aplicar-se-ia subsidiariamente "o regime que disciplina as atividades dos órgãos das autarquias locais". Disposição idêntica à prevista no artigo 7.º da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, que entretanto revogou aquele diploma legal, e, ainda, no artigo 2.º, n.º 1, dos Estatutos da AMP.



No respeitante à competência para a autorização de despesas entende-se ser de aplicar ao caso os normativos legais do D.L. n.º 197/99, de 8 de junho, mais precisamente o disposto no artigo 18.º.

5.2. DOS RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO

Relativamente à autorização dos pagamentos supra identificados, verifica-se que a mesma terá sido efetuada ao abrigo da **delegação de competências** conferida pela JMP³⁶, nos seguintes termos³⁷:

- ❖ No período de "(...) 31 de março de 2009 a 23 de novembro de 2009 [data de exoneração do Prof. Emídio Gomes](...)" quem autorizou o pagamento da despesa foi o **Administrador Executivo da AMP, Prof. Doutor Emídio Ferreira dos Santos Gomes**, na importância total de **144.005,00 €**;
- ❖ Entre "(...) 19 de janeiro de 2010 (data da designação do Dr. Lino Ferreira) a 10 de janeiro de 2011(...)", assim como em 04.03.2011, os pagamentos foram autorizados pelo **Presidente da CEM, Dr. Lino Joaquim Ferreira**, no valor global de **226.360,00 €**.

Do teor das aludidas delegações de competências verifica-se que quer o Administrador Executivo quer o Presidente da CEM detinham competência para autorizar a realização de "(...) **despesas correntes** (...)", designadamente pagamentos de vencimentos, água, telefone, seguros, serviços de limpeza, bem como no caso de despesas afectas à prestação de serviços de assistência técnica e outras que se enquadrassem no âmbito de despesas necessárias e imprescindíveis ao regular e normal funcionamento dos serviços da AMP³⁸.

³⁶ Cfr. Propostas de delegação de competências, aprovadas por unanimidade em reuniões da JMP, de 23.02.2007 e 29.01.2010.

³⁷ Cfr. Fax, de 01.08.2011 e documentação anexa.

³⁸ Cfr. pontos n.º 1 [alínea a)] e n.º 3 [alínea b)] da proposta de delegação de competências, aprovada em reunião ordinária da JMP, de 27.02.2007 e 29.01.2010, respetivamente.



Tribunal de Contas

Acresce, ainda, que o Presidente da CEM detinha também delegação de competência para autorizar a "(...) realização de despesas e respectivo pagamento para os contratos até ao montante de **75.000,00 €** (...)"³⁹.

Ora, a autorização de pagamento sem competência para a prática desse ato é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em síntese, da análise das ordens de pagamento supra identificadas no quadro n.º 2, conjugada com a informação complementar remetida através de fax datado de 01.08.2011, apura-se que os pagamentos foram autorizados pelos responsáveis infra identificados:

Quadro n.º 3 – Identificação nominal e funcional dos responsáveis

Responsáveis	Faturas							
	290063/ 2009	290144/ 2009	290209/ 2009	210002/ 2010	210049/ 2010	210134/ 2010	210172/ 2010	211001/ 2011
Emídio Ferreira dos Santos Gomes, Administrador Executivo da AMP	X	X	X					
Lino Joaquim Ferreira, Presidente da CEM				X	X	X	X	X

³⁹ Cfr. ponto 3, alínea a), da proposta de delegação de competências aprovada em reunião ordinária da JMP, de 29.01.2010.



VI- JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS PARA A EXECUÇÃO DO CONTRATO ANTES DA SUA REMESSA E APECIAÇÃO PELO TC

6.1. DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA AMP, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Aquando do envio do contrato para efeitos de fiscalização prévia foi este Tribunal informado de que "(...) *Nos termos e para os efeitos do consignado na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), deveria a Área Metropolitana do Porto ter submetido a fiscalização prévia a legalidade do contrato de prestação de serviços outorgado, em 6 de março de 2009, com a Motion – Estratégias Integradas de Design, Lda.*

(...)

Só foi detectada essa falha no decurso do processo de pedido de visto prévio requerido no âmbito do contrato celebrado, em 26 de Abril de 2011⁴⁰. Este processo já obteve Visto por parte do Tribunal de Contas.

Esta falta, de que nos penitenciamos, deveu-se ao facto de a Área Metropolitana do Porto, dada a sua pequena dimensão e as suas poucas competências administrativas, não ter nunca celebrado qualquer contrato que devesse, pelo seu montante, ser submetido a fiscalização prévia, como, aliás, já referimos no nosso Ofício n.º 120/11 – JM, de 1 de Abril de 2011(...)"⁴¹.

Novamente questionados sobre esta questão e dos elementos constantes do processos em análise é de referir que esta entidade reafirma nunca ter "(...) *celebrado qualquer contrato que devesse, pelo seu montante, ser submetido a fiscalização prévia(...)"⁴².*

6.2. DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nas pronúncias apresentadas⁴³, os indiciados responsáveis, Emídio Ferreira dos Santos Gomes e Lino Joaquim Ferreira, vêm confirmar os factos descritos no relato e

⁴⁰ Considera-se ter ocorrido um lapso, uma vez que a data correta é 28.02.2011.

⁴¹ Cfr. Ofício de remessa do contrato para fiscalização prévia n.º 257/11-JM, de 27.05.2011.

⁴² Cfr. Ofícios n.º 120/11-JM e 257/11-JM, de 01.04.2011 e 27.05.2011, respetivamente.

⁴³ As quais se encontram digitalizadas em Anexo ao Relatório.



Tribunal de Contas

reproduzidas no ponto III deste relatório e alegar em sua defesa a existência de um conjunto de fatores que, no seu entender, permitem que seja "(...) *relevada a responsabilidade pela infração, ao abrigo do disposto no artº 65.º, n.º 8, alíneas a) a c) da LOPTC (...)*", e que se sintetizam no seguinte⁴⁴:

- ❖ Ter sido a primeira vez que a AMP se confrontou com a necessidade de remeter contratos ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, designadamente pela "(...) *pequena dimensão a as suas poucas competências administrativas (...)*";
- ❖ Terem inexistido danos ou prejuízos para a AMP, uma vez que o contrato em apreço apresentou um "(...) *desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00 €, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos (...)*";
- ❖ Não existirem outros contratos celebrados pela AMP que pelo seu montante devessem ser submetidos a fiscalização prévia;
- ❖ Não ter havido, por parte dos indiciados responsáveis, qualquer dolo ou intenção de se subtraírem à legislação aplicável em matéria de autorização e de pagamentos antes do visto do TC;
- ❖ Não terem sido proferidas anteriores recomendações e/ou juízos de censura pela prática de infração financeira originada pela autorização de pagamento no decurso da execução de contratos antes do "*visto*" do TC.

Quanto à incompetência para "*autorizar*" os pagamentos, invocam os alegantes "(...) *que nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 18º da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, compete ao presidente da comissão executiva metropolitana "autorizar o pagamento de despesas realizadas, nos termos da lei (...)* Trata-se, portanto, de uma competência própria, expressamente conferida por lei ao presidente da comissão executiva, distinta da competência que lhe foi delegada para

⁴⁴ Apesar de apresentarem defesa autónoma verifica-se que na generalidade as suas alegações assentam nas mesmas premissas.



autorização da despesa(...)'⁴⁵ e que houve, na apreciação, confusão entre autorização de despesas e de pagamentos.

O indiciado responsável, Emídio Ferreira dos Santos Gomes, reconhece, no entanto, quanto à falta de competência para autorizar os pagamentos que lhe são imputados que, *"(...) aceita-se que poderá ter havido errónea interpretação dos poderes e competências, quer próprias, quer delegadas, que nos foram atribuídas. Entendi tratar-se de um mero processo administrativo corrente de execução de uma deliberação da Junta Metropolitana, que aprovou a despesa e a sua forma de pagamento'⁴⁶.*

VII- APRECIÇÃO

Considerando a factualidade apurada, o regime jurídico aplicável e todos os argumentos aduzidos formulam-se as observações seguintes:

7.1. Da produção da totalidade dos efeitos financeiros antes da remessa e pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia

Verifica-se, pois, que o aludido contrato de aquisição de serviços produziu todos os seus efeitos financeiros antes do seu envio para este Tribunal (que ocorreu em 27.05.2011, tendo a decisão sobre o mesmo sido proferida em 05.07.2011⁴⁷) porquanto foram efetuados pagamentos contratuais pela AMP, de forma faseada entre **27.05.2009 e 04.03.2011**⁴⁸.

Assim, para além do desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC que impede o início de efeitos financeiros antes da pronúncia do TC em sede de fiscalização prévia, no caso verificou-se a integral execução física e financeira do contrato.

⁴⁵ Cfr. Pontos 20 e 21 das alegações.

⁴⁶ Cfr. Ponto n.º 23 das alegações.

⁴⁷ Ac. n.º 56/11 - 1ªS/SS, de 05.07.2011.

⁴⁸ No montante total de 370.365,00 €.



Tribunal de Contas

Argumenta-se, para justificar esta situação, que a AMP não tinha sido anteriormente “*confrontada com a necessidade de remessa de contratos ao Tribunal de Contas*” e que o não envio deste contrato de prestação de serviços a este Tribunal foi detetado “*(...) em face de contrato similar(...)*”.

Considera-se que o alegado para justificar a conduta adotada não pode proceder porquanto os ora alegantes são decisores públicos, aos quais foram cometidas, entre outras, funções afetas à contratação pública, não podendo nem devendo ignorar as regras gerais em matéria de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

E bem sabem os ora indiciados responsáveis, Emídio Ferreira dos Santos Gomes e Lino Joaquim Ferreira, que enquanto dirigentes de uma entidade pública lhes estão cometidos especiais deveres de respeito pela legislação, em especial da que regula a fiscalização de despesas públicas.

Efetivamente e na ótica de **autores materiais** das autorizações dos pagamentos contratuais antes da decisão do TC, em sede de fiscalização prévia, tal factualidade não os exime da responsabilidade pela prática dos atos de que vêm indiciados porque, enquanto decisores públicos e responsáveis pela autorização de pagamento da despesa pública, deveriam munir-se de especial cuidado na verificação de todos os formalismos exigíveis no âmbito da contratação pública, incluindo o cumprimento das disposições legais em matéria de sujeição a controlo financeiro do TC e a verificação da legalidade do dispêndio de dinheiros públicos⁴⁹.

Note-se, ainda, que a fiscalização prévia dos atos e contratos geradores de despesa pública, assume uma importante função de controlo e disciplina, verificando a conformidade dos contratos/atos celebrados com as leis em vigor e o cabimento orçamental dos respetivos encargos em verba orçamental própria⁵⁰.

Veja-se, aliás, que reconhecendo-se a relevância deste tipo de fiscalização, o próprio legislador através da Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, veio reforçá-la, impedindo

⁴⁹ A este propósito *vide*, ainda, a Sentença n.º 4/2010, da 3ª Secção do TC.

⁵⁰ Cfr. Artigo 44.º, da LOPTC.



que os atos a ela submetidos não só não possam produzir quaisquer efeitos financeiros, como, se forem de valor superior a € 950.000,00, não podem produzir quaisquer outros efeitos, vulgarmente denominados de “*efeitos materiais*”.

Não procedem, pois, os argumentos invocados para a não sujeição (atempada) do contrato de prestação de serviços em apreço.

Igualmente não afasta a ilicitude supra evidenciada a justificação de que não houve quaisquer danos ou prejuízos para a AMP, tendo inclusivamente “*(...) a execução do contrato apresentado (...) um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos(...)*”⁵¹.

A este propósito, reafirma-se que no exercício da atividade administrativa os atos praticados (pelos responsáveis dirigentes) devem obedecer a critérios de legalidade, designadamente, através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação e de controlo da despesa pública, pelo que tal argumento não os exonera da responsabilidade financeira de que vêm indiciados.

Assinale-se, aliás, que o argumento de que “*(...) não houve qualquer dolo ou intenção de defraudar ou violar os preceitos legais que regulam a matéria(...)*” nem que inexistia intenção de “*(...) subtrair a decisão à entidade competente(...)*” por si só não é fundamento para afastar a possibilidade de negligência⁵².

Certo é que a lei se basta, *in casu*, com a mera negligência para censurar os atos praticados, como se alcança do n.º 5 do artigo 65º da LOPTC⁵³.

⁵¹ Ponto 15, alínea b) das alegações.

⁵² Cfr. Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007- 3ª Secção, de 20 de novembro.

⁵³ A imputação subjetiva da responsabilidade só ocorre quando há culpa, (aferida em concreto face ao ato praticado); se estamos perante um erro desculpável e/ou a conduta do autor do ato ilícito não merece censura, trata-se de uma ação infratora sem culpa. A este propósito veja-se, ainda, o disposto no artigo 65.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC que determina a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória em caso de dolo ou negligência.



Tribunal de Contas

Ainda, a este propósito, refira-se que encontrando-se o contrato de prestação de serviços sujeito a fiscalização prévia não deixa de assumir pertinência o facto de todos os pagamentos terem ocorrido em momento anterior (entre **27.05.2009 e 04.03.2011**⁵⁴) ao da sua remessa (**27.05.2011**) e pronúncia do TC sobre o mesmo (**05.07.2011**).

7.2. Da competência para autorizar o pagamento das despesas assumidas contratualmente

a) Pelo ex- Administrador Executivo, Emídio Ferreira dos Santos Gomes

Reconhece o indiciado responsável, Emídio Ferreira dos Santos Gomes, ex-Administrador Executivo da AMP, que à data da autorização dos pagamentos ilegais de que vem indiciado não teria competência para os autorizar.

Efetivamente, e como já havia sido aludido em sede de relato, e se menciona no ponto 5.1. deste relatório, a competência para autorizar o pagamento de despesas pertencia ao presidente da JMP, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio.

Por deliberação da JMP, de 23.02.2007, foram-lhe delegadas competências para autorizar:

" (...)

- a. *Quanto às despesas correntes, como sejam o pagamento de vencimentos dos funcionários da Área Metropolitana do Porto, o pagamento de água, luz, telefone, contratos de seguros, de limpeza, assistência técnica e outras que se enquadrem no estrito âmbito da gestão corrente, necessárias e imprescindíveis ao normal funcionamento dos serviços;*
- b. *Para a realização de outras despesas de gestão corrente não compreendidas na alínea anterior, até ao limite de **12 500 € (...)**".*

⁵⁴ Datas aferidas pela emissão dos recibos de quitação.



Ora, mesmo considerando que esta delegação de competências era legal, não obstante não provir de órgão com competência originária para o efeito (mas que participou na reunião em causa) e “*confundir*” despesas e pagamentos⁵⁵, a mesma não atribui a este indiciado responsável competência para autorizar os pagamentos no montante de 144.005,00 €.

Com a entrada em vigor do novo regime das áreas metropolitanas aprovado pela Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, este dirigente manteve o exercício de funções enquanto administrador executivo, ao abrigo do n.º 2 do artigo 30.º da referida lei, mas continuava a não se encontrar legalmente habilitado para autorizar os pagamentos da despesa em causa.

Como já se referiu, quem administra dinheiros públicos tem o dever especial de os utilizar não só para os fins legais que lhes foram confiados como também de acordo com as normas legais que regulam a disciplina e a utilização desses dinheiros públicos.

Assim, todo e qualquer ato que venha a ser praticado no decurso da execução do contrato em apreço (como de resto sucede em qualquer outro tipo de contrato público) terá de observar todos os requisitos legais a ele subjacente incluindo ser praticado por pessoa com competência para o efeito, seja ela própria ou delegada⁵⁶.

Não pode, pois, este indiciado responsável, como parece pretender, afastar a sua responsabilidade pela autorização ilegal dos pagamentos das faturas n.º 290063/2009, 290144/2009 e 290209/2009, invocando que o terá feito por entender tratar-se “*de um mero processo administrativo corrente de execução de uma deliberação da Junta Metropolitana, que aprovou a despesa e a sua forma de pagamento*”.

⁵⁵ Ainda a este propósito veja-se o descrito no ponto n.º 22 das alegações.

⁵⁶ “ (...) *delegação de poderes (ou delegação de competências) é o ato administrativo pelo qual um órgão da Administração, competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria*” – Vide Freitas do Amaral *in* Curso de Direito Administrativo, I Almedina, 3ª ed., 2007, pág. 839.



Tribunal de Contas

Facto incontornável é que enquanto Administrador Executivo da AMP e ao abrigo de uma deliberação de delegação de competências que só lhe permitia autorizar até ao montante de 12.500,00 €^{57/58}, autorizou o pagamento de um montante global de 144.005,00 €⁵⁹, isto é foi o autor material da prática de atos sem competência para o efeito.

Logo, as autorizações de pagamento por si praticadas são ilegais, por vício de incompetência relativa.

Quanto à eventual confusão entre autorização de despesas e de pagamentos, refira-se que se trata de atos autónomos, para os quais as leis estabelecem requisitos de competência diferentes.

No caso, a autorização de despesa/adjudicação do contrato foi deliberada em reunião da JMP, de 30.01.2009, atento o disposto no artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio e do artigo 18.º do D.L. n.º 197/99, de 8 de junho⁶⁰ e os pagamentos deveriam ter sido autorizados pelo Presidente da JMP, atento o teor do artigo 19.º, n.º 1, al. c) da citada Lei n.º 10/2003.

A eventual confusão na matéria resulta do teor da deliberação de 23.02.2007, como acima já se mencionou.

Por último e quanto ao argumento de que a autorização ilegal de pagamentos no âmbito do presente contrato também não terá gerado quaisquer danos ou prejuízos à AMP⁶¹, remete-se para o que já ficou dito a este propósito no ponto VII, 7.1., do presente relatório e que se dá aqui para todos os efeitos por reproduzido.

⁵⁷ Por força do artigo 30.º, n.º 2 da Lei n.º 46/2008 manteve-se em funções.

⁵⁸ Exerceu funções entre 31 de março a 23 de novembro de 2009.

⁵⁹ Vide quadro n.º 3, do ponto V., 5.3 do presente Relatório.

⁶⁰ O regime de autorização de despesas continua a ser regulado nos termos dos artigos 16.º a 22.º e 29.º do citado decreto-lei, normas que foram expressamente mantidas em vigor pelo artigo 14.º do CCP. No caso, estas normas são aplicáveis por força do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio (posteriormente revogada pela Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, que manteve idêntica regra no seu artigo 7.º).

⁶¹ Cfr. ponto 28 das alegações.



b) Pelo Presidente da CEM, Lino Joaquim Ferreira

No que concerne aos pagamentos no montante de 226.360,00 €, sempre se diz que não obstante a JMP ter deliberado em 29.01.2010, delegar, no Presidente da CEM, entre outras, competência para autorizar a "(...) realização de despesas e respetivo pagamento para os contratos até ao montante de **75.000,00 € (...)**"⁶², a mesma nesta parte, encontra-se desprovida de qualquer efeito porquanto existe lei habilitante [artigo 18.º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto e artigo 25.º, n.º 1, al. d) dos Estatutos da AMP] conferindo àquele dirigente competência própria para "(...) Autorizar o pagamento de despesas realizadas, nos termos da lei (...)".

Pelo que se conclui, assim, que o Presidente da CEM detinha, nos termos da lei, competência para autorizar os pagamentos em causa.

7.3. Ilegalidades apuradas:

- a)** A autorização e efetivação de pagamentos no âmbito do contrato de prestação de serviços em causa sem o TC se pronunciar sobre o mesmo, em sede de fiscalização prévia, consubstanciam um ilícito financeiro por violação do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.
- b)** Para além do desrespeito pelo disposto no citado artigo 45.º, n.º 1, que impede o início de efeitos financeiros antes da pronúncia do TC em sede de fiscalização prévia, no caso verificou-se a integral execução física e financeira do contrato antes do seu envio a este Tribunal.
- c)** Acresce que, parte dos pagamentos, os que foram autorizados pelo ex-Administrador Executivo, o foram sem que este dirigente detivesse competência para a prática desses atos, em desrespeito do artigo 19.º, n.º 1, alínea c), da Lei

⁶² Cfr. ponto 3, alínea a) da proposta de delegação de competências aprovada em reunião ordinária da JMP, de 29.01.2010.



n.º 10/2003, de 13 de maio e extravasando o teor da delegação de competência concedida por deliberação da JMP de 23.02.2007.

VIII- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

- 8.1.** A execução integral do contrato em apreço pela AMP, sem pronúncia do TC em sede de fiscalização prévia e como tal em desrespeito do referido artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC - ***"(...) execução de (...) contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos"***.
- 8.2.** A responsabilidade pela indiciada infração recai sobre os autores dos atos, atento o disposto nos artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, no caso, o então Administrador Executivo, Emídio Ferreira dos Santos Gomes (autorização de pagamento das faturas n.ºs 290063/2009, 290144/2009, 290209/2009) e o Presidente da CEM, Lino Joaquim Ferreira (autorização de pagamento das faturas n.ºs 210002/2010, 210049/2010, 210134/2010, 210172/2010, 211001/2011).
- 8.3.** A autorização de pagamentos pelo ex-Administrador Executivo, Emídio Ferreira dos Santos Gomes, sem habilitação legal para o efeito é suscetível de consubstanciar a prática da infração prevista na alínea b) do n.º 1 do citado artigo 65.º.
- 8.4.** Nos termos das disposições citadas, cada uma das infrações identificadas é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do mesmo artigo, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC⁶³ (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €).

⁶³ O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.



8.5. A efetivação de responsabilidade financeira decorrente das ilegalidades atrás mencionadas ocorre em processo de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

8.6. No que respeita a registos de recomendação ou censura aos responsáveis e ao organismo enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, menciona-se que:

- ❖ Não se apurou a existência de quaisquer registos de recomendação e/ou de juízos de censura, em sede de fiscalização prévia e concomitante pela prática de infração financeira semelhante;
- ❖ No âmbito de uma auditoria efetuada pela 2ª Secção deste TC, foi formulada recomendação à AMP em matéria da contratação pública, a fim de ser dado cumprimento às "(...) disposições legais que regem a realização de despesas públicas com aquisições de serviços (...)" - Relatório de Auditoria Financeira n.º 3/2002, de 28.02.2002^{64/65}.

IX- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artigo 29º da LOPTC, emitiu aquele magistrado parecer, em 19 de setembro de 2012, no qual refere, em síntese, que "(...) Os factos apurados são suscetíveis de integrarem a prática de infrações financeiras p.p. pelo artigo 65º nº 1 alínea b) (autorização ilegal de pagamentos, com vício de incompetência relativa) e h) (execução de contrato sem fiscalização prévia do Tribunal de Contas), 2 e 5, da LOPTC.

⁶⁴ Processo n.º 38/2001 – Audit., 2ª Secção.

⁶⁵ As ilegalidades aqui evidenciadas (preterição dos procedimentos legalmente previstos para aquisição de serviços e errada classificação orçamental de participação de capital) foram imputadas a outros dirigentes da AMP que não são os ora indiciados responsáveis. Refira-se que por despacho do Ministério Público, de 09 de janeiro de 2003, foi ordenado "(...) o arquivamento dos presentes autos".



Tribunal de Contas

Mais refere que “(...) *Em face dos elementos constantes do projeto de relatório e do teor das respostas em sede de contraditório, somos de parecer que se verificam os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º nº 8, da LOPTC, porquanto:*

- *O contrato executado, embora extemporaneamente, foi remetido ao Tribunal de Contas,*
- *os elementos probatórios apontam inequivocamente para uma conduta negligente;*
- *não resultou qualquer dano para os interesses patrimoniais e financeiros da AMP;*
- *inexistem antecedentes de censura ou recomendação sobre condutas idêntica (...).”*

X- CONCLUSÕES

❖ *Do contrato de aquisição de serviços*

10.1. O presente contrato foi outorgado pela AMP com a “*Motion – Estratégias Integradas de Design, Lda.*”, em 06.03.2009, para vigorar por um período de 24 meses a contar da data da sua celebração e pelo montante de **397.120,00 €**.

❖ *Da sua execução sem pronúncia do TC*

10.2 A AMP autorizou, desde **27.05.2009** e até **04.03.2011**, todos os pagamentos no âmbito do citado contrato de aquisição de serviços, no montante total de **370.365,00 €** ⁶⁶.

10.3. Com a autorização de pagamento proferida em **04.03.2011**, o referido contrato ficou integralmente executado, física e financeiramente.

⁶⁶ *Vide nota de rodapé n.º 18.*



10.4. Este contrato apenas foi remetido ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, em **27.05.2011**, pelo que a sua apreciação nesta sede se revelou inútil, atentas as finalidades deste tipo de fiscalização (Acórdão proferido em **05.07.2011**) tendo sido desrespeitado o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.

10.5. A ilegalidade detetada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, sendo responsáveis por esta infração o então Administrador Executivo, Emídio Ferreira dos Santos Gomes e o Presidente da CME, Lino Joaquim Ferreira.

❖ *Da autorização dos pagamentos*

10.6. Os pagamentos no montante de **144.005,00 €** foram autorizados pelo ex-Administrador Executivo, extravasando as competências que lhe foram delegadas em reunião ordinária da JMP de 27.02.2007, pelo que são ilegais.

10.7. A ilegalidade detetada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, sendo responsável por esta infração o citado indiciado responsável, Emídio Ferreira dos Santos Gomes.

❖ *Do sancionamento*

10.8. Estas infrações são sancionáveis com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 do artigo 65º da LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89º, nº 1, al. a), do diploma citado].

10.9. São circunstâncias relevantes que militam a favor da aplicação do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, tal como se refere no parecer do Ministério Público, os responsáveis não terem agido com dolo e inexistirem recomendações ou censuras anteriores.



Tribunal de Contas

XI- DECISÃO

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

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na autorização e efetivação de pagamentos sem pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia, e identifica os responsáveis pelas mesmas no seu ponto V;
- b)** Relevar a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do art.º 65.º, n.º 8, da LOPTC;
- c)** Recomendar à AMP o cumprimento:
 - ❖ dos condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e constantes, particularmente dos artigos 45.º, 46.º e 48.º, da LOPTC, bem como,
 - ❖ das disposições legais em matéria de competência para autorizar o pagamento de despesas públicas, constantes no caso, da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, dos Estatutos da AMP e de eventuais delegações de competências, nos termos do Código do Procedimento Administrativo;
- d)** Fixar os emolumentos devidos pela AMP em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
- e)** Remeter cópia do relatório:
 - ❖ Ao Presidente da JMP, Rui Fernando da Silva Rio;
 - ❖ Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, identificados no ponto V deste relatório;



Tribunal de Contas

- ❖ Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC;
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 23 de outubro de 2012

Os Juízes Conselheiros

Alberto Fernandes Brás – Relator

Helena Abreu Lopes

José Mouraz Lopes



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>	<i>DCPC</i>
<i>e</i>		
<i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>	<i>Técnica Verificadora Superior 1.ª Classe, Jurista</i>	<i>DCC</i>



ANEXO

Respostas apresentadas no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Proc. n.º 1/2012-Audit.(ARF) - 1ª S. DCC

23.jan.12 001206

Proc. de Fiscalização Prévia n.º 872/2011

Exmº Senhor

Presidente do Tribunal de Contas

Excelentíssimo Senhor Presidente do TC,

EMÍDIO FERREIRA DOS SANTOS GOMES, RESIDENTE NA RUA ENG. EZEQUIEL DE CAMPOS, 471 PORTO, portador do cartão de cidadão N.º 03705653, em cumprimento do despacho de 13 de janeiro de 2012 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro responsável pela acção, que nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, alterada pelas Leis n.º 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de Janeiro, lhe remeteu cópia do relato de auditoria relativo ao processo acima identificado, vem pronunciar-se sobre o seu teor, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Contrato de aquisição de serviços de "Recriação, Execução, Edição e Produção da Agenda Metropolitana da Cultura, Iporto" celebrado entre a Área Metropolitana do Porto e a sociedade "Motion - Estratégias Integradas de Design, SA", em 6 de março de 2009

I - Antecedentes

1. Por deliberação da Junta Metropolitana do Porto tomada em sua reunião realizada em 26 de Setembro de 2008 foi aprovada a abertura de

BTTC 08 02º 12 03101

1



concurso limitado por prévia qualificação para celebração de contrato de prestação de serviços de “Recreação, Execução, Edição e a Produção da Agenda Metropolitana da Cultura, Iporto”.

2. A abertura do procedimento foi publicitada no DR, 2ª Série, de 3 de Outubro de 2008 e no Jornal Oficial da União Europeia em 2 de Outubro de 2008.
3. Corridos os trâmites processuais, por deliberação da Junta Metropolitana do Porto tomada em sua reunião de 30 de janeiro de 2009, foi adjudicada à sociedade “Motion – Estratégias Integradas de Design, SA” a prestação dos serviços em causa.
4. Em 6 de Março de 2009 foi celebrado o respetivo contrato.
5. No decurso da instrução de procedimento de fiscalização prévia de um contrato similar celebrado em 28 de Fevereiro de 2011, a Área Metropolitana do Porto detetou que o contrato em apreço não tinha sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
6. Pelo que, em 27 de maio de 2011, tal contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, nele tendo sido registado sob o n.º 872/2011.
7. Sobre este processo foi proferido o Acórdão n.º 56/11 – 05.JUL.2011/1ª S/SS, o qual tendo em consideração que todos os efeitos do contrato já se encontravam produzidos e atentas as finalidades da fiscalização prévia previstas nos artigos 5º, n.º 1, al.c) e 44º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decidiu não apreciar o contrato, por inutilidade, or-



denando o prosseguimento do processo no sentido do eventual sancionamento das infracções previstas e puníveis pelas disposições conjugadas dos artigos 45º, n.º 1 e 65º, n.º 1, als b) e h) da citada Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

8. Em execução desse Acórdão foi instaurado o processo de auditoria no âmbito do qual se exerce o presente direito de pronúncia.

II - Produção da totalidade dos efeitos financeiros antes da remessa e decisão do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia

9. Como resulta do Relatório de Auditoria em apreço e das justificações oportunamente apresentadas a esse Douto Tribunal a Área Metropolitana do Porto nunca havia sido confrontada com a necessidade de remessa de contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.
10. Na verdade, e como se disse, só recentemente, em face de contrato similar, se detetou tal falta.
11. Disso se penitenciou a Área Metropolitana do Porto, tendo de imediato comunicado esse facto ao Tribunal.
12. Como então também se referiu e agora se reitera, tal falta ficou a dever-se ao facto de a Área Metropolitana do Porto, atenta a sua pequena dimensão e as suas poucas competências administrativas nunca ter celebrado qualquer contrato que, pelo seu montante, devesse ser submetido a fiscalização prévia.



13. E, como decorre do referido relatório de auditoria no que concerne à existência de anteriores recomendações ou de censura pela prática de infração financeira originada por pagamentos antes do visto, “**não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia e concomitante**”.

14. Acresce que, não se apuraram quaisquer danos ou prejuízos para a Área Metropolitana do Porto, tendo a execução do contrato apresentado “**um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos**”.

II - Imputação da responsabilidade financeira sancionatória pela autorização dos pagamentos

15. Do que ficou relatado sob o ponto I pode concluir-se com segurança que:

- a) Não existem recomendações anteriores ou de censura pela prática de infração financeira originada por pagamentos antes do visto;
- b) Não foram apurados quaisquer danos ou prejuízos para a Área Metropolitana do Porto, tendo a execução do contrato apresentado “**um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos**”;



- 21
- c) Ficou demonstrado que a Área Metropolitana do Porto nunca havia sido confrontada com a necessidade de remessa de contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia;
 - d) Não houve qualquer intenção no sentido de furtrar o contrato à fiscalização prévia do Tribunal.

16. Estão assim preenchidos os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (atual redação), podendo o tribunal declarar relevada a responsabilidade pela infração apontada.

III - Autorização ilegal dos pagamentos /responsabilidade financeira sancionatória

17. Como acima se disse o contrato em causa foi precedido da realização de concurso limitado por prévia qualificação, cuja abertura foi aprovada por deliberação da Junta Metropolitana do Porto.
18. Tendo a respetiva adjudicação sido igualmente aprovada por deliberação da Junta Metropolitana do Porto.
19. Quer isto dizer que ambas as decisões foram tomadas pelo órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, entidade que detém a competência para proferir a decisão de contratar e para proferir o ato de adjudicação.
- 35



20. Acontece, porém, que nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 18º da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, compete ao presidente da comissão executiva metropolitana **“autorizar o pagamento de despesas realizadas, nos termos da lei.”**
21. Trata-se, portanto, de uma competência própria, expressamente conferida por lei ao presidente da comissão executiva, distinta da competência que lhe foi delegada para autorização de despesa.
22. Esta competência, para autorizar o pagamento de despesas realizadas, não poderá, portanto, a nosso ver, confundir-se com a competência para autorização de despesa inerente ao contrato a celebrar e consequente competência para proferir a decisão de contratar, tratando-se de atos juridicamente distintos.
23. No entanto, relativamente aos pagamentos por nós mandados efetuar enquanto Administrador Executivo aceita-se que poderá ter havido errónea interpretação dos poderes e competências, quer próprias, quer delegadas, que nos foram atribuídas. Entendi tratar-se de um mero processo administrativo corrente de execução de uma deliberação da Junta Metropolitana, que aprovou a despesa e a sua forma de pagamento.
24. Na verdade, na norma transitória constante do artigo 30º da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, designadamente no seu n.º 3, ficou expressamente estipulado que **“as competências previstas nos artigos 17º e 18º da presente lei são exercidas pela junta metropolitana e pelo presidente da junta, respetivamente, até ao final do corrente mandato”**.



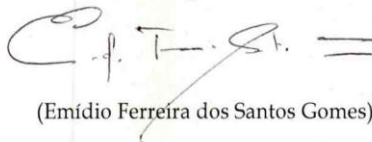
25. Quer isto dizer, que por força do preceito legal citado as competências atribuídas pelo artigo 18º ao presidente da comissão executiva metropolitana - nas quais se inclui, como se disse, a competência para autorização do pagamento de despesas realizadas - seriam exercidas transitoriamente, até ao final do mandato, pelo presidente da junta metropolitana.
26. Como facilmente se extrai do processo, não houve qualquer dolo ou intenção de defraudar ou violar os preceitos legais que regulam a matéria, nem muito menos de subtrair a decisão à entidade competente.
27. Acresce que, sobre a matéria não existem recomendações anteriores ou de censura pela prática de infração financeira originada por autorização de pagamentos com vício de violação de competência.
28. De notar, como acima se referiu que não foram apurados quaisquer danos ou prejuízos para a Área Metropolitana do Porto, tendo a execução do contrato apresentado "um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos";
29. Estão assim preenchidos os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (atual redação), podendo o tribunal declarar relevada a responsabilidade pela infração apontada.



Termos em que requer:

- A. Quanto à não submissão do contrato a fiscalização prévia seja declarada relevada a responsabilidade pela infracção, ao abrigo do disposto no artigo 65º, n.º8, alíneas a) a c) da LOPTC;
- B. Quanto às autorizações de pagamento efetuadas pelo signatário Emídio Ferreira dos Santos Gomes, enquanto Administrador Executivo, seja declarada relevada a responsabilidade pela infracção, ao abrigo do disposto no artigo 65º, n.º8, alíneas a) a c) da LOPTC;

O requerente


(Emídio Ferreira dos Santos Gomes)



Tribunal de Contas
Proc. n.º 1/2012-Audit.(ARF) – 1ª S. DCC
23.jan.12 001206
Proc. de Fiscalização Prévia n.º 872/2011

Exmº Senhor
Presidente do Tribunal de Contas

LINO JOAQUIM FERREIRA, PRESIDENTE DA COMISSÃO EXECUTIVA METROPOLITANA DA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO, em cumprimento do despacho de 13 de janeiro de 2012 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro responsável pela ação, que nos termos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, alterada pelas Leis n.º 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 janeiro, lhe remeteu cópia do relato de auditoria relativo ao processo acima identificado, vem pronunciar-se sobre o seu teor, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

Contrato de aquisição de serviços de “Recriação, Execução, Edição e Produção da Agenda Metropolitana da Cultura, lporto” celebrado entre a Área Metropolitana do Porto e a sociedade “Motion – Estratégias Integradas de Design, SA”, em 6 de março de 2009

I – Antecedentes

1. Por deliberação da Junta Metropolitana do Porto tomada em sua reunião realizada em 26 de setembro de 2008 foi aprovada a abertura de concurso limitado por prévia qualificação para celebração de contrato de prestação de serviços de “Recreação, Execução, Edição e a Produção da Agenda Metro-

politana da Cultura, lporto”.

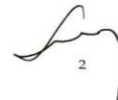
avenida dos aliados, 236 - 1º
4000-065 porto
t. +351 223 392 020
f. +351 222 084 099
w www.amp.pt
@ amp@amp.pt

DTTC 08 02'12 03100

1



2. A abertura do procedimento foi publicitada no DR, 2ª Série, de 3 de outubro de 2018 e no Jornal Oficial da União Europeia em 2 de outubro de 2008.
3. Corridos os trâmites processuais, por deliberação da Junta Metropolitana do Porto tomada em sua reunião de 30 de janeiro de 2009, foi adjudicada à sociedade "Motion – Estratégias Integradas de Design, SA" a prestação dos serviços em causa.
4. Em 6 de março de 2009 foi celebrado o respetivo contrato.
5. No decurso da instrução de procedimento de fiscalização prévia de um contrato similar celebrado em 28 de fevereiro de 2011, a Área Metropolitana do Porto detetou que o contrato em apreço não tinha sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
6. Pelo que, em 27 de maio de 2011, tal contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, nele tendo sido registado sob o n.º 872/2011.
7. Sobre este processo foi proferido o Acórdão n.º 56/11 – 05.JUL.2011/1ª S/SS, o qual tendo em consideração que todos os efeitos do contrato já se encontravam produzidos e atentas as finalidades da fiscalização prévia previstas nos artigos 5º, n.º 1, al.c) e 44º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decidiu não apreciar o contrato, por inutilidade, ordenando o prosseguimento do processo no sentido do eventual sancionamento das infracções previstas e puníveis pelas disposições conjugadas dos artigos 45º, n.º 1 e 65º, n.º 1, als b) e h) da citada Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.



2



8. Em execução desse Acórdão foi instaurado o processo de auditoria no âmbito do qual se exerce o presente direito de pronúncia.

II – Produção da totalidade dos efeitos financeiros antes da remessa e decisão do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia

9. Como resulta do Relatório de Auditoria em apreço e das justificações oportunamente apresentadas a esse Douto Tribunal a Área Metropolitana do Porto nunca havia sido confrontada com a necessidade de remessa de contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.
10. Na verdade, e como se disse, só recentemente, em face de contrato similar, se detetou tal falta.
11. Disso se penitenciou a Área Metropolitana do Porto, tendo de imediato comunicado esse facto ao Tribunal.
12. Como então também se referiu e agora se reitera, tal falta ficou a dever-se ao facto de a Área Metropolitana do Porto, atenta a sua pequena dimensão e as suas poucas competências administrativas nunca ter celebrado qualquer contrato que, pelo seu montante, devesse ser submetido a fiscalização prévia.
13. E, como decorre do referido relatório de auditoria no que concerne à existência de anteriores recomendações ou de censura pela prática de infração financeira originada por pagamentos antes do visto, **“não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia e concomitante”**.




3



14. Acresce que, não se apuraram quaisquer danos ou prejuízos para a Área Metropolitana do Porto, tendo a execução do contrato apresentado "um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos".

**II – Imputação da responsabilidade financeira sancionatória pela
autorização dos pagamentos**

15. Do que ficou relatado sob o ponto I pode concluir-se com segurança que:
- a) Não existem recomendações anteriores ou de censura pela prática de infração financeira originada por pagamentos antes do visto;
 - b) Não foram apurados quaisquer danos ou prejuízos para a Área Metropolitana do Porto, tendo a execução do contrato apresentado "um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos";
 - c) Ficou demonstrado que a Área Metropolitana do Porto nunca havia sido confrontada com a necessidade de remessa de contratos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia;
 - d) Não houve qualquer intenção no sentido de furtar o contrato à fiscalização prévia do Tribunal.



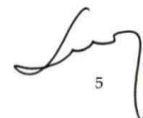
4



16. Estão assim preenchidos os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (atual redação), podendo o tribunal declarar relevada a responsabilidade pela infração apontada.

III – Autorização ilegal dos pagamentos /responsabilidade financeira sancionatória

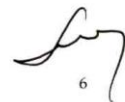
17. Como acima se disse o contrato em causa foi precedido da realização de concurso limitado por prévia qualificação, cuja abertura foi aprovada por deliberação da Junta Metropolitana do Porto.
18. Tendo a respetiva adjudicação sido igualmente aprovada por deliberação da Junta Metropolitana do Porto.
19. Quer isto dizer que ambas as decisões foram tomadas pelo órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, entidade que detém a competência para proferir a decisão de contratar e para proferir o ato de adjudicação.
20. Acontece, porém, que nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 18º da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, compete ao presidente da comissão executiva metropolitana **“autorizar o pagamento de despesas realizadas, nos termos da lei.”**



5



21. Trata-se, portanto, de uma competência própria, expressamente conferida por lei ao presidente da comissão executiva, distinta da competência que lhe foi delegada para autorização de despesa.
22. Esta competência, para autorizar o pagamento de despesas realizadas, não poderá, portanto, a nosso ver, confundir-se com a competência para autorização de despesa inerente ao contrato a celebrar e consequente competência para proferir a decisão de contratar, tratando-se de atos juridicamente distintos.
23. Como facilmente se extrai do processo, não houve qualquer dolo ou intenção de defraudar ou violar os preceitos legais que regulam a matéria, nem muito menos de subtrair a decisão à entidade competente.
24. Acresce que, sobre a matéria não existem recomendações anteriores ou de censura pela prática de infração financeira originada por autorização de pagamentos com vício de violação de competência.
25. De notar, como acima se referiu que não foram apurados quaisquer danos ou prejuízos para a Área Metropolitana do Porto, tendo a execução do contrato apresentado "um desvio favorável à entidade adjudicante de 26.755,00€, o que representa um decréscimo de 6,74% do preço contratual estimado, relativamente ao valor efetivo dos serviços fornecidos";
26. Estão assim preenchidos os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (atual redação), podendo o tribunal declarar relevada a responsabilidade pela infração apontada.



6



Termos em que requer:

- A. Quanto à não submissão do contrato a fiscalização prévia seja declarada relevada a responsabilidade pela infração, ao abrigo do disposto no artigo 65º, n.º8, alíneas a) a c) da LOPTC;
- B. Quanto às autorizações de pagamento efetuadas pelo signatário, Lino Joaquim Ferreira, enquanto Presidente da Comissão Executiva Metropolitana, por se conterem no âmbito das suas competências próprias, seja arquivado o processo, ou se assim não for entendido, seja declarada relevada a responsabilidade pela infração, ao abrigo do disposto no artigo 65º, n.º8, alíneas a) a c) da LOPTC.

O Presidente da Comissão Executiva Metropolitana

(Lino Ferreira)

Porto 07/02/12
OF.55/12- JM
LF/ac