

**PROCESSO Nº 14/2012 – 1ª S./ARF**

**RELATÓRIO Nº 10/2013 – 1ª S./ARF**

**Processo de Fiscalização Prévia nº  
1592/2011**

**Agência de Gestão da Tesouraria e da  
Dívida Pública – IGCP, E.P.E.**

**Apuramento de responsabilidade financeira**

*Tribunal de Contas*

*Lisboa*

*2013*



## ***ÍNDICE***

<b>I – Introdução</b>	<b>3</b>
<b>II – Factualidade apurada/Justificações</b>	<b>4</b>
<b>III – Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória</b>	<b>6</b>
<b>IV – Identificação dos responsáveis</b>	<b>8</b>
<b>V – Alegações apresentadas para os factos/Ilegalidades</b>	<b>9</b>
<b>VI – Apreciação</b>	<b>12</b>
<b>VII - Parecer do Ministério Público</b>	<b>14</b>
<b>VIII - Conclusões</b>	<b>15</b>
<b>IX – Decisão</b>	<b>17</b>
<b>Ficha Técnica</b>	<b>19</b>
<b>Quadro de eventuais infrações financeiras</b>	<b>21</b>



# Tribunal de Contas

---



## I. INTRODUÇÃO

Em 21.10.2011<sup>1</sup>, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.<sup>2</sup> (IGCP) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia deste Tribunal, o contrato de prestação de serviços de “*WallStreet Suite – Projeto de Upgrade para versão 7 e aquisição do módulo TRM Swift para ligação do Wallstreet Suite à plataforma SWIFT*”<sup>3</sup>, na importância de **844.800,00 €** (Sem/IVA), e uma “*Adenda para Licenças Adicionais e Serviços de Apoio*”<sup>4</sup>, no valor anual de **20.000,00 €** (Sem/IVA), celebrado com a Sociedade “*Wall Street Systems Sweden AB*”, em 10.10.2011<sup>5</sup>.

Em sessão diária de visto de 03.02.2012, foi proferido despacho no sentido de “ (...) *Conceder o visto ao contrato.*

*O processo deve, agora, prosseguir para a identificação das eventuais infrações financeiras verificadas (...)*”.

Elaborado o relato, foi o mesmo, nos termos do artigo 13º, da LOPTC <sup>6</sup>, notificado aos indiciados responsáveis identificados no ponto IV do presente relatório, bem como ao atual Presidente do Conselho de Administração do IGCP, E.P.E., João Moreira Rato.<sup>7</sup>

Todos os notificados responderam<sup>8</sup>, embora, no que respeita aos indiciados responsáveis, António Pontes Correia e Luís Adriano de Varennes e Mendonça, os mesmos se louvem na resposta apresentada pelo IGCP, E.P.E., a qual foi tida em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariada ou transcrita, sempre que tal se haja revelado pertinente.

---

<sup>1</sup> Ofícios n.ºs 2011/17098, de 21.10.2011 e 2011/17292, de 25.10.2011.

<sup>2</sup> Atualmente, e por força do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto, passou a denominar-se Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E., pessoa coletiva de direito público com natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa e financeira, e património próprio, equiparado a instituição de crédito, regendo-se pelos respetivos estatutos (aprovados pelo diploma legal citado), pelos regulamentos internos e pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais.

<sup>3</sup> Na versão traduzida para língua portuguesa este contrato apresenta-se sob a designação de “*FORMULÁRIO DE REQUISICÃO DE SERVIÇOS*”, com identificação das respetivas cláusulas.

<sup>4</sup> A Adenda tem como objeto a aquisição de “*Licença de subscrição anual do módulo TRM Swift*”.

<sup>5</sup> O qual foi registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas com o n.º 1592/2011.

<sup>6</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis n.ºs 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.

<sup>7</sup> Ofícios da DGTC n.ºs 853, a 855, todos de 18.01.2013.

<sup>8</sup> Respostas rececionadas nesta Direção-Geral, em 6 de fevereiro de 2013, as relativas ao Presidente e ao Vogal do Conselho de Administração do IGCP (João Moreira Rato e António Pontes Correia) e em 11 de fevereiro corrente a referente ao ex-Vogal do Conselho Diretivo do IGCP, Luís Adriano de Varennes e Mendonça.



## **II. FACTUALIDADE APURADA/JUSTIFICAÇÕES**

- 1.** O contrato e a adenda supra identificados foram celebrados em **10.10.2011**, entre o IGCP e a Empresa "Wall Street Systems Sweden AB", tendo iniciado a sua produção de efeitos em 06.10.2011<sup>9</sup>.
- 2.** Relativamente à natureza e necessidade da contratação em apreço, informou o IGCP<sup>10</sup> "(...) o contrato agora acordado consubstancia uma adenda ao contrato celebrado entre as mesmas partes em 1999 mediante o qual o IGCP adquiriu à entidade adjudicada – Finance Kit, atualmente designado por Wallstreet Suite – uma aplicação integrada de front, middle e back office e accounting especialmente concebida para bancos centrais e agências de gestão de dívida que constitui uma ferramenta imprescindível na realização das tarefas operacionais de gestão de dívida pública.  
*(...) a aplicação informática em causa ("Wallstreet"), na versão anterior à contratada, que este Instituto dispunha, revelava diversas instabilidades operacionais no registo das transações de emissão de dívida pública e de operações de derivados financeiros, bem como incorreções na execução de operações de gestão das disponibilidades líquidas da tesouraria do Estado. Este risco operacional, já de si preocupante, veio a agravar-se com a iminente falta de assistência técnica e de manutenção por parte do fornecedor da aplicação, bem como pelo facto do Governo ter manifestado ser sua intenção transferir para o IGCP a gestão do financiamento e das operações de derivados financeiros da Região Autónoma da Madeira e de muitas entidades integrantes do setor empresarial do Estado, factos esses que provocariam uma inevitável sobrecarga do sistema informático em causa, impondo-lhe um risco extremamente sério de total colapso".*
- 3.** O contrato de prestação de serviços foi remetido ao Tribunal de Contas, em **21.10.2011**, para efeitos de fiscalização prévia.
- 4.** Em sessão diária de visto de **03.02.2012**, foi concedido o visto ao contrato.

---

<sup>9</sup> Cfr. Ofício n.º 2012/0061, de 10.01.2012.

<sup>10</sup> Ofícios n.ºs 2012/00661, de 10 de janeiro, e 2012/8970, de 11 de junho.



# Tribunal de Contas

5. Em sede de fiscalização prévia foi detetado que o contrato em análise produziu efeitos financeiros antes da concessão do visto, facto que voltou a ser confirmado em sede de fiscalização concomitante<sup>11</sup>. Assim, no que respeita à execução financeira do contrato em apreço apurou-se que, anteriormente ao visto, foi efetuado o pagamento das faturas infra identificadas:

Faturas					
Refª	Data	Serviços	Montante (€)	IVA (€)	CUSTO TOTAL
<b>INV5006728</b>	14 - Nov. 2011	CONSULTORIA (OCT)	54.450,00	12.523,50	66.973,50
<b>INV5006836</b>	24 - Nov. 2011	LICENÇA (TRM Swift 2012)	20.600,00	4.738,00	25.338,00
<b>INV5006906</b>	25 - Nov. 2011	DESPEAS DESLOCAÇÃO (OCT)	3.046,82	(INCL)	3.046,82
<b>INV5007020</b>	12 - Dez. 2011	CONSULTORIA (NOV)	111.993,75	25.758,56	137.752,31
<b>Total</b>			<b>190.090,57</b>	43.020,06	233.110,63

6. Tendo o IGCP sido questionado (quer em sede de fiscalização prévia, quer no âmbito da fiscalização concomitante) acerca das razões que motivaram a existência de pagamentos anteriores ao visto, veio invocar o seguinte<sup>12/13</sup>: «(...) *caso o cumprimento do contrato em apreço não se tivesse iniciado em outubro de 2011, conforme projetado, os recursos materiais e humanos da entidade adjudicada afetos ao projeto teriam sido transferidos para outros compromissos, o que impediria que a execução do contrato fosse retomada durante um período de tempo considerável, hipótese que nunca poderia ser admitida.*

*Com efeito, o projeto em causa tinha de ser iniciado imediatamente sob pena de se verificarem irremediáveis custos reputacionais e financeiros para a república.*

(...)

<sup>11</sup> Ponto 3 do ofício do IGCP n° 2012/8970, de 11 de junho.

<sup>12</sup> Ofício do IGCP n° 2012/8970, de 11 de junho.

<sup>13</sup> Resposta idêntica tinha já sido apresentada em sede de fiscalização prévia, através do ofício n° 2012/01839, de 2 de fevereiro.



*Tenha-se em devida conta que o colapso [do sistema informático] comprometeria de forma irremediável os pagamentos do Estado aos seus credores, risco este que o Conselho Diretivo do IGCP entendeu (e entende) que a República não poderia correr.*

*A inquestionável importância da aplicação em causa e o perigo de colapso técnico e operacional da mesma impunham, de forma evidente, que a execução do contrato se iniciasse na data calendarizada.*

*E se a entidade adjudicada se mostrava irredutível em não iniciar a execução do serviço contratado antes da realização dos pagamentos contratualmente previstos, outra não era a alternativa se não realizar os pagamentos devidos antes ainda da declaração de visto do Tribunal.*

*Acresce que é entendimento do IGCP que, do ponto de vista jurídico, tal não merece reparo.*

*(...) em nosso entendimento, a realização de pagamentos ao adjudicatário antes da concessão de visto do Tribunal de Contas não consubstancia violação do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (na redação anterior à introduzida pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro).*

*De facto, (...) afigura-se-nos que o escopo da referida norma é o de estatuir que a decisão do Tribunal de Contas (seja ela de atribuição ou de recusa de visto) serve de referência para a determinação do preço a pagar pelos bens ou serviços fornecidos/prestados anteriormente a tal decisão, procurando-se, nesta medida, obviar a que sejam "antecipados" pagamentos face à contraprestação efetivamente realizada, o que esvairia de alcance os efeitos concretos da decisão de atribuição/recusa de "visto".*

### **III. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

Nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, o contrato de prestação de serviços em análise, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que configurava



# Tribunal de Contas

---

um contrato escrito de prestação de serviços que implicava a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito<sup>15</sup>.

Assim, a respetiva produção de efeitos financeiros encontrava-se condicionada pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto "*(...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*".

A violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas constitui infração financeira, atento o disposto na alínea b) do n.º1 do artigo 65.º da LOPTC.

Constatando-se que o aludido contrato de serviços produziu efeitos financeiros antes do visto (03.02.2012) porquanto foram efetivados pagamentos pelo IGCP, de forma faseada, em 2011, os quais totalizaram o montante de **190.090,57 € (S/IVA)**<sup>16</sup>, conclui-se que foi desrespeitado o citado artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

A autorização e efetivação de pagamentos antes do visto deste Tribunal, em desrespeito do disposto naquele normativo legal, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da mesma lei, uma vez que se está perante "*violação das normas sobre a (...) autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

A responsabilidade financeira decorrente da ilegalidade atrás mencionada deverá ser efetivada através de processo de julgamento 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.

As infrações assinaladas são sancionáveis com multa, cada uma delas, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65º daquele diploma.

---

<sup>15</sup> Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado.

Para o ano de 2011, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, era de 350.000,00 € (artigo 152.º, da lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), valor que se manteve para os anos de 2012 (artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) e 2013 (artigo 145º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

<sup>16</sup> Vide ponto II.5.do presente Relatório.





# Tribunal de Contas

Nos termos das disposições citadas, cada uma das multas a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (2.550 €), e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €)<sup>17</sup>.

## **IV. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS**

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, pagamentos antes do visto – recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso concreto, na sequência da informação e documentação enviada pelo IGCP a coberto do ofício nº 2012/8970, de 11 de junho, elaborou-se o quadro infra, onde se identificam as autorizações e os pagamentos efetuados, datas e **respetivos responsáveis**.

Faturas	Montante (€)	Data da autor. de pagamento	Data de pagamento	Nº da autor. de pagamento	Responsável	
					Ident. Nominal	Ident. Funcional
INV5006728	54.450,00	21.12.2011	22.12.2011	1864	António A. S. Pontes Correia.	Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(a)</b>
					Luís A. A. Varennes e Mendonça.	Ex-Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(b)</b>
INV5006906	3.046,82	21.12.2011	22.12.2011	1866	António A. S. Pontes Correia.	Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(a)</b>
INV5007020	111.993,75	21.12.2011	22.12.2011	1864	António A. S. Pontes Correia.	Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(a)</b>
					Luís A. A. Varennes e Mendonça.	Ex-Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(b)</b>
INV5006836	20.600,00	21.12.2011	22.12.2011	1863	António A. S. Pontes Correia.	Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(a)</b>
					Luís A. A. Varennes e Mendonça.	Ex-Vogal do Conselho Diretivo do IGCP <b>(b)</b>

**(a)** Mandato renovado com efeitos a 01.02.2011, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 3/2011, publicada no DR., nº 35, 2ª série, de 18 de fevereiro.

**(b)** Tendo sido nomeado para exercer o mandato de vogal do Conselho Diretivo no triénio 2009-2011, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 8/2009, de 5 de fevereiro, cessou funções com a nomeação dos novos membros daquele órgão, operada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 25/2012, de 14 de junho, publicada no DR., nº 125, 2ª série, de 29 de junho.

<sup>17</sup>O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro.



## **V. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PARA OS FACTOS / ILEGALIDADES**

Na sequência da elaboração e notificação do relato, veio o IGCP E.P.E., por ofício subscrito pelo Presidente do respetivo Conselho de Administração, remeter uma informação elaborada pelo Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração – Área Jurídica, na qual se refere o seguinte<sup>19</sup>:

«(...)

*DA TIPICIDADE (interpretação jurídica do art. 45 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto)*

*Resulta do referido relato de auditoria que a interpretação jurídica que foi feita pelo IGCP a respeito do art. 45 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (doravante designada por LOPTC) ou não foi bem compreendida pelo Tribunal de Contas, ou se o foi, esta seria "contra legem". Assim sendo, considera-se pertinente visitar os fundamentos jurídicos que alicerçaram a decisão tomada pelo (na altura) Conselho Diretivo do IGCP e melhor explicar a interpretação jurídica que, segundo cremos, não só não é ab-rogante, como é ainda aquela que, histórica e actualisticamente, é a mais consentânea com a ratio legis do preceito. Vejamos.*

*A Lei nº 86/89, de 8 de setembro (revogada pela LOPTC) não regulava a matéria referente aos efeitos do visto, pelo que, segundo o entendimento que era sustentado pelo Tribunal de Contas, mantinham-se em vigor as disposições do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de maio sobre esta matéria. Assim, e de acordo com o art. 3º, nº 1 daquele Decreto-Lei "nenhum diploma ou despacho sujeito ao visto do Tribunal de Contas poderia ser executado ou produzir quaisquer efeitos antes da sua publicação no Diário da República com a declaração de ter sido visado pelo Tribunal". Esta norma tinha como grave inconveniente a suspensão de todos os efeitos (jurídicos e financeiros) dos contratos públicos o que impunha um bloqueio da atividade da Administração Pública que não podia beneficiar dos efeitos dos mesmos durante o período (indeterminado) em que os contratos estavam no Tribunal de Contas para fiscalização preventiva.*

*Com a revisão daqueles diplomas levada a cabo pela LOPTC, o legislador quis desbloquear aquele impasse na atividade contratual da Administração Pública,*

---

<sup>19</sup> As notas de rodapé relativas ao texto transcrito encontram-se inseridas sequencialmente a cor azul.



# Tribunal de Contas

---

*admitindo que os contratos pudessem começar a ser executados antes da conclusão do procedimento do visto do Tribunal de Contas<sup>20</sup>.*

*Neste desiderato, foi preocupação do legislador garantir que, sem prejuízo da natureza jurídica e dos efeitos do visto do Tribunal de Contas, os trabalhos ou serviços porventura realizados antes da conclusão daquele procedimento – “máxime” por causa de absoluta necessidade dos mesmos – devessem ser pagos ainda que ocorresse a hipótese limite de “recusa” do visto (e seja, portanto, posta em crise a legalidade da contratação feita pela Administração)<sup>21</sup>.*

*Constata-se, assim, que não obstante os efeitos do visto do Tribunal de Contas, o legislador admitiu que os trabalhos/serviços/fornecimentos podem começar a ser realizados ou a ocorrer antes da conclusão do procedimento de “visto”, sancionando-se igualmente a obrigação da Administração os pagar (ainda que, sublinhe-se, ocorra uma recusa de “visto” e, como tal, seja considerada inválida a contratação).*

*Nestes termos, em nossa opinião, um entendimento que imponha que o pagamento dos bens ou serviços realizados na pendência do procedimento de “visto” só pode ser concretizado após a decisão do procedimento, esvai de alcance o propósito do legislador de 1997.*

*É que, desta forma, apenas se poderiam iniciar os contratos cujas entidades adjudicadas estivessem disponíveis para trabalhar gratuitamente até ao momento (indeterminado) da atribuição/recusa do visto. Ora, essa situação, inequivocamente onerosa para as entidades adjudicadas, levaria a que as mesmas, compreensivelmente, negassem a prestação de qualquer trabalho antes da atribuição do visto do Tribunal de Contas<sup>22</sup>.*

---

<sup>20</sup> Nestes termos, o regime que era excepcionalmente admitido na Lei anterior passou a regime regra após a Lei nº 98/97, de 26 de agosto.

<sup>21</sup> Neste sentido JOSÉ FF TAVARES (“Estudos de Administração e Finanças Públicas”, Almedina, 2004, pág. 301): “(...) sendo o visto recusado, permite a Lei nº 98/97 o pagamento dos trabalhos entretanto realizados ou dos bens e serviços entretanto adquiridos, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida”. Das palavras acima transcritas parece retirar-se que o elemento determinante consagrado através daquela reforma legislativa não foi o da fixação do momento a partir do qual os pagamentos podem ser efetuados, mas sim o destes respeitarem o valor programado e contratualmente estabelecido.

<sup>22</sup> Este facto verificou-se na presente situação já que, além da entidade adjudicada se recusar liminarmente a iniciar qualquer prestação sem receber os pagamentos nas datas calendarizadas, acrescia que esta tinha preparados e em “stand by” bens e colaboradores seus que, caso não fossem rapidamente afetos às tarefas que consubstanciam o objecto do presente contrato (e que implicavam, nomeadamente, a realização de avultadas despesas de transporte e alojamento), teriam de ser alocados a outros projetos, o que, por sua vez, impossibilitaria o cumprimento atempado deste contrato.



*Nestes termos, a interpretação subjacente à concretização dos pagamentos efetuados à entidade adjudicada foi a de:*

- i) Considerar como expressamente admitida pela Lei a possibilidade de iniciar a execução dum contrato antes de concluído o procedimento de "visto";*
- ii) Considerar como reconhecida pela lei a obrigação da Administração pagar serviços/trabalhos prestados/realizados na pendência do procedimento de "visto", sempre que efetuados em estrito cumprimento do plano de trabalhos contratualizado;*
- iii) Considerar que, vistas as referências anteriores, e sopesado que nem mesmo a situação limite de "recusa de visto" as põe em crise, fica justificado que a obrigação de pagamento a que a Administração está vinculada possa ser cumprida na pendência do procedimento de "visto" em cumprimento do contratualmente consignado no plano de trabalhos/pagamentos acordado para o período temporal em causa.*

*(...)*

*DA ILICITUDE (a manifesta superioridade do interesse a salvaguardar)*

*Importa ainda considerar a realidade factual que estava subjacente à tomada da decisão do ato sub judice, e que, a nosso ver, não só o torna lícito, como manifestamente exigível. É que tal como referido pelo IGCP, e dado como assente no referido Relatório (cfr. ponto II, nº 2 do mesmo), "(...) a aplicação informática em causa ("Wallstreet"), na versão anterior à contratada, que este Instituto dispunha, revelava diversas instabilidades operacionais no registo das transações de emissão de dívida pública e de operações de derivados financeiros, bem como incorreções na execução de operações de gestão das disponibilidades líquidas da tesouraria do Estado. Este risco operacional, já de si preocupante, veio a agravar-se com a iminente falta de assistência técnica e de manutenção por parte do fornecedor da aplicação, bem como pelo facto do Governo ter manifestado ser sua intenção transferir para o IGCP a gestão do financiamento e das operações de derivados financeiros da Região Autónoma da Madeira e de muitas entidades integrantes do setor empresarial do Estado<sup>23</sup>, factos esses que provocariam uma*

---

<sup>23</sup> *O que veio a confirmar-se na sequência da celebração do Programa de Assistência Económica e Financeira à Região Autónoma da Madeira, e através do artigo, 5º, nº 1 e artigo 6º, nº 1, alínea d) dos Estatutos do IGCP, aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 200/2012, de 27 de agosto.*



*inevitável sobrecarga do sistema informático em causa, impondo-lhe um risco extremamente sério de total colapso.*

*Perante esta realidade, e considerando que, (...) "a entidade adjudicada se mostrava irredutível em não iniciar a execução do serviço contratado antes da realização dos pagamentos contratualmente previstos, outra não era a alternativa se não realizar os pagamentos devidos antes da declaração de visto do Tribunal".*

*Posto isto, importa sublinhar que, ainda que a interpretação jurídica que alicerçou o ato sub judice fosse errada (que não é), caberá ao intérprete (máxime, ao Tribunal de Contas) ponderar se os interesses que se visaram com a autorização do pagamento não serão superiores à norma jurídica (pretensamente) violada. (...)*».

Nesta pronúncia, a que aderiram os indiciados responsáveis, conclui-se que, nos termos do artigo 34º, alínea b), do Código Penal, (direito de necessidade), o ato administrativo *sub judice* não padece de qualquer ilicitude.

## **VI. APRECIACÃO**

Apreciando as alegações apresentadas pelo IGCP, observa-se, desde logo, que a interpretação jurídica que se defende acerca da possibilidade de produção de efeitos financeiros anteriores à prolação do "visto", não é compatível com a letra do artigo 45º, nº 1, da LOPTC<sup>24</sup>, no qual se estabelece que, "***Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus 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***" (negrito nosso).

De facto, toda a interpretação do IGCP sobre esta matéria parece assentar numa suposta omissão legislativa, cuja resolução exigiria uma complicada busca pelo espírito do legislador da Lei nº 98/97, de 26 de agosto e, sobretudo, pelo contraponto entre as soluções aí consagradas e a legislação anterior, relativamente aos efeitos do visto.

---

<sup>24</sup> Bem como, aliás, a alteração à norma citada decorrente da Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro.



# Tribunal de Contas

---

Ora, não só a lacuna não existe, como a LOPTC consagrou regras bastante claras e explícitas acerca do regime legal admissível para a produção de efeitos “materiais”<sup>25</sup> e financeiros antes de ter sido proferida a decisão de concessão ou recusa de visto, nos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Considera-se, assim, que não cabe no caso vertente, nenhum trabalho complexo de exegese jurídica, mas tão só a aplicação das regras da hermenêutica consagradas no artigo 9º do Código Civil, de acordo com as quais, não devendo o intérprete bastar-se com a letra da lei, não deve, no entanto, “forçar” uma interpretação que não tenha no elemento literal qualquer correspondência, devendo ainda presumir-se que o legislador disse o que queria e de forma adequada.

Como já anteriormente se havia dito no relato e agora se reitera, decorre claramente do artigo 45º, nº 1, da LOPTC, que os **atos ou contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não podem, em qualquer circunstância, produzir efeitos financeiros antes de serem visados.**

Neste sentido se tem pronunciado unanimemente a jurisprudência deste Tribunal, de que se cita a título meramente exemplificativo os Acórdãos nºs 40/2003 – 15 Jul. – 1ª S/PL, 60/2004 – 4 Mai. – 1ª S/SS, 13/2005 – 19 Abri – 1ª S/PL e 50/2011 – 21 Jun. – 1ª S/PL.

A alteração ao citado artigo 45º da LOPTC, operada pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, não alterou este princípio, tendo porém introduzido a proibição de produção de quaisquer efeitos materiais a par da impossibilidade de produção de efeitos financeiros, para contratos de valor superior a 950.000 € (salvo nas situações excecionais previstas no nº 5, nas quais se permite a produção de efeitos materiais mas se continua a manter a proibição de produção de efeitos financeiros anteriores ao visto do Tribunal de Contas).

Com este enquadramento jurídico, a conclusão do IGCP de que, *“(…) um entendimento que imponha que o pagamento dos bens ou serviços realizados na pendência do procedimento de “visto” só pode ser concretizado após a decisão do procedimento, esvai de alcance o propósito do legislador de 1997. É que, desta forma, apenas se poderiam iniciar os contratos cujas entidades adjudicadas estivessem disponíveis para trabalhar gratuitamente*

---

<sup>25</sup> A grande diferença, nesta matéria, introduzida pela Lei 98/97, de 26 de agosto, comparativamente com a legislação anterior, foi a admissibilidade legal de produção de efeitos, que não financeiros, anteriores ao visto.



*até ao momento (indeterminado) da atribuição/recusa do visto. (...) ”, é, não apenas “contra legem”, como a atuação resultante da mesma, ilegal.*

Saliente-se ainda que a referência ao carácter indeterminado do momento da ocorrência da concessão ou recusa de visto, também carece de algum rigor técnico, porquanto, a LOPTC fixou um prazo (artigo 85º), após o qual, não havendo decisão expressa, num sentido ou noutro, se processa a formação de “visto tácito”.

Concluindo, a interpretação defendida pelo IGCP sobre esta matéria, não encontra acolhimento nem na letra da lei, nem na jurisprudência unânime e pacífica deste Tribunal, o qual se tem sempre pronunciado no sentido de que *«(...) a realização de pagamentos [por conta do contrato] antes do visto, (...) viola o disposto no artigo 45º, nº 1 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e enforma a prática de uma infração de natureza financeira prevista nos termos do artigo 65º, nº 1, alínea b) deste mesmo diploma legal»*.<sup>26</sup>

Relativamente às alegadas circunstâncias fácticas que determinaram a atuação do IGCP (designadamente, o risco de colapso do sistema informático que poderia provocar o incumprimento de pagamentos por parte do Estado aos credores), afigura-se que contrariamente ao pretendido, a emergência da salvaguarda do cumprimento das obrigações creditícias da República, não afasta a ilicitude dos atos praticados pelo IGCP, e consequente responsabilidade financeira sancionatória indicada no ponto III deste relatório, podendo, no entanto, ser relevante na apreciação da culpa, caso o processo venha a ser julgado na 3ª Secção deste Tribunal, nos termos do artigo 89º e seguintes da LOPTC.

## **VII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, emitiu aquele magistrado em 28.05.2013, o parecer que parcialmente se transcreve:

«(...)

*2. Os factos apurados são efetivamente suscetíveis de integrar a prática da infração financeira sancionatória p. e p. pelo artigo 65º nº 1 alínea b) e 2, com referência ao artigo 45º nº 1, ambos da LOPTC.*

---

<sup>26</sup> Acórdão nº 50/2011 – 21/06/2011 – 1ª Secção/SS (pág. 17).



3. *As razões invocadas pelos indigitados responsáveis, em sede de contraditório, a nosso ver, e salvo o devido respeito, não serão de acolher, quer porque não têm correspondência com o elemento literal do nº 3 do artigo 45º da LOPTC, quer porque estão em contradição com o teor do ofício nº 2011/17098, de 21 de outubro de 2011, subscrito pelo Vogal do Conselho Diretivo do IGCP Dr. António Pontes Correia, em que se solicita expressamente que o visto seja **concedido até final do mês de novembro** dada a **urgência** na concretização do projeto em causa.*
4. *Nesta conformidade, o Ministério Público emite parecer de concordância com o projeto de relatório».*

## **VIII. CONCLUSÕES**

1. Em **21.10.2011**, o IGCP, E.P.E. remeteu, para efeitos de fiscalização prévia deste Tribunal, o contrato de prestação de serviços celebrado em 10.10.2011, com a Sociedade "Wall Street Systems Sweden AB" destinado à atualização de software "WallStreet Suite – Projeto de Upgrade para versão 7 e aquisição do módulo TRM Swift para ligação do Wallstreet Suite à plataforma SWIFT", na importância de **844.800,00 €** (Sem/IVA), e uma "Adenda para Licenças Adicionais e Serviços de Apoio", no valor anual de **20.000,00 €** (Sem/IVA);
2. O contrato foi visado em sessão diária de visto de **03.02.2012**, tendo em simultâneo, sido decidido proceder ao apuramento de responsabilidades financeiras, por se ter detetado que no âmbito do contrato em apreço, houve pagamentos anteriores ao visto deste Tribunal;
3. Efetivamente, através de ordens de pagamento datadas de **21.12.2011**, foram autorizados pagamentos à entidade prestadora de serviços, no valor de 190.090,57 €, (sem IVA);
4. Com esta atuação foi desrespeitado o artigo 45º, nº 1, da LOPTC, nos termos do qual, os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*";





- 5.** A autorização e efetivação de pagamentos antes do visto deste Tribunal, em desrespeito do disposto naquele normativo legal, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º do citado diploma legal, a qual a lei comina com aplicação de multa (s) num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89, nº 1, al. a), da LOPTC);
- 6.** Os responsáveis pela prática da infração supra descrita são o vogal do Conselho Administrativo do IGCP, António Pontes Correia e o ex-vogal do Conselho Diretivo desse mesmo Instituto, Luís Adriano de Varennes e Mendonça, na medida em que autorizaram os pagamentos efetuados antes da concessão do visto ao contrato em análise, conforme descrito no quadro constante de II.5, deste relatório;
- 7.** Ouvidos em sede de exercício do direito de contraditório, previsto no artigo 13º da LOPTC, os indiciados responsáveis não apresentaram razões de natureza fáctica ou jurídica suscetíveis de alterar o juízo anteriormente formulado acerca da ilicitude da respetiva atuação;
- 8.** Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente.



## **IX. DECISÃO**

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

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução do contrato em análise e identifica os responsáveis no ponto IV;
- b)** Recomendar à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à execução dos contratos públicos, designadamente, o artigo 45º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros e/ou materiais antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, de todos aqueles que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
- c)** Fixar os emolumentos devidos pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 4.04;
- d)** Remeter cópia do Relatório:
  - Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, João Moreira Rato;
  - Aos indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato, António Pontes Correia e Luís Varennes e Mendonça;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área da execução do orçamento de estado (DA II);
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1 e 77º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26.08;



# Tribunal de Contas

---

- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 1 de julho de 2013

## **Os JUÍZES CONSELHEIROS**

Helena Abreu Lopes – Relatora

Alberto Fernandes Brás

José Mouraz Lopes



## **FICHA TÉCNICA**

### **EQUIPA**

Ana Luísa Nunes - Supervisão  
**Auditora-Coordenadora do  
DCPC**

\*\*\*

**Helena Santos - Coordenação**  
Auditora-Chefe do DCC

\*\*\*

**Cristina Gomes Marta**  
(Auditora)



# Tribunal de Contas

---



## **QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

<b>ITEM DO RELATÓRIO</b>	<b>FACTOS</b>	<b>NORMAS VIOLADAS</b>	<b>TIPO DE RESPONSABILIDADE</b>	<b>RESPONSÁVEIS</b>
Pontos II a VI	Autorização de pagamentos no âmbito de um contrato sujeito a fiscalização prévia, anteriormente à concessão do respetivo visto.	Artigo 45º, nº 1, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.	<b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto	António Pontes Correia *** Luís Adriano de Varennes e Mendonça