

**PROCESSO Nº 6/2013 – 1ª S./ARF**

**RELATÓRIO Nº 5/2015 - 1ª S./ARF**

**Processos de Fiscalização Prévia nºs  
1522/2012 e 1566/2012**

**DIREÇÃO-GERAL DE ALIMENTAÇÃO E  
VETERINÁRIA**

**Apuramento de responsabilidade financeira**

*Tribunal de Contas*

*Lisboa*

*2015*



---

## ÍNDICE

---

I -	Introdução	3
II -	Factos Apurados	4
III -	Enquadramento Legal	12
IV -	Ilegalidades/Responsabilidade Financeira Sancionatória	16
V -	Identificação dos Eventuais Responsáveis	19
VI -	Justificações/Alegações Apresentadas	22
VII -	Apreciação	28
VIII -	Parecer do Ministério Público	32
IX -	Conclusões	35
X -	Decisão	36
	FICHA TÉCNICA	38
	ANEXO I - QUADRO de eventuais infrações financeiras	39
	ANEXO II – Faturas pagas no âmbito do “Acordo de pagamento”	41
	ANEXO III – Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis	45



# Tribunal de Contas

---



## I. INTRODUÇÃO

1. Em 21.09.2012, a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) enviou ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia um “processo de regularização da dívida”<sup>1</sup> decorrente da prestação de serviços por parte do consórcio constituído pela ITS – Indústria Transformadora de Subprodutos, S.A., e Luís Leal e Filhos, S.A., (daqui em diante apenas designado por consórcio) relativamente à recolha, transporte e eliminação de cadáveres animais no âmbito do SIRCA<sup>2/3</sup>, num período temporal cujo início se fixou em 14.12.2011 e termo, afigura-se, em 20.09.2012 (vide ponto 13, da parte II, deste relatório).

Em sessão diária de visto de 6 de fevereiro de 2013, constatando-se que o valor a regularizar já se encontrava inteiramente pago, foi proferida decisão no sentido de julgar inútil por extemporaneidade “o exercício das competências que a lei confere ao Tribunal de Contas em matéria de fiscalização prévia de atos e contratos”, prossequindo o processo para apuramento de responsabilidades financeiras, por haver indícios da prática das infrações financeiras previstas e punidas nos termos das alíneas b), h) e l) do n.º 1, do n.º 2, e dos n.ºs 4 e 5 do artigo 65.º da LOPTC.<sup>4</sup>

2. Posteriormente, em 09.11.2012, a mesma Direção-Geral enviou para fiscalização prévia um contrato para aquisição de serviços de recolha de animais mortos na exploração, no transporte para matadouro e na abegoaria, bem como o respetivo processamento e eliminação, no âmbito do SIRCA, celebrado em 07 de novembro de 2012, com a empresa ITS – Indústria Transformadora de Subprodutos, S.A., no valor de 4.800.000,00 €, e prazo até 31.12.2012, o qual foi antecedido de um procedimento prévio de ajuste direto.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Processo n.º 1522/12.

<sup>2</sup> Sistema de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração, criado para dar cumprimento ao disposto no Regulamento (CE) n.º 1774/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro, que define as regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano, exigindo a recolha e eliminação dos cadáveres de animais, tendo em vista a proteção da saúde pública, da saúde animal e ainda do ambiente.

<sup>3</sup> O SIRCA foi criado pelo Despacho do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, n.º 9137/2003, publicado no DR, n.º 107, 2.ª série de 9 de maio, tendo posteriormente, o respetivo regime jurídico sido fixado pelo Decreto-Lei n.º 244/2003, de 7 de outubro, sucessivamente alterado pelos Decretos-Lei n.º 142/2006, de 27 de julho, 19/2011, de 7 de fevereiro e 38/2012, de 16 de fevereiro.

<sup>4</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>5</sup> Registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, com o n.º 1566/12.



# Tribunal de Contas

---

Apreciado em sessão diária de visto de 20 de março de 2013, foi objeto de decisão em tudo idêntica à anterior.

3. Em cumprimento das decisões supra mencionadas proferidas em sede de fiscalização prévia, ambos os processos foram analisados no Departamento de Fiscalização Concomitante, no qual se elaborou o relato, posteriormente notificado para efeitos do artigo 13º, nºs 1 e 2 da LOPTC, à então, Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (atualmente, Ministra da Agricultura e do Mar), Assunção Cristas, ao ex-Diretor-Geral da DGAV (atual Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar), Nuno Vieira e Brito, e, ainda, às anteriores Diretora-Geral e Subdiretora-Geral da DGAV, Maria Teresa Villa de Brito e Flávia Alfarroba, respetivamente.

No âmbito do artigo 13º, nº 1, da LOPTC, foi também notificado do relato, o atual Diretor-Geral da DGAV, Álvaro Pegado Mendonça.

4. Todos os responsáveis acima identificados se pronunciaram acerca do conteúdo do relato, apresentando alegações individuais, as quais foram tomadas em devida conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo ao mesmo.

## **II. FACTOS APURADOS:**

### **II.1. No proc. de fisc. prévia nº 1522/2012 (regularização de dívida)**

1. Na sequência de concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), realizado ao abrigo de autorização conferida pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 33/2009, de 22 de abril, foi celebrado em 03.07.2009, um contrato de prestação de serviços entre o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP)<sup>6</sup> e o consórcio, tendo por objeto a recolha de animais mortos na exploração, no transporte para o matadouro e na abegoaria, bem como o respetivo tratamento e eliminação, no âmbito do SIRCA, pelo prazo de dois anos, com início de vigência em 01.07.2009 e termo em

---

<sup>6</sup> O Despacho ministerial nº 9137/2003, acima referido, simultaneamente com a criação do SIRCA, colocou a respetiva gestão a cargo do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), o qual foi extinto pelo Decreto-Lei nº 209/2006, de 27 de outubro, no desenvolvimento do previsto na RCM nº 39/2006, de 30 de março (veio definir as orientações, gerais e especiais, para a reestruturação dos ministérios, na sequência da aprovação do PRACE), tendo sucedido nas respetivas atribuições o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., criado pelo Decreto-Lei nº 87/2007, de 29 de março.



# Tribunal de Contas

---

30.06.2011 ou quando atingido o valor máximo da despesa, conforme o que ocorresse primeiro<sup>7</sup>.

2. Durante o período de vigência do contrato supra descrito, foi aberto novo concurso público com publicação no JOUE, ao abrigo da RCM nº 11/2011, de 2 de fevereiro, com vista à celebração de novo contrato, a vigorar após a cessação daquele, com o mesmo objeto, até ao montante máximo de 36.542.700 € (S/IVA), repartido por quatro anos, da seguinte forma:

2011	8.000.000 €
2012	12.120.000 €
2013	12.301.800 €
2014	4.120.900 €

3. Uma vez apreciada a única proposta apresentada no referido concurso, verificou-se que o valor global da mesma excedia em 44,8% o valor base submetido a concurso, pelo que se deliberou no sentido da sua exclusão<sup>8</sup>.
4. O contrato, celebrado em 03.07.2009, terminou efetivamente o seu prazo de vigência em 30.06.2011, sendo que, por um lado, o concurso público entretanto realizado não permitiu atingir o objetivo desejado de selecionar um prestador de serviços com quem celebrar um novo contrato com idêntico objeto, após aquela data, e por outro lado, não era possível interromper a recolha de cadáveres animais, dadas as consequências que daí poderiam advir, quer em termos de saúde pública, quer em termos económicos, uma vez que o incumprimento das regras comunitárias nesta matéria poderia conduzir ao embargo da carne portuguesa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Contrato de prestação de serviços nº 09/IFAP/082.

<sup>8</sup> Simultaneamente, o IFAP propôs à tutela (memorando anexo ao ofício do IFAP, nº 12034/2011, de 10 de maio), a substituição do sistema de recolha de cadáveres de animais em curso por um modelo em que a recolha, transporte e destruição passaria para a responsabilidade do produtor pecuário, embora sem prejuízo da ponderação da fixação de uma ajuda pecuniária ao produtor. Este novo modelo, que, em princípio, deveria começar a funcionar a partir de janeiro de 2012, recebeu a concordância do então Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, o qual em 18.05.2011, proferiu o seguinte despacho: “*Concordo com a implementação do sistema alternativo proposto, dado que o Estado não possui recursos financeiros para assumir um sistema centralizado como o atual. Proceda-se em conformidade*”.

Questionada a DGAV (ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas nº 7274, de 15 de maio de 2013) acerca do ponto de situação relativamente à implementação do sistema referido, informou aquela entidade que se trata de assuntos da esfera de competências do IFAP, sobre os quais a DGAV não tem conhecimento.

<sup>9</sup> De acordo com a informação constante do ofício da DGAV nº 13327, de 21.09.2012.



# Tribunal de Contas

---

5. Nestas circunstâncias, o consórcio continuou a prestar os serviços que até então vinha prestando ao abrigo do contrato nº 09/IFAP/082, tendo acordado com o IFAP a “prorrogação” do prazo de vigência do referido contrato para o período compreendido entre 1 de julho e 31 de dezembro de 2011.
6. Nos termos daquele acordo, o consórcio aceitou reduzir em 10% o preço cobrado por tonelada, tendo sido fixado em 16 000 toneladas, o limite máximo a recolher<sup>10</sup>, o qual foi atingido em 13.12.2011<sup>11</sup>.
7. A realização da despesa emergente desta “prorrogação” no valor de 7.472.000,00 €, foi autorizada por despacho do Primeiro-Ministro, datado de 19.12.2011, o qual, também, delegou na Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, *“a competência para a prática dos atos necessários a essa regularização”*.
8. Consequentemente, em 22.12.2011, a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, proferiu despacho aprovando a minuta do acordo em apreço e subdelegando no Conselho Diretivo do IFAP a competência para a outorga do mesmo.
9. Nos termos do artigo 46º, nº 1, alínea c), da LOPTC, o IFAP enviou ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, a minuta de acordo para “prorrogação” do prazo de vigência do contrato de prestação de serviços nº 09/IFAP/082 (Proc. nº 1855/2011), cujo artigo 3º, nº 1, dispunha *“O presente Acordo produz efeitos a partir de 1 de julho de 2011, exceto quanto aos pagamentos referidos no artigo 2º do presente Acordo, os quais apenas poderão ter lugar após o visto do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro”*.
10. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas, de 17 de fevereiro de 2012, foi decidido recusar o visto àquela minuta de acordo, com os fundamentos expostos no Acórdão nº 5/2012.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Artigo 2º, nºs 1 e 2.

<sup>11</sup> Apesar da “prorrogação” de prazo do contrato ser até 31.12.2011, o facto de se ter atingido o limite máximo fixado de toneladas a recolher, determinou a caducidade do acordo a 13 de dezembro e não a 31 de dezembro.

<sup>12</sup> Esta decisão foi comunicada ao IFAP em 17.02.2012.



11. O consórcio continuou durante o ano de 2012 a prestar aqueles serviços, não obstante a inexistência de qualquer título contratual que legitimasse essa prestação.
12. Em 10 de maio de 2012, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução nº 22/2012, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 117, de 19 de junho<sup>13/14</sup>, na qual previa três situações distintas:
- a) Autorizava a abertura de um concurso público com publicação de anúncio no JOUE, para aquisição de serviços de recolha de animais mortos na exploração, no transporte para matadouro e na abegoaria, bem como o respetivo tratamento e eliminação, no âmbito do SIRCA, para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2015, no montante de 36.000.000 € (S/IVA);
  - b) Autorizava a abertura de um procedimento por ajuste direto, por razões de urgência imperiosa e ao abrigo do artigo 24º, nº 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos<sup>15</sup> (CCP), com vista à contratação dos serviços supra descritos, até 31 de dezembro 2012;
  - c) Determinava que se procedesse ao apuramento dos montantes em dívida decorrentes da prestação desses serviços desde 13 de dezembro de 2011<sup>16</sup>.
13. Quanto à regularização da dívida pelos serviços prestados desde 13 de dezembro, a DGAV<sup>17</sup> enviou para fiscalização prévia um conjunto de documentos, consistindo em

---

<sup>13</sup> Mas com produção de efeitos à data da sua aprovação.

<sup>14</sup> De acordo com documentação enviada pela DGAV a coberto do ofício nº 21470, de 22.07.2013, a elaboração da RCM nº 22/2012, ocorreu por iniciativa do Gabinete da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, tendo sido convocados para colaborar na respetiva redação, responsáveis da Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, do IFAP e da DGAV.

<sup>15</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação nº 18-A/2008 (publicada no DR, 1ª S., nº 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho.

<sup>16</sup> O termo não estava definido porque dependia da contratação a realizar mediante o ajuste direto.

<sup>17</sup> Nos termos do Decreto-Lei nº 38/2012, de 16 de fevereiro, as competências de gestão do SIRCA anteriormente atribuídas ao IFAP passaram para a DGAV (entidade que no âmbito do PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central – veio substituir a Direção-Geral de Veterinária), dispondo o artigo 5º, do diploma legal citado que, «*Todas as referências feitas ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) ou ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, I.P.), em matéria de gestão e operacionalização do sistema de recolha, transporte e destruição dos cadáveres dos bovinos, ovinos, caprinos, suínos e equídeos mortos na exploração, consideram-se feitas à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária*». De referir ainda, que apesar de o Decreto-Lei 38/2012, produzir efeitos retroativos a 1 de janeiro desse ano, a Lei orgânica da DGAV só foi aprovada em março de 2012 (Decreto regulamentar nº 31/2012, de 13 de março).





# Tribunal de Contas

---

várias mensagens de correio eletrónico trocadas entre aquela entidade e o Consórcio, que consubstanciam o entendimento alcançado relativamente ao plano de pagamentos destinados à regularização do serviço prestado, efetuado de acordo com o proposto pela DGAV em 20.07.2012 e aceite pelo Consórcio em 23.07.2012.

Nestes termos, as partes acordaram o seguinte plano de pagamentos:

- “1. O montante em dívida, relativo ao período de 13.12.2011 a 31.12.2011, no valor de 903.551,60 €, autorizado o pagamento no imediato<sup>18</sup>;*
- 2. Para o montante em dívida (a apurar mediante apresentação do respetivo relatório mensal relativo a agosto de 2012), relativo ao período de 01.01.2012 até à data da adjudicação de serviços por ajuste direto<sup>19</sup>.*
  - a) 2,5 Milhões de euros até final de agosto de 2012;*
  - b) O restante montante será pago em fins de 2012”.*

**14.** No âmbito deste processo foram autorizados os pagamentos infra mencionados, os quais correspondem à soma do valor das faturas referenciadas em cada uma das Informações que precedeu o respetivo despacho ministerial autorizador e que se encontram identificadas nos quadros em anexo II a este relatório.

- 2.366.878,72 € (com IVA incluído), através de despacho de 30.08.2012, da então, Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, exarado na Informação da DGAV nº 71/G/2012, datada de 29 de agosto e subscrita pela respetiva Subdiretora-Geral, Flávia Ramos Alfarroba.

---

<sup>18</sup> No ofício da DGAV nº 13327, de 21.09.2012 (remessa do acordo de regularização de pagamentos para fiscalização prévia), refere-se no ponto III. A) que essa quantia já se encontrava paga. Posteriormente, através do ofício nº 21470, de 22.07.2013, a DGAV veio complementar esta informação, referindo *que «(...) este montante foi pago ao Consórcio pelo IFAP (...). Desconhece a DGAV como foi realizado este pagamento (...)»*. Ora, esta última informação é contraditória com o estipulado no nº 1 do plano de pagamentos supra mencionado, o qual foi apresentado ao Consórcio pela DGAV em 20.07.2012. Questionada sobre esta matéria, a DGAV, através do ofício nº 11054, de 06.05.2014, esclareceu que, *«A “proposta de plano de pagamentos dos valores em dívida no âmbito do SIRCA” referia-se aos serviços prestados entre 14 e 31 de dezembro de 2011 dado que em conformidade com as informações prestadas a esta Direção-Geral, ao tempo, a quantia em questão não se encontrava abrangida pelo acordo de prorrogação do prazo de vigência do contrato 09/IFAP/082, uma vez que o limite de toneladas (16.000) estipulado no mesmo foi ultrapassado em meados de dezembro. Posteriormente, esta Direção-Geral, teve conhecimento que o montante em causa foi liquidado ao consórcio pelo IFAP mas desconhece a forma como este pagamento ocorreu»*.

<sup>19</sup> A adjudicação aqui referida veio a verificar-se em 20.09.2012, tendo o respetivo contrato sido outorgado em 7 de novembro de 2012.



- 142.877,62 € (com IVA incluído), através de despacho de 19.09.2012, da ex-Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, exarado no ofício nº 13127, de 18 de setembro de 2012, que acompanhou a Informação da DGAV nº 81/G/2012, datada de 12 de setembro e subscrita pelo respetivo Diretor-Geral (à época), Nuno Vieira e Brito.
- 12.022.342,81 € (com IVA incluído), através de despacho de 27.12.2012, da ex-Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, exarado na Informação da DGAV nº 115/G/2012, datada de 12 de dezembro e subscrita pelo respetivo Diretor-Geral, Nuno Vieira e Brito<sup>20</sup>.

**15.** A DGAV, veio posteriormente esclarecer, ainda, que as faturas cujo pagamento foi autorizado através dos despachos ministeriais de 30.08.2012, 19.09.2012 e 27.12.2012, reportam-se exclusivamente aos serviços prestados entre 1 de janeiro e 30 de novembro de 2012<sup>21</sup>.

## **II.2. No proc. de fisc. prévia nº 1566/2012 (com procedimento por ajuste direto)**

**16.** Por despacho exarado em 02.08.2012 na Informação da DGAV nº 59/G/2012, da mesma data, a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, autorizou a abertura de um procedimento por ajuste direto, em conformidade com o disposto no ponto 2.1 da RCM nº 22/2012.

**17.** No âmbito deste procedimento foi convidada a apresentar proposta a empresa ITS – Indústria Transformadora de Subprodutos, S.A., a qual, no entanto, não respondeu.

**18.** Mediante proposta da DGAV e ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 80º do CCP, a, então, Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, em 13.08.2012, revogou a decisão de contratar, tendo em 20 de agosto autorizado a abertura de um novo procedimento<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> De acordo com a informação prestada no ofício da DGAV nº 11054, datado de 06.05.2014, os montantes aprovados por estes despachos ministeriais destinaram-se a pagar os serviços prestados unicamente no período entre 01.01.2012 e 30.11.2012.

<sup>21</sup> Ofício da DGAV nº 11054, de 06.05.2014.

<sup>22</sup> Informação DGAV nº 63/G/2012, de 14.08.2012.



# Tribunal de Contas

---

19. Na sequência deste procedimento, a prestação de serviços foi adjudicada ao agrupamento de concorrentes constituído por ITS – Indústria Transformadora de Subprodutos, S.A. e Luís Leal e Filhos, S.A., mediante despacho ministerial de 20.09.2012, exarado na Informação DGAV nº 83/G/2012.
20. O contrato no valor de 4.800.000,00 € (12.000 toneladas a 400 € por tonelada) foi celebrado em 7 de novembro de 2012, para vigorar a partir da data de obtenção do visto e até 31.12.2012, sendo automaticamente prorrogado até à adjudicação do procedimento concursal publicitado para o período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2015 (cfr. cláusula 6ª, alíneas a) e b) do contrato).
21. Este contrato foi remetido ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia em 09.11.2012, tendo sido decidido em sessão diária de visto de 20 de março de 2013, julgar inútil, por extemporaneidade (atento o seu prazo de validade), a respetiva apreciação.
22. Em 22.07.2013, a DGAV no ofício nº 21470, veio esclarecer que *«A vigência do contrato celebrado em 7 de novembro de 2012, entre o Estado, representado pela DGAV, e o Consórcio constituído pela ITS – Indústria Transformadora de Subprodutos, SA e pela Luís Leal & Filhos, dependia da obtenção do visto desse Tribunal, conforme previsto na sua cláusula décima oitava. Porém, este contrato destinava-se a vigorar até 31 de dezembro de 2012, pelo que tendo sido ultrapassada a mencionada data sem que tivesse sido proferido visto por esse Tribunal, o mesmo nunca foi executado»*.
23. Não tendo o contrato outorgado em 7 de novembro de 2012, na sequência do procedimento por ajuste direto produzido qualquer efeito, material ou financeiro, nenhuma responsabilidade financeira haverá a apurar, quanto a este processo.

## **II.3. No proc. de fisc. prévia nº 687/2013 (concurso público internacional)**

24. Em 23 de abril de 2013, na sequência da realização de concurso público internacional para aquisição do serviço em apreço para os anos de 2013 a 2015, foi celebrado contrato, de novo, com o Consórcio já identificado, uma vez que foi a única proposta apresentada a concurso. O contrato celebrado é válido pelo prazo de um ano, renovável por iguais períodos até ao máximo de três anos, com início



após o visto do Tribunal de Contas e termo previsível em 2016. Tendo sido submetido a fiscalização prévia, foi visado em sessão diária de visto de 26.08.2013.

- 25.** Até ao início de execução deste contrato (a qual só podia ocorrer após o visto do Tribunal de Contas em 26.08.2013), a recolha de cadáveres de animais mortos nas explorações no âmbito do SIRCA, continuou a ser realizada pelo consórcio, nas mesmas condições em que o vinha fazendo desde 14.12.2011.

### **- Quanto a pagamentos, em síntese, e despesa assumida**

- 26.** No que respeita ao pagamento dos serviços prestados no período de 14.12.2011<sup>23</sup> a 26.08.2013, verificam-se três situações distintas:

- a)** O valor de 903.551,60 €, relativo aos serviços prestados no período entre 14 a 31.12.2011, foi pago pelo IFAP, não tendo sido esclarecido pela DGAV os termos em que esse pagamento foi efetuado<sup>24</sup>;
- b)** Os serviços prestados entre 01.01.2012 e 30.11.2012, no montante de 14.532.099,15 €, foram pagos através das autorizações de pagamento mencionadas nos quadros em anexo e em conformidade com os despachos da, então MAMAOT, de 30.08.2012, 19.09.2012 e 27.12.2012, exarados nas Informações da DGAV nºs 71/G/2012, 81/G/2012 e 115/G/2012, respetivamente;
- c)** O montante devido pelos serviços prestados entre 01.12.2012 e a data da concessão de visto ao Proc. nº 687/2013<sup>25</sup>, foi fixado em 9.771.124,58 €, de acordo com o entendimento alcançado pelas partes e consagrado no Termo de transação e respetivas declarações complementares, assinado em 02 de maio de 2014, que pôs fim ao Processo nº 44/2013-A do CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa<sup>26/27</sup>.

---

<sup>23</sup> Vide parágrafos 13 e 14 do ponto II.1, deste relatório.

<sup>24</sup> Vide nota de rodapé nº 18 e ofício nº 11054, de 06.05.2014.

<sup>25</sup> Mais precisamente, entre 01 de dezembro de 2012 e 8 de setembro de 2013 [(vide al. 1) dos considerandos das declarações complementares ao Termo de transação)].

<sup>26</sup> Enviado em anexo (doc. 10) às alegações subscritas pelo ex-Diretor-Geral da DGAV, Nuno Vieira e Brito, em 07.08.2014.

<sup>27</sup> De acordo com a cláusula segunda do Termo de Transação esse valor deverá ter sido pago até 30 de maio de 2014.



### III. ENQUADRAMENTO LEGAL

1. Nos termos do artigo 1º do Decreto Regulamentar nº 31/2012, de 13 de março, a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa.

Atenta a sua natureza jurídica, a DGAV insere-se no conceito de entidade adjudicante tal como se encontra estabelecido no artigo 2º, nº 1, do CCP.

Efetivamente, as entidades que constam do n.º 1 do artigo 2.º do CCP, correspondem, fundamentalmente, aos organismos que integram a Administração direta, indireta e autónoma, ou seja, pessoas coletivas de direito público, a saber: o Estado; as regiões autónomas; as autarquias locais; os institutos públicos; as fundações públicas; as associações públicas.

Em consonância com o disposto no artigo 1º, nº 2, do CCP, todos os contratos *“independentemente da sua designação e natureza”*, celebrados por entidades adjudicantes, são considerados contratos públicos, aplicando-se-lhes, portanto, o regime jurídico constante daquele Código (cfr. nº1 da norma citada).

Significa isto, que os contratos de prestação de serviços (como era o caso da contratação no âmbito do SIRCA) que a DGAV pretenda celebrar devem obedecer às regras previstas no CCP, desde logo, no que respeita ao processo de formação contratual, em conformidade com o estatuído na sua parte II.

2. Tratando-se de um serviço pertencente ao setor público administrativo, a DGAV insere-se no âmbito de aplicação da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (Lei do Enquadramento Orçamental<sup>28</sup>), estando por isso obrigada a respeitar as regras aí estatuídas relativas ao cabimento e ao compromisso orçamental constantes das alíneas a) e b) do nº 6 do artigo 42º e nº 1 do artigo 45º, nas quais se refere que *«Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por*

---

<sup>28</sup> Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), sucessivamente alterada pela Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis nºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro e 37/2013, de 14 de julho.



*duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei(...)*» e, ainda, que «*Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa*».

Para além da LEO, a DGAV está igualmente obrigada a observar toda a restante legislação respeitante à administração financeira do Estado, constante, designadamente, do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho<sup>29</sup> (RAFE), mormente, o disposto no artigo 22.º, no qual se menciona que “*a autorização de despesas fica sujeita à verificação de conformidade legal [n.º 1 alínea a)] e “regularidade financeira” [n.º 1 alínea b)] entendendo-se por conformidade legal (n.º 2) “a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa”*”.

A decisão de contratar deve ser precedida, no plano contabilístico, do registo dos correspondentes encargos prováveis na respetiva dotação orçamental, como se exige no artigo 13º da RAFE, bem como no ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 03 de setembro, onde se menciona que «*No decurso da execução orçamental, a utilização das dotações de despesa corresponde a registar as fases de cabimento (ativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa) (...)*».

Em momento prévio ou contemporâneo à outorga do contrato, deverá proceder-se à escrituração dos respetivos compromissos ou encargos assumidos (artigos 10º, nº 1, al. c) e 11º, nº 1, do RAFE, complementados, em 2012, pelo regime estabelecido, inicialmente, nos artigos 4º, nº 4 e 84º, nº 2, do Decreto-Lei de execução orçamental de 2012 (Decreto-Lei nº 32/2012, de 13 de fevereiro) e, posteriormente, na Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA)<sup>30</sup>, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, e do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho<sup>31</sup>, que regulamentou aquele diploma.

---

<sup>29</sup> Entretanto alterado, pelo Decreto-Lei nº 275-A/93 de 9 de agosto, pelo Decreto-Lei nº 113/95, de 25 de maio, pela Lei nº 10-B/1996, de 23 de março, pelo Decreto-Lei nº 190/96, de 9 de outubro, pela Lei nº 55-B/2004, de 30 de dezembro e pelo Decreto-Lei nº 29-A/2011, de 1 de março.

<sup>30</sup> Alterada pelas Leis nºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>31</sup> Alterado pelas Leis nºs 64/2012, de 20 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro.



# Tribunal de Contas

---

Pretendeu-se com a LCPA, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela sua vigência só poder *«assumir um compromisso se previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso»*<sup>32</sup>. É o que se preceitua no artigo 5º, nº 1, quando se refere *«Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3º»*.

O artigo 3º, al. a), da LCPA, define o que se deve entender por “compromisso”, para este efeito, bem como em que momento se considera o mesmo assumido.

Nos termos da norma citada, consideram-se compromissos, *«(...) as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços (...). Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo (...)»*.

Nos termos dos artigos 3º, alínea f), da LCPA e 5º, nº 1, do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, *“Consideram-se fundos disponíveis as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos”,* as verbas indicadas nas diversas subalíneas da al. f) desse artigo 3º e do nº 1 e nº 3 do artigo 5º.

Por seu turno, o nº 3 do artigo 5º da LCPA, refere ainda que *«Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos»*.

No mesmo sentido dispõe o artigo 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 127/2012, ao prever que *«Sob pena da respetiva nulidade (...) nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: a) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; b) registado no sistema*

---

<sup>32</sup> Cf. Noel Gomes, *«A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações»*, Revista Direito Regional e Local, n.º 19, Julho/setembro de 2012, p. 47.



# Tribunal de Contas

---

*informático de apoio à execução orçamental; c) emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».*

3. Na sequência da realização do procedimento legalmente adequado e cumpridas as demais formalidades legalmente previstas no CCP, deveria ter sido celebrado contrato escrito em conformidade com o previsto no artigo 94º do CCP, caso não se verificasse nenhuma das circunstâncias constantes das diversas alíneas do nº 1 do artigo 95º, que possibilitam a não redução a escrito do mesmo (designadamente a inexigibilidade de fiscalização prévia ao referido contrato) ou do nº 2 do citado artigo e que possibilitam a dispensa dessa forma escrita.
4. De acordo com o estipulado na al. a) do nº 1 do artigo 2º, na al. c) do nº 1 do artigo 5º, e na al. b) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, «*Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48º, quando reduzidos a escrito por força da lei*», celebrados pelos serviços do Estado.

Por sua vez, dispõe o artigo 48º do citado diploma legal, «*As leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 46º ficam dispensados de fiscalização prévia*»<sup>33</sup>.

Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não podem produzir efeitos financeiros antes da pronúncia deste Tribunal, (cfr. artigo 45º, nº 1, da LOPTC).

Nos termos do nº 4 da norma citada, caso os referidos atos ou contratos sejam de valor superior a 950.000 €, também não podem produzir quaisquer efeitos materiais, exceto se se verificar alguma das circunstâncias previstas no nº 5 daquele artigo 45º.

---

<sup>33</sup> Para o ano de 2012, 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 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro), valor que se manteve em 2013 (artigo 145º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), em 2014 (artigo 144º, nº 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) e em 2015 (artigo 145º, nº 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro).





## IV. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

**a)** Quanto à prestação de serviços “titulada” pelo acordo de pagamento:

**a.1)** O consórcio prestou serviços de recolha, transporte e eliminação de cadáveres animais no âmbito do SIRCA, no período de 01.01.2012 a 20.09.2012<sup>34</sup>, sem que a DGAV tivesse cumprido para essa aquisição de serviços, as regras mencionadas no ponto anterior, pelas razões que apresentou ao Tribunal de Contas (vide pontos 11 a 15 do capítulo II.1 do relatório). Por isso, em 20.09.2012, a DGAV remeteu ao Tribunal diversa documentação, incluindo um acordo de pagamento (processo 1522/2012), apenas para obter o “aval” do Tribunal de Contas para a regularização da dívida existente para com o Consórcio em função da execução dos referidos serviços. O acordo de pagamento tinha sido proposto pela DGAV ao Consórcio em 20.07.2012, e tinha sido aceite por este último em 23 do mesmo mês e ano.

Ou seja, a DGAV adquiriu serviços que foram efetivamente prestados e pagos sem que o Tribunal de Contas se tivesse pronunciado em sede de fiscalização prévia sobre o instrumento contratual que os devia ter titulado, o que viola os artigos 46º, nº 1, al. b), e 45º, nº 4, da LOPTC.

A execução de contratos sem remessa e pronúncia do Tribunal de Contas consubstancia a prática de infração financeira prevista no artigo 65º, nº 1, al. h) da LOPTC.

**a.2)** O facto de a prestação de serviços cuja regularização financeira se pretendeu através do acordo de pagamento em análise, se ter processado sem título jurídico adequado (contrato escrito – artigo 94º do CCP), sem prévia realização do procedimento concursal devido no caso, o qual, face ao valor em causa (14.532.099,15 €), deveria ter sido o concurso público com publicidade no JOUE [(artigo 20º, nº 1, al. b), do CCP] é suscetível de ocasionar também responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. l) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC.

**a.3)** Acresce que também não foram respeitadas as regras relativas ao cabimento e ao compromisso orçamental constantes das alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º

---

<sup>34</sup> Ou 30.11.2012, como indicado no nº 15 do ponto II.1, deste relatório.



1 do artigo 45.º da LEO, no artigo 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 22.º do RAFE e no ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 03.09.

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.

- a.4)** Também no que respeita às regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, inicialmente aprovadas pelo Decreto-Lei de execução orçamental nº 32/2012, de 13 de fevereiro, e posteriormente pela Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, se verifica que as mesmas não foram cumpridas.

Efetivamente, observa-se na presente situação que não só, substancialmente, a obrigação que gerou a despesa se iniciou muito antes da celebração do acordo de regularização de dívida (com a prestação efetiva dos serviços em apreço), como mesmo do ponto de vista formal, nem sequer nessa data foi dado cumprimento ao estipulado no nº 3 do artigo 5º da LCPA.

Porém, tendo em conta que à data do início da prestação de serviços, 01.01.2012, ainda não estava em vigor qualquer um destes diplomas, não se imputa responsabilidade pelo seu não acatamento.

- b)** Também no que respeita à prestação de serviços executada no período de 21.09.2012 a 26.08.2013<sup>35</sup>, se verificam as ilegalidades anteriormente apontadas, isto é:

- b.1)** Execução da prestação de serviços sem que o contrato subjacente tivesse sido submetido a fiscalização prévia, em desconformidade com o previsto nos artigos 46º, nº 1, alínea b), e 45.º, nº 4, da LOPTC.

- b.2)** Inexistência do procedimento concursal devido no caso, o qual, face ao valor em causa (9.771.124,58 €), deveria ter sido o concurso público com publicidade no JOUE (artigo 20º, nº 1, al. b), do CCP).

---

<sup>35</sup> Ou 01.11.2012 a 08.09.2013, como se menciona no Termo de Transação enviado em sede de contraditório.



**b.3)** Inexistência de título jurídico adequado, o qual, nos termos do artigo 94º do CCP, deveria ter sido o contrato escrito.

**b.4)** A violação das regras relativas ao cabimento orçamental e à assunção de compromissos, designadamente, as previstas nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da LEO, no artigo 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 22.º do RAFE, e, neste caso, também do artigo 5º, nº 3, da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, e no artigo 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.

Tais ilegalidades são de igual modo suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) [as referidas nas subalíneas b.1) e b.4)] e l) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC [subalíneas b.2) e b.3)].

**c)** A responsabilidade financeira decorrente das ilegalidades atrás mencionadas 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, al. 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 nºs 2 a 4 do artigo 65º daquele diploma.

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<sup>36</sup> (2.550 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360 €).

---

<sup>36</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. IDENTIFICAÇÃO DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, nºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso vertente, constata-se, não só que houve uma pluralidade de intervenientes no processo de regularização de despesa, como também que vários foram os responsáveis pela manutenção da situação de ilegalidade em que se foi desenrolando a prestação de serviços em apreciação no decurso dos anos de 2012 e 2013, sendo que alguns desses intervenientes são responsáveis por ambas as situações.

Assim, apurou-se que os pagamentos no valor total de 14.532.099,15 €, apenas relativos à despesa com a prestação de serviços efetuada entre 01.01.2012 e 30.11.2012, foram autorizados pela Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Assunção Cristas, através dos despachos datados de 30.08.2012, 19.09.2012 e 27.12.2012, exarados na Informação da DGAV nº 71/G/2012, de 29 de agosto, no ofício nº 13127, de 18.09.2012, ao abrigo do qual foi remetida a Informação nº 81/G/2012, de 12 de setembro e na Informação nº 115/G/2012, de 12 de dezembro, respetivamente.

Note-se que os despachos ministeriais acima identificados não se limitam a autorizar genericamente o montante a pagar, antes remetendo de forma concreta para as faturas elencadas nas informações da DGAV.

Saliente-se, no entanto, que a Ministra ao autorizar estes pagamentos atuou no estrito cumprimento da competência delegada pelo Conselho de Ministros através da RCM nº 22/2012, cujo nº 3 expressamente a mandatava para autorizar a despesa relativa à prestação de serviços em análise e para a prática de todos os atos necessários para esse efeito.

O pagamento da quantia de 14.532.099,15 €, consubstanciou-se em seis ordens de pagamento datadas de 07.09.2012, 21.09.2012, e as restantes quatro de 28.12.2012, todas assinadas pelo ex-Diretor-Geral da DGAV, Nuno Vieira e Brito<sup>37</sup>, com exceção da ordem de

---

<sup>37</sup> Atual Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar.



# Tribunal de Contas

---

pagamento datada de 21.09.2012, que se encontra subscrita pela Subdiretora-Geral da DGAV, Flávia Ramos Alfarroba.

Nos termos do artigo 42º, nº 1, da LEO «*As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas*», dispondo, ainda, o nº 6 desta norma, no que respeita às despesas, que «*Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) a despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação (...)*».

Complementarmente, também o artigo 22º, do RAFE estabelece como um dos requisitos a que deve obedecer a autorização de despesas, o da conformidade legal, entendendo-se como tal, a prévia existência de lei que autorize a despesa.

Aplicando estes normativos ao caso concreto, verifica-se que neste processo (1522/2012) ocorreram dois níveis de intervenção; a intervenção ao nível da autorização da despesa, mais concretamente, do seu pagamento, da autoria da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e a intervenção ao nível da autorização subsequente de pagamento, a cargo do Diretor-Geral e da Subdiretora-Geral da DGAV.

Em qualquer dos casos existia conhecimento acerca da ilicitude da situação que originou os pagamentos.

Decorre do exposto que os responsáveis pela prática das infrações identificadas no ponto IV, alínea a), deste relatório, concernentes à prestação de serviços que esteve subjacente ao acordo de regularização de pagamentos enviado para fiscalização prévia em 21.09.2012 (Processo nº 1522/12), são, a, então, Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>38</sup>, Assunção Cristas, que autorizou a despesa e o seu pagamento e o então Diretor-Geral e a Subdiretora-Geral da DGAV, respetivamente, Alexandre Nuno Vaz Baptista de Vieira e Brito e Flávia Ramos Alfarroba, que também autorizaram os pagamentos subsequentes.

---

<sup>38</sup> Atualmente Ministra da Agricultura e do Mar.



# Tribunal de Contas

---

Quanto à responsabilidade pela continuação da execução dos trabalhos de recolha, transporte e eliminação de cadáveres animais no âmbito do SIRCA, no período entre 21.09.2012 e 26.08.2013<sup>39</sup>, [alínea b) do ponto IV] sem realização de concurso público internacional, sem título jurídico adequado, sem visto do Tribunal de Contas e em desrespeito pelas regras relativas ao cabimento e compromisso orçamentais e em fundos disponíveis, a mesma será de imputar ao ex-Diretor-Geral da DGAV, Alexandre Nuno Vaz Baptista de Vieira e Brito, pelo período em que exerceu funções como tal, o que aconteceu até à sua tomada de posse como Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar (em 01.02.2013) e no período entre 01.03.2013 e 26.08.2013 (ou 08.09.2013), à Diretora-Geral da DGAV, nomeada em substituição do anterior, Maria Teresa da Costa Mendes Vítor Villa de Brito.

Efetivamente, nos termos dos artigos 3º e 4º, nº 1, do Decreto Regulamentar nº 31/2012, de 13 de março, a DGAV é dirigida por um diretor-geral, o qual exerce as competências que lhe forem cometidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas.

Trata-se, portanto, do dirigente máximo do serviço, ao qual foram atribuídas as competências de gestão do SIRCA, sendo que, de acordo com o disposto no artigo 3º da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, republicada em anexo à Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro, *“É missão do pessoal dirigente garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço (...)”* sem, no entanto, olvidar o princípio postulado no artigo seguinte do citado diploma legal, quando refere que, *«Os titulares dos cargos dirigentes estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo observar, no desempenho das suas funções, os valores fundamentais e princípios da atividade administrativa consagrados na Constituição e na lei, designadamente os da legalidade (...), por forma a assegurar o respeito e confiança (...) da sociedade na Administração Pública»*.

Ora, no caso vertente, não foi observado este postulado, uma vez que a atividade em causa foi efetuada de forma ilegal.

Note-se que, nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 7º, da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, aos titulares de cargos de direção superior de 1º grau (diretor-geral, no caso) compete, no âmbito da gestão geral do respetivo serviço ou órgão, *“propor ao membro do Governo competente a prática dos atos de gestão (...), assim como as medidas que*

---

<sup>39</sup> Ou 01.11.2012 a 08.09.2013 – vide nota de rodapé nº 35.



# Tribunal de Contas

---

*considere mais aconselháveis para se atingirem os objetivos e metas consagrados na lei (...).”*

Ora, no caso em apreço, deveria o Diretor-Geral da DGAV, enquanto dirigente máximo da entidade a quem competia a gestão do sistema SIRCA, ter tomado as providências necessárias, (designadamente, alertando atempadamente a tutela para o facto de que se mantinha a situação de ilegalidade que já vinha sendo praticada desde 2011, no que respeita a esta prestação de serviços), para pôr termo a esta situação, no limite impondo a cessação da referida prestação de serviços.

## VI. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS

Na sequência da notificação do relato, em cumprimento do disposto no artigo 13º da LOPTC, todos os indiciados responsáveis identificados no ponto supra, bem como o atual Diretor-Geral da DGAV, se pronunciaram acerca do conteúdo do mesmo, e mais precisamente, sobre os factos que se reputaram ilegais e cuja responsabilidade lhes foi imputada.

Apesar de todas as alegações terem sido individuais, em todas se destaca um ponto comum, o qual consiste na argumentação relativa à imprescindibilidade da existência e manutenção do SIRCA, por razões sanitárias e de saúde pública, e também de modo a evitar problemas mais graves para a economia portuguesa.

*«A recolha, transporte e eliminação dos animais que é realizada através do SIRCA, constituem serviços que decorrem de imperativos ambientais e de saúde pública, não podendo, por isso, o Estado prescindir dos mesmos na medida em que aquele sistema garante a proteção do ambiente bem como a saúde pública e animal.*

*Em consequência, qualquer interrupção da recolha, transporte e eliminação dos cadáveres de animais mortos nas explorações, geraria, desde logo, o incumprimento das regras comunitárias nesta matéria, o qual, para além de poder fazer perigar a saúde pública e animal bem como as condições do ambiente, pode facilmente ser utilizado como fundamento para um embargo da carne nacional, acarretando graves consequências sociais e económicas para Portugal»<sup>40</sup>.*

---

<sup>40</sup> Vide ponto I das alegações do atual Diretor-Geral da DGAV e no mesmo sentido ponto I, al. a) das alegações apresentadas pela, então, Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, ponto I, al. c), parágrafos 26, 27 e 28, al. d), parágrafos 42, 43, 47, 48 e 49, das alegações apresentadas pelo ex-Diretor-Geral da DGAV, Nuno Vieira e Brito e ponto I da pronúncia apresentada pela ex-Diretora-Geral da DGAV, Maria Teresa Villa de Brito.



# Tribunal de Contas

---

A ex-Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e o ex-Diretor-Geral da DGAV, referem ainda a este propósito, que se verificava um conflito de interesses “*que se traduzia entre dar primazia às atribuições de serviço público e assegurar a segurança alimentar, com eventual postergação de normas financeiras, também elas de interesse público, ou dar primazia a estas com postergação daquelas*”<sup>41</sup> o qual a ter sido resolvido mediante a interrupção do serviço prestado pelo Consórcio no âmbito do SIRCA, poderia ter implicado para os responsáveis por essa decisão responsabilidade de origem criminal nos termos dos artigos 279º e 281º do Código Penal.

Quanto ao mais e de relevante, é de salientar as justificações apresentadas pela Ministra e, complementarmente pelo ex-Diretor-Geral da DGAV, relativamente à demora na realização dos procedimentos concursais devidos no caso e cuja ausência provocou a situação de prestação de serviços por parte do Consórcio em situação de ilegalidade, bem como a justificação (ex-Diretor-Geral da DGAV) para a remessa para fiscalização prévia do acordo de pagamento que deu origem ao processo de visto nº 1522/2012.

A Ministra da Agricultura e do Mar alega que:

*«(...)17. Em finais de março de 2012 a ora respondente tomou conhecimento através de Informação nº 14/G/2012 (nos autos), que a DGAV entendia apenas poder assumir a gestão do SIRCA a partir de 1 de abril<sup>42</sup>.*

*18. Só em abril a ora respondente se deu conta que aquela Direção-Geral não dispunha de condições financeiras para cumprir as atribuições que lhe haviam sido confiadas em*

---

<sup>41</sup> Parágrafo 10 da alínea a) do ponto I, e parágrafos 39 e 40 do ponto II, das alegações da Ministra e parágrafo 46 da al.d) do ponto I da resposta apresentada pelo ex-Diretor-Geral da DGAV, Nuno Vieira de Brito.

<sup>42</sup> A gestão do SIRCA foi cometida à DGAV, pelo Decreto- Lei nº 38/2012, de 16 de fevereiro, que retroagiu os seus efeitos a 1 de janeiro desse mesmo ano. Porém, nos termos do artigo 37º, nº 1, do Decreto-Lei nº 7/2012, de 17 de janeiro (lei orgânica do MAMAOT), que criou a DGAV “*As criações, fusões e reestruturações previstas no presente decreto-lei produzem efeitos com a entrada em vigor dos respetivos diplomas orgânicos*”. Ora, a lei orgânica da DGAV (Decreto Regulamentar nº 31/2012, de 13 de março), apenas entrou em vigor a 1 de abril de 2012. Em consequência, referiu-se na citada Informação nº 14/G/2012: *«(...) Ora, assim sendo, até ao dia 30 de março p. f., não existe ainda a DGAV, na medida em que, o Decreto Regulamentar nº 31/2012, de 13 de março, que aprovou a lei orgânica da DGAV, só entra em vigor a 1 de abril p. f. conforme resulta do previsto no seu artigo 14º.*

*Em consequência, até 1 de abril a DGAV não tem existência legal e, portanto, até àquela data a responsabilidade da recolha, transporte e eliminação dos cadáveres não se encontra cometida a nenhum organismo dado que foi retirada ao IFAP, com efeitos a 1 de janeiro do corrente ano, sendo impossível de, nessa data, transitar para a DGAV pois aquela ainda não existia.*

*Nestes termos, a DGAV apenas poderá assumir quaisquer responsabilidades respeitantes ao SIRCA, a partir de 1 de abril. (...) Face ao exposto e ao vazio de competências que ocorreu no período de 1 de janeiro a 30 de março de 2012, as despesas ocorridas nessa altura apenas poderão ser avocadas pelo Ministério».*





*termos de SIRCA, quer pela sua Lei Orgânica (O Decreto Regulamentar nº 31/2012 (cfr. o artº 2º), quer pelo Decreto-Lei nº 38/2012.*

*19. Tendo em consideração a imprescindibilidade do serviço em causa (...) a signatária deu imediatamente início às diligências necessárias para resolver os problemas pendentes, instruindo os serviços para calcular os valores presumíveis de execução futura durante o ano de 2012 e para estimar os montantes necessários a um contrato trianual.*

*(...)*

*21. Na sequência da transcrita deliberação [A RCM nº 22/2012, de 19 de junho], a Respondente instruiu os serviços para cumprimento da mesma o que envolveu a necessidade de negociações com os fornecedores no sentido de se procurar obter uma redução no preço dos serviços.*

*22. Porventura por esse facto, somente em 2 de agosto de 2012 a DGAV veio solicitar autorização para a realização de ajuste direto, com o preço reduzido em 67 € por tonelada, a qual foi de imediato concedida.*

*23. Por razões que se desconhecem as interessadas não apresentaram qualquer proposta, o que motivou a revogação da primeira autorização e a emissão de uma outra, em 20 de agosto, para a realização de novo ajuste direto o qual, por motivos alheios ao Ministério (recusa dos adjudicatários, num 1º momento, em outorgarem o contrato), apenas foi contratualizado em 7 de novembro não tendo, por força da recusa de visto, chegado a produzir quaisquer efeitos.*

*24. Em 29/8/2012, em 18/9/2012 e em 12/12/2012, a DGAV solicitou autorização para saldar os débitos existentes para com o Consórcio resultantes da prestação que este tinha realizado desde 13 de dezembro de 2011.*

*25. Tais pedidos, que foram deferidos pela respondente, incluíam-se no âmbito do ponto 3 da RCM que supra transcrevemos e resultavam do apuramento dos montantes em débito pelas prestações realizadas pelo Consórcio, que a Administração tinha recebido e de que era “devedora”.*

*26. Não se suscitaram dúvidas à signatária que a dívida em causa, apesar da irregularidade da sua constituição – e independentemente da sua titulação em faturas tinha de ser liquidada:*

*1º Porque correspondia a serviços efetivamente prestados e recebidos pela Administração;*



2º Porque o Estado podia vir a ser penalizado, em sede de responsabilidade civil, pelos danos causados às prestadoras consequentes do atraso no pagamento dos mesmos e,

3º Finalmente, porque, como referido, tais pagamentos resultavam dos poderes que lhe haviam sido conferidos pelo Conselho de Ministros pelas razões que na respetiva deliberação melhor se acham explicitados e que têm a ver como se referiu (*supra* 11 a 15 com a satisfação de necessidades imperiosas de garantia de segurança alimentar às quais a Administração tinha tido de acorrer ainda que de modo informal»).

Por seu turno, o ex-Diretor-Geral da DGAV, Nuno Vieira de Brito, nas suas alegações vem realçar o facto de a DGAV, aquando da sua criação, não ter sido dotada dos meios financeiros necessários para suportar as despesas com o SIRCA, tendo-se verificado uma suborçamentação face às atribuições conferidas pelo Decreto-Lei nº 38/2012, a qual nunca foi resolvida, apesar dos pedidos de reforço das dotações orçamentais, efetuados por parte daquele responsável, as quais se vieram sempre a revelar inferiores às necessidades<sup>43</sup>.

O referido responsável salienta ainda o facto (que, aliás, já tinha ficado ressalvado no relato) de que nenhuma responsabilidade lhe pode ser imputada pela prática dos atos que se reputaram ilegais, no período compreendido entre 1 de janeiro a 30 de março de 2012, uma vez que nesse período a DGAV ainda não tinha existência legal<sup>44</sup> (a este propósito, vejam-se as notas de rodapé nºs 17 e 42).

Já no que respeita à falta de visto prévio (processo nº 1522/2012 - acordo de regularização de dívida) menciona o indiciado responsável, «*Em concreto e no que concerne à inexistência de visto, cumpre referir que o ora Respondente estava convicto, até por ter sido informado nesse sentido (cfr. Doc. 5)*<sup>45</sup> de que o “Acordo” não se encontraria sujeito a

---

<sup>43</sup> Ver ponto I, alínea d), parágrafos 29 a 41 das alegações apresentadas.

<sup>44</sup> «Diremos, pois, em síntese, que o facto de se ter anulado o concurso em 2011, somado ao facto de a DGAV ter sido criada apenas em abril de 2012 e de não ter existido uma sucessão linear nas atribuições “SIRCA” em virtude do hiato de três meses entre o fim das competências do Ifap e o início das da DGA, a que se adicionou a ausência de previsão orçamental para cumprimento de atribuições “SIRCA”, criou uma “tempestade perfeita” do ponto de vista administrativo em que, como é evidente, algo tinha de correr menos bem».

<sup>45</sup> O documento aqui mencionado é um parecer emitido pela Direção de Serviços Jurídicos da ex-Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, que se reporta à execução da RCM nº 22/2012, de 10 de maio, em cujo parágrafo 3º se refere o seguinte: «*Todavia, no que diretamente se prende com a regularização de pagamentos ao consórcio constituído pelas sociedades ITS – Indústria de Transformação de Subprodutos, S.A. e Luís Leal e Filhos, S.A., importa, isso sim, liquidar o que é devido, já não operando, s.m.o., o efeito da fiscalização prévia*».



# Tribunal de Contas

---

visto prévio, sem embargo de o mesmo dever ser, em boa-fé, levado ao conhecimento desse Tribunal, como foi.

Na verdade, o dito “acordo”, como resulta da correspondência que o constitui, não representa senão uma calendarização de pagamentos, em execução da já citada RCM, a que a Administração se sujeita fruto das prestações que se entendia constituírem o Estado na obrigação de pagar.

(...)

Ora, não é a calendarização de um pagamento devido que se encontra sujeita a visto prévio, mas sim os atos ou contratos que, por escrito, tenham dado origem a essa obrigação (alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC).

(...))»<sup>46</sup>.

O indiciado responsável, contesta, ainda, que tenha ocorrido violação das normas a que se reportam as «alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, no artigo 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92 (RAFE) e no ponto 2.6 das “considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3.09”», afirmando que todos os pagamentos efetuados foram objeto de cabimentação e de registo do compromisso, embora, não no “Acordo”, devido à sua natureza de mera calendarização das obrigações pecuniárias anteriores, tendo antes, sido apostos nas informações/autorizações de pagamento<sup>47</sup>.

A responsabilidade pela prática das infrações identificadas no ponto IV, alínea a), deste relatório, concernentes ao processo n.º 1522/12, era também imputada no relato, à ex-Subdirectora-Geral da DGAV, Flávia Alfarroba, por ter autorizado a ordem de pagamento n.º 603 de 21.09.2012, no valor de 142.877,62 €.

Nas respetivas alegações, esta indiciada responsável vem argumentar que, «16. (...) esta decisão da signatária cumpriu, ponto por ponto, o despacho de sua Excelência a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), que lhe foi transmitido pelo ofício n.º 13127, de 18 de setembro de 2012: capeava a informação DGAV n.º 81/G/2012, de 12 de setembro, subscrita pelo Senhor Diretor-Geral, Prof. Doutor Nuno Vieira e Brito.

---

<sup>46</sup> Relativamente a esta matéria vide os parágrafos 116 a 123 da alínea b, do ponto II das alegações.

<sup>47</sup> Junta um documento (doc. 6) proveniente da DGAV, datado de 07.08.2014, donde consta uma relação dos números de cabimento e compromisso atribuídos às autorizações de pagamento.



# Tribunal de Contas

---

17. Parece ser entendimento do Relato que se indicia a prática de uma infração financeira sancionatória, porque a Subdiretora-Geral, em exercício de funções de substituição face ao impedimento do Diretor-Geral, tem o dever estatutário de cumprir e fazer cumprir a lei do caso.

18. Todavia, justamente a lei do caso obrigava a signatária ao dever de obediência estrita ao despacho escrito de sua Excelência a Ministra.

19. Trata-se de uma causa de exclusão da ilicitude, porque não é autorizada ao inferior hierárquico não cumprir quando o topo da hierarquia lhe ordena que cumpra.

20. Neste caso em que a sanção não é uma sanção criminal.

(...)

24. Se fora apenas uma causa de exclusão da culpa, não comunicável aos inferiores hierárquicos, que devem obediência ao membro do Governo respetivo, estar-se-ia perante uma discriminação intolerável do ponto de vista constitucional.

(...).».

Por último, mas não menos importante, há ainda que referir que a Ministra da Agricultura e do Mar, na parte final das suas alegações, invoca o artigo 36º do Decreto nº 22257, de 25.09.1933, para concluir no sentido de que não há lugar à responsabilidade financeira sancionatória que lhe foi imputada no relato, uma vez que:

- «a) Foram permanentemente ouvidas as estações competentes e atuou-se sempre em articulação com estas e bem assim com o determinado em Conselho de Ministros;
- b) Como se explicitou, a situação em que se agiu foi de necessidade administrativa, caracterizada por imperioso e inadiável prossecução do interesse público em causa (segurança alimentar e saúde pública);
- c) Todos os montantes pagos corresponderam a serviços efetivamente prestados, constituindo o não pagamento um enriquecimento ilícito por parte do Estado».



# Tribunal de Contas

## VII. APRECIÇÃO

O artigo 61º, nº 2, da LOPTC, a propósito da responsabilidade a imputar aos membros do governo, estipula que a mesma deve respeitar os termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal no artigo 36º do Decreto nº 22257, de 25 de fevereiro de 1933<sup>48</sup>.

É hoje questionável, e questionado, que este último preceito legal ainda se encontre em vigor, face ao regime constante da Lei nº 34/87, de 31 de agosto<sup>49/50</sup>.

Em todo o caso, considerando a natureza controversa da questão, partiremos do princípio de que aquela norma legal ainda se encontra em vigor.

---

<sup>48</sup> Dispõe o artigo 36º do Decreto nº 22257: «São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1º) Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente. (...)».

<sup>49</sup> Vide, designadamente, o artigo 14º, da Lei nº 34/87.

<sup>50</sup> A respeito desta temática, veja-se o Despacho nº 85/2013 (publicado no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II série, nº 90 de 10 de maio de 2013), proferido na sequência da realização por parte da Secção Regional da Madeira da auditoria aos encargos assumidos e não pagos pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), em 2010.

No citado despacho pode ler-se a dado passo: «(...) importa referir que, em obediência ao comando do art.º 117.º, n.º 3 (anterior art.º 120.º), da Constituição da República Portuguesa, a Lei n.º 34/87, de 31 de agosto, regulou todo o instituto dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos (Ac. Trib. Const. N.º 276/89), e por consequência, revogou toda a legislação anterior sobre a matéria. Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o sentido do referido preceito constitucional «não é o de pretender criar um regime especial de responsabilidade para titulares de cargos políticos, mas sim o de afirmar que eles respondem como qualquer cidadão pelos danos praticados nas relações jurídico-privadas e como qualquer titular de um órgão do Estado ou entidade pública pelos danos causados por ações ou omissões produzidos no exercício das suas funções e por causa desse exercício (art.º 271.º) ».

Deste modo, e atendendo a que a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada (art.º 9.º, n.º 1, do Código Civil), o referido art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933 (ancestral lei do Tribunal de Contas) encontra-se hoje tacitamente revogado pelo novo regime acabado de identificar. Aliás, sempre a vigência desta antiga norma teria claudicado pela sua desconformidade com o estruturante princípio da responsabilidade dos titulares de cargos políticos e com a nova ordem constitucional democrática, decorrente, entre outros, dos art.ºs 117.º e 290.º, da CRP. Essa responsabilidade pode ser política, civil e criminal e decorre de outros princípios estruturais da democracia constitucional: o Estado de Direito, a soberania popular e a representação política (art.ºs 2.º e 3.º, n.º 1, 147.º, 187.º, 225.º e 231.º, da CRP). O titular de cargo político recebe um mandato do povo e assume perante o titular originário do poder a responsabilidade pelos seus atos, ou seja, para o bem e para o mal toma sobre si as consequências das suas ações ou omissões - neste sentido, Paulo Otero (coord.), Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, Comentário a Constituição Portuguesa, vol. III, tomo 1.º, Almedina, Coimbra, 2008, p. 448.

Portanto, a remissão do art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC, para o aludido art.º 36.º de tal Decreto do Estado Novo, sendo de natureza dinâmica, encontra-se hoje sem conteúdo, pelo menos, no que à responsabilidade sancionatória diz respeito e, por isso, sem aplicabilidade. Com efeito, as incriminações, as penas e as imunidades ou especialidades, relativamente a titulares de cargos políticos, foram globalmente reguladas pela referida Lei n.º 34/87 e aí se encontram hoje exclusivamente previstas, de modo integrado e completo».



# Tribunal de Contas

---

Presume-se que a intenção subjacente à norma, seria a de garantir que os ministros só poderiam ser responsabilizados pelos atos ilegais por eles cometidos desde que, acerca de um determinado assunto, não tivessem consultado os serviços da administração aos quais estivessem atribuídas as respetivas competências (o que configuraria, no mínimo, uma atitude negligente), ou tendo consultado esses serviços, tivessem decidido em sentido contrário aos pareceres ou informações obtidos e concluindo-se que estes últimos interpretaram corretamente os normativos em causa.

Como acima se disse, a Ministra da Agricultura e do Mar, na parte final das suas alegações, refere que *“foram permanentemente ouvidas as estações competentes e atuou-se sempre em articulação com estas e com o determinado em conselho de Ministros”*.

Acontece, porém, que as ditas estações competentes, no caso vertente, a DGAV, alertou a Ministra para a forma ilegal como se vinha processando a prestação de serviços no âmbito do SIRCA, como, aliás, se pode comprovar pelo teor da Informação nº 14/G/2012, de 21.03.2012, na qual se estabelece um ponto de situação àquela data, mencionando-se expressamente: *«(...) o consórcio continuou a efetuar a recolha, o transporte e a eliminação dos cadáveres, desde 1 de janeiro de 2012, sem qualquer suporte contratual para o efeito (...)»*.

Sobre esta Informação, o então, Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural, Daniel Campelo, em 21.03.2012, proferiu o seguinte despacho: *«Visto. Remeta-se a Sua Excelência a Senhora Ministra para os devidos efeitos»*.

Ou seja, a Ministra ao autorizar os pagamentos titulados pelas faturas mencionadas nas Informações da DGAV nºs 71/G/2012, de 29 de agosto, 81/G/2012, de 12 de setembro e 115/G/2012, de 12 de dezembro, tinha pleno conhecimento da situação ilegal que estava na origem dos mesmos. Facto, que, aliás, a própria reconhece no parágrafo 32, do ponto II, das respetivas alegações, ao afirmar: *«É verdade, como se disse, que a autorização de pagamento foi concedida não se desconhecendo a irregularidade da obrigação correspondente (...)»*.

Ora, sendo certo, que na presente situação não ocorreu uma tomada de decisão contrária à preconizada pelos serviços, na verdade, resulta de todas as informações da DGAV juntas aos autos, que existia um total conhecimento por parte de todos os intervenientes na tomada de decisão, acerca do carácter ilegal em que se vinha desenvolvendo a prestação de serviços em apreço.



# Tribunal de Contas

---

Significa, portanto, que no caso em apreço, não pode a Ministra da Agricultura e do Mar, invocar o supracitado artigo 36º, como fundamento para defender a sua inimputabilidade relativamente aos factos cuja responsabilidade lhe é assacada.

De facto, se o ministro adota, conscientemente, uma decisão que sabe ser ilegal, deve ser responsabilizado por ela.

Distintas, são as razões que motivaram a tomada dessas decisões e que, no presente caso, conforme alegado por todos os indiciados responsáveis, e de forma mais incisiva, pela ex-Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e pelo ex-Diretor-Geral da DGAV, se prendem com a proteção da saúde pública e animal, bem como com a defesa da economia nacional, na tomada de medidas que previnam eventuais embargos comunitários a produtos portugueses.

Na doutrina penal é habitual estabelecer uma distinção entre causas de exclusão de ilicitude e causas de exclusão de culpa<sup>51</sup>. As primeiras são circunstâncias que afastam a ilicitude do facto (visam dizer que aquele facto, que é típico, é aprovado pela ordem jurídica porque é um facto que está justificado), já as segundas sendo irrelevantes para excluir a ilicitude de um facto típico, impedem a censura do agente que o praticou<sup>52,53</sup>.

---

<sup>51</sup> Artigos 31º a 39º do Código Penal.

<sup>52</sup> Henriques Eiras, Guilhermina Fortes, “*Dicionário de Direito Penal e Processo Penal*”, 3ª Edição, Quid Juris, 2010, pág (s). 117 a 119.

<sup>53</sup> «As causas de exclusão de ilicitude têm o efeito de transformar um comportamento de ilícito em lícito. Excluem a ilicitude as seguintes circunstâncias: a legítima defesa, o exercício de um direito, o cumprimento de um dever imposto por lei ou por ordem legítima da autoridade e o consentimento do titular do interesse jurídico lesado (nº 2 do artigo 31º do CP). A enumeração da lei não é taxativa. O facto não é punível quando a sua ilicitude for excluída pela ordem jurídica considerada na sua totalidade (nº 1 do artigo 31º do CP). Há outras causas de justificação legais, tais como a ação direta, e há causas implícitas e supraleais (nºs 1 e 2, proémio, do artigo 31º). A doutrina considera as seguintes causas de justificação não expressamente previstas na lei: o direito de necessidade defensivo e a legítima defesa preventiva.

As causas de exclusão da culpa, são circunstâncias que excluem a censurabilidade em casos em que o agente praticou factos típicos penalmente ilícitos. (...) O facto permanece típico e ilícito, apesar de ser excluída a culpa do agente. A verificação de uma dessas circunstâncias afasta a culpa do agente: o ato não é censurável, embora continue a ser ilícito. Porque o juízo de censura é individual, a exclusão de culpa apenas aproveita ao respetivo agente. No nosso Direito Penal, a não exigibilidade constitui princípio geral de exclusão de culpa, mas aparecem regulados na lei alguns casos particulares. Entre estes encontramos no Código Penal o erro, o estado de necessidade subjetivo, o excesso de legítima defesa por perturbação, medo ou susto não censuráveis, e a obediência indevida desculpante (nº 1 do artigo 17º, nº 2 do artigo 33º e artigos 35º e 37º, todos do CP). (...) E a culpa é também excluída em casos de erro não censurável sobre a ilicitude (nº 1 do artigo 17º do CP), de coação moral e de caso fortuito. Na coação física nem sequer há manifestação de vontade, não se faz a imputação objetiva (...).»



# Tribunal de Contas

---

As razões que determinaram a conduta dos indiciados responsáveis neste processo não se enquadram em nenhuma das circunstâncias excludentes de ilicitude ou de culpa, reconhecidas na lei penal (vide nota de rodapé nº 51) ou, habitualmente apontadas pela doutrina nesse sentido, pelo que se entende não serem suscetíveis de afastar a responsabilidade financeira sancionatória que lhes é imputada, sem prejuízo de nos termos do artigo 58º, nº 3 da LOPTC, as circunstâncias invocadas pelos alegantes para justificar a respetiva atuação, poderem vir a influir na apreciação da culpa que vier a ser efetuada, em conformidade com o disposto no artigo 89º e seguintes da LOPTC.

O ex-Diretor-Geral da DGAV, nas suas alegações, apresentou ainda outros argumentos que, em seu entender, por um lado, justificam o facto de ter enviado o “acordo de pagamento” a visto, quando a prestação de serviços já estava integralmente executada, e, por outro lado, contradizem a afirmação de que os pagamentos efetuados não foram objeto de cabimentação e de registo para efeitos de compromisso.

Relativamente à primeira questão, refere aquele responsável que, não considerou necessária a remessa para fiscalização prévia, porque, por um lado, o citado acordo não era fonte de obrigações mas apenas uma mera calendarização de pagamentos, por outro lado, existia um parecer jurídico que apontava no sentido da inexigibilidade dessa fiscalização.

Quanto à natureza jurídica e à sujeição a fiscalização prévia do designado “Acordo de pagamento”, remete-se para a alínea a) do ponto nº 5 da decisão proferida em sessão diária de visto de 6 de fevereiro de 2013, relativamente ao processo de fiscalização prévia nº 1522/2012<sup>54</sup>, e para o enquadramento legal constante do ponto III deste relatório, nada mais havendo a acrescentar sobre a matéria.

No que respeita ao citado parecer jurídico, haverá que contextualiza-lo, quer dizer, o parecer respeita à execução da RCM nº 22/2012, na sua globalidade e, não especificamente sobre o “Acordo de pagamento”, sendo certo que o que estava sujeito a fiscalização prévia era o “ato” jurídico subjacente à assunção de dívida, ou seja, o contrato que a devia ter titulado na sequência do cumprimento das regras legais aplicáveis.

---

<sup>54</sup> Na qual se refere, «O “ato” jurídico subjacente à assunção de dívida resultante dos serviços de recolha, transporte e eliminação de cadáveres de animais está sujeito a fiscalização prévia por força do nº 1 do artigo 1º, da alínea a) do nº 1 do artigo 2º, da alínea c) do nº 1 do artigo 5º, alínea b) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, não se enquadrando em nenhuma das previsões constantes no artigo 47º da mesma lei na sua atual redação»





# Tribunal de Contas

---

Também a respeito do cabimento e registo do compromisso se remete para o que ficou dito no ponto III. 2, deste relatório, designadamente, que o cabimento orçamental tem de ser prévio à autorização e realização da despesa, tal como, aliás, a verificação da existência de fundos disponíveis para assumir a despesa, a qual ficará “garantida” através da emissão de um número sequencial a apor no documento que gera a obrigação de pagar.

Ora, nada disso se passou na presente situação, ilegalidades que o documento agora junto não pode colmatar.

Finalmente, quanto à argumentação aduzida pela ex-Subdiretora-Geral da DGAV, Flávia Ramos Alfarroba, que, no essencial, se resume à afirmação de que atuou em substituição do ex-Diretor-Geral, Nuno Vieira de Brito e em obediência às ordens da Ministra, cabe referir o seguinte:

- É verdade que o despacho da Ministra de 19.09.2012, que autorizou o pagamento de faturas no valor de 142.877,62 €, foi exarado tendo por base a Informação nº 81/G/2012, subscrita pelo ex-Diretor-Geral, Nuno Vieira de Brito. Porém, já anteriormente, em 29.08.2012, a DGAV, através da Informação nº 71/G/2012, subscrita pela, então, Subdiretora-Geral, Flávia Ramos Alfarroba, tinha submetido à autorização ministerial o pagamento de faturas no montante de 2.366.878,72 €. Ou seja, a indiciada responsável não tomou conhecimento deste assunto, nem pela primeira vez, nem de forma incidental, através da Informação nº 81/G/2012.
- É verdade que ao dar execução ao despacho da Ministra, a respondente cumpriu ordens superiores. Todavia, como se disse supra, entende-se que na presente situação não se aplica o regime de irresponsabilidade dos membros do governo a que se reporta o artigo 36º do Decreto nº 22257, de 25 de fevereiro de 1933, pelo que, não aproveitando à ministra, por maioria de razão (e na linha de argumentação da indiciada responsável) também não aproveita à alegante.

## **VIII. 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, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 16 de fevereiro de 2015, o parecer que se transcreve:



«1. O presente parecer incide sobre o Projeto de Relatório elaborado no âmbito da auditoria à Direção- Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) para apuramento de responsabilidades financeiras emergentes do processo de fiscalização n.º 1522/12.

## 2. Quanto à imputação de responsabilidade à Ministra da Agricultura e do Mar

A responsabilidade dos membros do Governo, nos termos do disposto no artigo 61º n.º 2 da LOPTC, aplicável à responsabilidade sancionatória ex vi artigo 67º n.º 3 do mesmo diploma legal, é determinada nos termos e condições constantes do artigo 36º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933. De acordo com o n.º 2 desta disposição legal, a responsabilização financeira dos membros do Governo apenas procede quando sejam informados em conformidade com as leis e adotem resoluções diferentes das propostas.

Constata-se, face à matéria de facto apurada no decurso da auditoria, que a Ministra da Agricultura e do Mar logo que informada da situação ilegal da continuação da prestação dos serviços de recolha de cadáveres de animais (SIRCA), promoveu a sua regularização junto do órgão competente em razão do valor da dívida existente e da despesa a realizar no futuro (artigo 17º do Dec-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), o Conselho de Ministros que aprovou em 10 de março de 2012 a Resolução n.º 22/2012, publicada na 2ª Série do DR, de 19 de junho de 2012, nos termos da qual foram delegadas na Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do ordenamento do território, a competência para autorizar a realização da despesa com a aquisição de serviços do SIRCA.

Assim, demonstra-se que a Ministra desencadeou os procedimentos legais tendentes a normalização da prestação de serviços e atuou, no exercício de competência delegada, em conformidade, com as deliberações do órgão competente em razão da matéria que, não obstante o ato de delegação de poderes, continua a ser o “responsável pela totalidade de função” (cf. **Dr. Freitas do Amaral**, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3ª Edição, página 850).

Assim sendo, afigura-se-nos que não se encontram reunidos os pressupostos da responsabilidade financeira da Ministra da Agricultura e do Mar.

3. Mostra-se que a intervenção de Flávia Ramos Alfarroba no processo de realização de despesa (fase de pagamento) ocorreu, no âmbito da execução da RCM n.º



22/2012. Agiu, pois, em cumprimento do dever de **dever de obediência**, nem lhe sendo exigível que, face às circunstâncias do caso e à sua situação orgânico-funcional, questionasse a legalidade do pagamento. A nosso ver, a sua conduta não é culposa face ao disposto no artigo 36.º n.º 1 do Código Penal, aplicável subsidiariamente ao procedimento pela responsabilidade financeira sancionatória, como vem sendo jurisprudência uniforme e constante da 3ª Secção do Tribunal de Contas.

4. No que concerne à imputação dos factos a Nuno Vieira de Brito, na sua qualidade de Diretor-Geral da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária — DGAV, somos de parecer que se verificam os requisitos da infração continuada (artigo 30º do Código Penal).

Assim, a nosso ver, as violações legais identificadas no projeto de relatório, são constitutivas de duas infrações financeiras sancionatórias previstas e punidas, nos termos das alíneas b) e l), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

5. Por último, cumpre-nos suscitar a questão da aplicação do instituto da relevação da responsabilidade financeira sancionatória, quanto à indigitada responsável, Maria Teresa Vila de Brito, dado que se verificam os requisitos estabelecidos no artigo 65º n.º 8 da LOPTC.

Com efeito, iniciou funções de diretora-geral após a instalação da ilegalidade da prestação dos serviços; existiam motivos de urgência imperiosa de salvaguarda da saúde pública; não detinha competência própria na matéria. A sua culpa é, a nosso ver, manifestamente diminuta, face ao contexto complexo e dilemático em que teve de intervir.

Acresce que o facto de o mercado da prestação de serviços de recolha de cadáveres de animais funcionar aparentemente em termos de monopólio é um fator determinante da complexidade da situação que acima se referiu.

Este é, brevitatis causa, e salvo melhor opinião, o nosso parecer».



## **IX. Conclusões**

1. Os serviços de recolha de cadáveres animais no âmbito do SIRCA que estão na génese do “Acordo de pagamento” enviado pela DGAV ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, em 20.09.2012, e destinado a titular o seu pagamento, foram prestados pelo Consórcio constituído pela ITS – Indústria Transformadora de Subprodutos, S.A., e Luís Leal e Filhos, S.A., no período compreendido entre 01.01.2012 e 20.09.2012, tendo sido integralmente pagos sem pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.
2. A prestação de serviços referida em 1, foi efetuada em desrespeito pelas normas da contratação pública, mais concretamente, do disposto nos artigos 20º, nº 1, al. b), e 94º do CCP, bem como das regras relativas ao cabimento e ao compromisso orçamental, constantes da Lei de Enquadramento Orçamental, do Regime da Administração Financeira do Estado e da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (identificadas em III. 2, deste relatório).
3. Esta situação de ilegalidade manteve-se ininterruptamente até ao início da execução do contrato celebrado em 23.04.2013, na sequência do concurso público internacional efetuado para aquisição do serviço em apreço, para os anos de 2013 a 2015, e cujo visto foi concedido em 26.08.2013.
4. Os responsáveis pelas mencionadas ilegalidades estão identificados supra no ponto V deste relatório e no quadro de infrações eventualmente geradoras de responsabilidades financeiras (anexo I ao relatório).
5. Os indiciados responsáveis pronunciaram-se, ao abrigo do artigo 13º da LOPTC, sobre os factos cuja responsabilidade lhes foi imputada (anexo III ao relatório), todavia as respetivas alegações não são de molde a alterar as observações anteriormente formuladas.
6. As ilegalidades supra referidas consubstanciam a prática de infrações financeiras previstas nas alíneas b), h) e l) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC (vide quadro de infrações em anexo I) e punidas com multa, a determinar pelo Tribunal de Contas, entre os limites mínimo de 2.550 € e máximo de 18.360 €.



7. 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.

## X. Decisão

Os Juizes 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 execução dos contratos em análise e identifica os responsáveis no ponto IV;
- b) Recomendar à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos:
- ✚ À não produção de efeitos financeiros e/ou quaisquer efeitos, antes da pronúncia do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (artigo 45º da LOPTC), de todos os atos ou contratos que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
  - ✚ À contratação pública, designadamente, ao disposto nos artigos 16º a 33º e 94º do CCP;
  - ✚ À cabimentação prévia e ao compromisso orçamental e em fundos disponíveis, em momento anterior ao da realização da despesa, como se preceitua no Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, na LEO, na Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e no Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho;
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Direção-Geral de Alimentação e Veterinária 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:
- À Ministra da Agricultura e do Mar, Assunção Cristas;
  - Ao Secretário de Estado da Alimentação e Investigação Agroalimentar, Nuno Vieira de Brito (ex-Diretor-Geral da Alimentação e Veterinária);
  - Ao Diretor-Geral da Alimentação e Veterinária, Álvaro Pegado Mendonça;



# Tribunal de Contas

---

- Às demais indiciadas responsáveis, a quem foi notificado o relato, Maria Teresa Villa de Brito e Flávia Alfarroba;
- Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área de responsabilidade III – Funções Económicas, Sociais e Fundos Comunitários;
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 17 de março de 2015

## **OS JUÍZES CONSELHEIROS**

José Mouraz Lopes – Relator

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo



## ***FICHA TÉCNICA***

### ***EQUIPA***

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

\*\*\*

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

\*\*\*

Cristina Gomes Marta  
**Auditora**



## ANEXO I

### QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
<p>Ponto IV, alíneas a), b) e c)</p> <p>Ponto V</p>	<p>"Acordo de Pagamento" enviado ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, tendo-se verificado tratar-se de um instrumento destinado a regularizar financeiramente uma prestação de serviços que decorreu no período entre 01.01.2012 e 20.09.2012 (ou 30.11.2012), com as seguintes ilegalidades:</p>			
	<p>a)</p> <p>Sem prévia realização do procedimento concursal devido no caso, o qual, face ao valor em causa (14.532.099,15 €), deveria ter sido o concurso público com publicidade no JOUE;</p>	<p>Artigo 20º, nº 1, al. b), do CCP</p>	<p><b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. l), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto</p>	<p>+ Assunção Cristas</p> <p>+ Nuno Vieira de Brito</p> <p>+ Flávia Ramos Alfarroba</p>
	<p>b)</p> <p>Sem título jurídico adequado (contrato escrito);</p>	<p>Artigo 94º do CCP</p>	<p><b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. l) da Lei nº 98/97, de 26 de agosto</p>	
	<p>c)</p> <p>Com violação das regras relativas ao cabimento orçamental e à assunção de compromissos;</p>	<p>Artigo 42.º, nº 6, alíneas a) e b), artigo 45.º, nº 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Artigo 13.º e artigo 22.º, nº 1, alíneas a) e b) e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.</p>	<p><b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto</p>	
	<p>d)</p> <p>Os serviços foram executados e todos os pagamentos foram autorizados e efetivamente realizados sem que o contrato que os devia ter titulado e precedido a sua execução tivesse sido enviado para fiscalização prévia.</p>	<p>Artigos 46º, nº 1, al. b) e 45º, nºs 1 e 4, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto</p>	<p><b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto</p>	





# Tribunal de Contas

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABIL.	RESPONSÁVEIS
Ponto IV, alínea d) e Ponto V	Continuação da execução dos trabalhos de recolha, transporte e eliminação de cadáveres animais no âmbito do SIRCA, no período entre 21.09.2012 e 26.08.2013 (ou como se alegou, entre 01.11.2012 e 08.09.2013):			
	a) Sem título jurídico adequado	Artigo 94º do CCP	<b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. I) da Lei nº 98/97, de 26 de agosto	✚ Nuno Vieira de Brito (período entre 01.04.2012 e 31.01.2013)  ✚ Maria Teresa Villa de Brito (período entre 01.03.2013 e 26.08.2013)
	b) Sem realização de concurso público internacional	Artigo 20º, nº 1, al. b), do CCP	<b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. I), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto	
	c) Sem visto do Tribunal de Contas	Artigos 46º, nº 1, al. b) e 45º, nºs 1 e 4, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto		
d) Com desrespeito pelas regras relativas ao cabimento, compromisso orçamental e em fundos disponíveis.	Artigo 42.º, nº 6, alíneas a) e b), artigo 45.º, nº 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Artigo 13.º e artigo 22.º, nº 1, alíneas a) e b) e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. Artigo 5º, nº 3, da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro. Artigo 7º, nº 3, do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.	<b>Sancionatória</b> Artigo 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.		



# Tribunal de Contas

## ANEXO II

Faturas identificadas na Informação nº 71/G/2012, de 29 agosto							
ITS - Industria Transformadora de Subprodutos, S.A.				Luís Leal & Filhos, S.A.			
Autorização de pagamento nº 100000513 de 06.09.2012							
Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita	Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita
886/2012	31.07.2012	129.566,53	Julho 2012	403/2012	31.07.2012	313.748,63	Julho 2012
887/2012	31.07.2012	246.876,37	Julho 2012	404/2012	31.07.2012	44.433,00	Julho 2012
888/2012	31.07.2012	270.597,73	Julho 2012	405/2012	31.07.2012	212.036,87	Julho 2012
1040/2012	17.08.2012	109.924,14	Junho 2012	447/2012	31.07.2012	293.452,81	Junho 2012
1041/2012	17.08.2012	235.599,82	Junho 2012	448/2012	31.07.2012	36.235,46	Junho 2012
1042/2012	17.08.2012	283.022,73	Junho 2012	449/2012	31.07.2012	191.384,63	Junho 2012
Total Parcial = 1.275.587,32				Total Parcial = 1.091.291,40			
Total geral = 2.366.878,72							

Faturas identificadas na Informação nº 81/G/2012, de 12 setembro							
ITS - Industria Transformadora de Subprodutos, S.A.				Luís Leal & Filhos, S.A.			
Autorização de pagamento nº 100000603 de 21.09.2012							
Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita	Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita
1039/2012	17.08.2012	106.439,20	Maió 2012	445/2012	31.07.2012	36.438,42	Maió 2012
Total geral = 142.877,62 €							

Faturas identificadas na Informação nº 115/G/2012, de 12 dezembro							
ITS - Industria Transformadora de Subprodutos, S.A.				Luís Leal & Filhos, S.A.			
Autorização de pagamento nº 100000929 de 28.12.2012				Autorização de pagamento nº 100000931 de 28.12.2012			
Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita	Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita
1025/2012	17.08.2012	130.853,59	Janeiro 2012	432/2012	31.07.2012	334.940,43	Janeiro 2012
1026/2012	17.08.2012	357.384,64	Janeiro 2012	434/2012	31.07.2012	264.390,18	Janeiro 2011*



# Tribunal de Contas

Faturas identificadas na Informação nº 115/G/2012, de 12 dezembro							
ITS - Industria Transformadora de Subprodutos, S.A.				Luís Leal & Filhos, S.A.			
Autorização de pagamento nº 1000000929 de 28.12.2012				Autorização de pagamento nº 1000000931 de 28.12.2012			
Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita	Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita
1027/2012	17.08.2012	318.426,57	Janeiro 2012	435/2012	31.07.2012	299.665,31	Fev. 2012
1028/2012	17.08.2012	110.310,26	Fev. 2012	436/2012	31.07.2012	53.595,82	Fev. 2012
1029/2012	17.08.2012	345.038,84	Fev. 2012	437/2012	31.07.2012	241.683,61	Fev. 2012
1030/2012	17.08.2012	311.941,80	Fev. 2012	438/2012	31.07.2012	297.744,63	Março 2012
1031/2012	17.08.2012	323.713,38	Março 2012	439/2012	31.07.2012	47.734,78	Março 2012
1032/2012	17.08.2012	355.958,98	Março 2012	440/2012	31.07.2012	227.451,79	Março 2012
1033/2012	17.08.2012	105.973,88	Março 2012	441/2012	31.07.2012	272.850,07	Abril 2012
1035/2012	17.08.2012	255.232,31	Abril 2012	443/2012	31.07.2012	210.918,12	Abril 2012
1036/2012	17.08.2012	272.300,60	Abril 2012	446/2012	31.07.2012	218.378,07	Maió 2012
1037/2012	17.08.2012	311.040,87	Maió 2012	513/2012	31.08.2012	326.955,76	Agosto 2012
1038/2012	17.08.2012	256.400,56	Maió 2012	515/2012	31.08.2012	189.058,04	Agosto 2012
1075/2012	31.08.2012	128.576,49	Agosto 2012	553/2012	30.09.2012	327.926,00	Set. 2012
1076/2012	31.08.2012	292.240,01	Agosto 2012	554/2012	30.09.2012	49.868,31	Set. 2012
1077/2012	31.08.2012	277.785,42	Agosto 2012	555/2012	30.09.2012	168.509,76	Set. 2012
Autorização de pagamento nº 1000000930 de 28.12.2012				610/2012	31.10.2012	371.319,45	Outubro 2012
1195/2012	30.09.2012	142.664,76	Set. 2012	611/2012	31.10.2012	55.229,38	Outubro 2012
1196/2012	30.09.2012	355.770,87	Set. 2012	612/2012	31.10.2012	210.289,45	Outubro 2012
1197/2012	30.09.2012	229.778,38	Set. 2012	654/2012	30.11.2012	344.771,53	Nov. 2012
1468/2012	31.10.2012	195.572,50	Outubro 2012	656/2012	30.11.2012	195.884,36	Nov. 2012
1469/2012	31.10.2012	502.435,40	Outubro 2012	Autorização de pagamento nº 1000000934 de 28.12.2012			
1470/2012	31.10.2012	268.597,85	Outubro 2012	433/2012	31.07.2012	55.887,76	Janeiro 2011*
1482/2012	30.11.2012	151.357,32	Nov. 2012	442/2012	31.07.2012	39.151,13	Abril 2012

\* De acordo com o esclarecimento prestado no nº 3 do ofício da DGAV nº 11054, de 06.05.2014, por lapso foi indicado 2011, quando na verdade se pretendia fazer referência a serviços prestados em janeiro de 2012.



# Tribunal de Contas

Faturas identificadas na Informação nº 115/G/2012, de 12 dezembro							
ITS - Industria Transformadora de Subprodutos, S.A.				Luís Leal & Filhos, S.A.			
Autorização de pagamento nº 1000000930 de 28.12.2012				Autorização de pagamento nº 1000000934 de 28.12.2012			
Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita	Nº fatura	Data da fatura	Valor da fatura (€)	Período a que respeita
1483/2012	30.11.2012	428.182,40	Nov. 2012	444/2012	31.07.2012	301.917,65	Maio 2012
1484/2012	30.11.2012	288.824,37	Nov. 2012	514/2012	31.08.2012	51.566,23	Agosto 2012
Autorização de pagamento nº 1000000934 de 28.12.2012				655/2012	30.11.2012	52.694,88	Nov. 2012
1034/2012	17.08.2012	95.598,26	Abril 2012				
Total Parcial = 6.811.960,31				Total Parcial = 5.210.382,50			
Total Geral = 12.022.342,81							



# Tribunal de Contas

---



## **ANEXO III**

# **ALEGAÇÕES DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS**



PROC. N.º 6/2013-(ARF) 1.ª S  
Proc. Fiscalização Prévia n.º 1522 e 1566/2012

EXMO. SENHOR DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL  
DE CONTAS

Assunção Oliveira Cristas Machado da Graça, casada, ministra da Agricultura e do Mar, notificada para se pronunciar, querendo, sobre o "Relato" que conclui o processo supra identificado, vem dizer o seguinte:

A intervenção da ora Respondente no processo que constitui objeto do "Relato" que ora lhe foi notificado pode, sinteticamente, resumir-se em dois momentos:

- Um, inicial, em que perante as informações dos serviços se apercebe do modo como os mesmos se encontram a executar o Sirca e, conseqüentemente, toma a iniciativa de suscitar em Conselho de Ministros a resolução do problema;
- Outro, posterior àquele, em que a signatária dá execução à deliberação constante da R.C.M. n.º 22/2012, de 10 de Maio publicada no D.R. II série de 19 de Junho.

Em termos genéricos e de forma resumida procurar-se-á de seguida dar conta da motivação que presidiu àquelas suas intervenções não sem que antes se efetue, de forma necessariamente breve, a contextualização que levou às mesmas.

I

## ENQUADRAMENTO FACTUAL

### *a. O Sirca*

1. Começamos, a este propósito, por caracterizar o Sistema de Recolha de Animais Mortos na Exploração, abreviadamente, o Sirca, tentando perceber por



que foi lançado, para que serve e qual a sua importância em termos de segurança alimentar.

2. Lembremos, então, que na sequência das crises de segurança alimentar que atingiram a Comunidade, com particular acuidade para o caso da “encefalopatia espongiforme bovina<sup>1</sup>”, esta emitiu<sup>2</sup> o Reg. CE n.º 1774/2002<sup>3</sup>, de 3 de Outubro, que interditou o enterramento nas explorações de animais das espécies bovina, suína, caprina e ovina, alterando deste modo uma prática centenária, além de estabelecer medidas que evitassem a entrada no mercado comunitário ou a entrada descontrolada, de diversos subprodutos de origem animal.
3. O Governo Português, através do Ministro da Agricultura, fez então publicar o Despacho n.º 9137/2003, de 9 de Maio, que instituiu o Sirca e cometeu a sua gestão ao, então Inga (posteriormente, Ifap).
4. Tratou-se, há que reconhecê-lo, de uma solução de recurso, dado que o Sirca é, no essencial, uma medida de controlo veterinário com o objetivo de assegurar a segurança alimentar, matéria completamente estranha às atribuições e à cultura organizacional de um Instituto cuja missão e atribuições se situam, fundamentalmente, no âmbito da gestão de ajudas.
5. Apesar disso o Ifap manteve a responsabilidade pelo sistema até à publicação do Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de Fevereiro que atribui competências na matéria à Direção Geral de Alimentação e Veterinária, na altura ainda em processo de formação com base na Direção Geral de Veterinária.
6. Atribuição de competências, aliás tardia, que teve como objetivo reunir no serviço vocacionado para o efeito, toda a “fileira” da segurança alimentar.
7. Como o próprio nome indica o Sirca tem como finalidade a recolha, o transporte, a transformação e a eliminação dos cadáveres dos animais mortos nas explorações agrícolas com o objetivo de evitar que os mesmos, ou parte

<sup>1</sup> Nos humanos, a variante designada “Creutzfeldt-Jacob”.

<sup>2</sup> Cfr. também a Dir. 90/667/CE

<sup>3</sup> Entretanto substituído pelo Reg. 1069/2009 do Parlamento e do Conselho, de 21 de Outubro, mantendo-se em vigor a proibição de enterramento de animais na explorações. Conjugar, igualmente, com o Reg. 999/2001.





deles, entrem no consumo humano, diretamente ou de forma indireta através da sua transformação em alimento para animais.

8. E se bem que na sua génese esteja a tentativa de erradicar a BSE na variante humana, dificultando a cadeia de transmissão da doença, o Sirca é igualmente essencial para a prevenção de epizootias diversas e constitui também um elemento importante de prevenção ambiental, sobretudo no que concerne à contaminação de aquíferos e linhas de água<sup>4</sup>.
9. Trata-se, por isso, - a par dos sistemas analíticos, dos controlos e das inspeções veterinárias - de um pilar fundamental da segurança alimentar do País (e também ambiental), não podendo nem devendo ser abandonado sem uma alternativa credível, implementada no terreno e, sobretudo, eficaz.
10. Os impactos negativos da suspensão ou interrupção do serviço em questão na saúde pública seriam potencialmente enormes - ainda que só viessem a manifestar-se no médio ou no longo prazo - e comparar-se-iam, nas consequências e nos custos para a sociedade, mesmo que de forma não tão expressiva, àqueles que resultaram da disseminação de outras doenças em grupos específicos, sendo lícito ponderar se uma decisão que levasse à dita interrupção não poderia traduzir a prática de ilícito criminal p. e p. nos termos do art.º 281.º ou do art.º 279.º do Código Penal.
11. Por outro lado e de um ponto de vista de estrita economia agrícola, os efeitos seriam, provavelmente, devastadores, por via dos embargos e das retaliações comerciais à exportação de carnes de animais nacionais e por arrasto, em termos de imagem, à de outros produtos agrícolas como aconteceu durante anos com os produtos com origem na Grã-Bretanha em consequência da descoberta da relação entre as duas variantes, animal e humana, da BSE<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> São, em média, retirados anualmente cerca de 360.000 cadáveres de animais mortos equivalentes a perto de 16.000 toneladas.

<sup>5</sup> Assinale-se que em resultado da implementação das medidas "Sirca" pela 1.ª vez desde o início da crise e do embargo decretado às exportações portuguesas em ....., a OMSA reconheceu Portugal como um País de risco negligenciável no que toca à BSE.

AK



12. É necessário ter em mente, a este propósito, que a circulação noticiosa é hoje exponenciada pela utilização de meios informáticos e aproveitada de forma exaustiva pelas cadeias noticiosas como foi exemplo, ainda recentemente (em 2011), a impropriamente designada “crise dos pepinos espanhóis”<sup>6</sup> que, por contágio, afetou duramente as exportações de todos os hortícolas.
13. Daí que a anulação do concurso aberto ainda pelo Ifap, em 2011 e destinado a garantir os serviços em questão nos três anos seguintes<sup>7</sup> - “situação surpresa” totalmente imprevisível - tivesse colocado a Administração perante um enorme desafio, diríamos mesmo, perante um dilema que se traduzia entre dar primazia às atribuições de serviço público e assegurar a segurança alimentar, com eventual postergação de normas financeiras, também elas de interesse público, ou dar primazia a estas com postergação daquelas.
14. O dilema foi resolvido, como aliás resulta dos autos, no primeiro sentido sem que, contudo, com isso se deixasse de procurar cumprir as normas financeiras em vigor.
15. Foi, pois, todo este contexto de enorme urgência social, determinante de uma conseqüente emergência administrativa e tendo presente as apontadas conseqüência para o País, que a signatária tomou as decisões que lhe são atribuídas no “Relatório” da Direção Geral desse Venerando Tribunal e que passarão de seguida a ser comentadas.

## ***b. As decisões***

16. Em 27 de Fevereiro de 2012, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 38/2012, a signatária determinou que os serviços veterinários, então na dependência direta do Senhor Secretário de Estado das Florestas e

<sup>6</sup> Ou a nível nacional a dos nitrofuranos das aves.

<sup>7</sup> Devido ao preço excessivo apresentado pelos únicos concorrentes (cfr. fls.5 dos autos).

AC



Desenvolvimento Rural (despacho 12412/2011 publicado no DR n.º 181, II série, de 20 de Setembro de 2011) procedessem aos ajustes diretos necessários à contratação dos serviços enquanto se não repetisse o concurso público internacional, por ser evidente que se não poderia desde logo lançar mão deste<sup>8</sup> (doc. n.º1).

17. Em finais de Março de 2012 a ora Respondente tomou conhecimento através de informação n.º 14/G/2012 (nos autos), que a DGAV entendia apenas poder assumir a gestão do Sirca a partir de 1 de Abril.
18. Só em Abril a ora Respondente se deu conta que aquela Direção Geral não dispunha de condições financeiras para cumprir as atribuições que lhe haviam sido confiadas em termos do Sirca, quer pela sua Lei Orgânica (o Decreto Regulamentar n.º 31/2012 (cfr. o art.º 2.º), quer pelo Decreto-Lei n.º 38/2012.
19. Tendo em consideração a imprescindibilidade do serviço em causa, nos termos que muito sinteticamente se descreveram (supra 1 a 14) a signatária deu imediatamente início às diligências necessárias para resolver os problemas pendentes, instruindo os serviços para calcular os valores presumíveis de execução futura durante o ano de 2012 e para estimar os montantes necessários a um contrato trianual.
20. De posse de alguns desses elementos – não se apurou, à data, o montante exato do débito, nem tal, em rigor poderia ter sido feito - e constatando o volume financeiro envolvido, tomou a iniciativa de levar o assunto a reunião de Conselho de Ministros onde, depois de debatido, se deliberou através da Resolução com o n.º 22/2012, de 19 de junho, e no que aqui interessa, o seguinte:

<sup>8</sup> Um concurso público internacional demora, em média, entre a decisão de lançamento e o visto do T.C., entre seis a oito meses. Convém, aqui, sublinhar que a DGAV não tinha qualquer experiência na matéria e que o concurso tenha de ser preparado (como acabou por ser) de forma a evitar que a componente preço viesse de novo a revelar-se excessiva. A este respeito cfr. p.ex. o concurso que deu origem ao contrato em vigor (referido nos autos a fls.) que ainda demorou mais por força da inexperiência da DGAV e da transformação do sistema de recolha e de preço, neste caso com assinalável êxito no que toca à redução de custos, com significativa poupança face aos valores de 2011, em linha, mais ainda mais acentuada- 392€/ton média contra 400€- do que o preço negociado para o ajuste directo de celebrado em Novembro de 2012.



*“2 .Delegar na Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território a competência para autorizar a realização da despesa com a aquisição de serviços ...no âmbito do SIRCA, até ao final do corrente ano, no montante de € 9.333.333, a que acresce o iva em vigor;*

*3.- Determinar que se proceda ao apuramento dos montantes em dívida relativos à prestação dos serviços de recolha ....., no âmbito do SIRCA, efetuada desde 13 de dezembro de 2011 e delegar na Ministra da Agricultura ...a competência para autorizar a respetiva despesa e para a pática de todos os atos a realizar para esse efeito.*

*4.- Determinar que os procedimentos e ações previstos na presente resolução, tendo por objetivo proteger, a par dos interesses de saúde pública, ambientais e económicos, as melhores condições financeiras para o Estado, devem procurar assegurar a redução da despesa pelos serviços prestados no âmbito do Sirca, por tonelada recolhida e tendo por referência os preços praticados até 13 de dezembro de 2011, em particular os procedimentos e ações previstos nos n.ºs 2 e 3, os quais visam exclusivamente garantir, com carácter transitório, a manutenção daqueles serviços até à data da adjudicação do procedimento de concurso público previsto no n.º 1”.*

21. Na sequência da transcrita deliberação, a Respondente instruiu os serviços para cumprimento da mesma o que envolveu a necessidade de negociações com os fornecedores no sentido de se procurar obter uma redução no preço dos serviços.
22. Porventura por esse facto, somente em 2 de Agosto de 2012 a DGAV veio solicitar autorização para a realização de ajuste direto, com o preço reduzido em 67 euros por tonelada, a qual foi de imediato concedida (fls.10 do “relato”).
23. Por razões que se desconhecem as interessadas não apresentaram qualquer proposta, o que motivou a revogação da primeira autorização e a emissão de uma outra, em 20 de Agosto, para a realização de novo ajuste direto o qual, por motivos alheios ao Ministério<sup>9</sup>, apenas foi contratualizado em 7 de Novembro não tendo, por força da recusa de visto, chegado a produzir quaisquer efeitos.
24. Em 29/8/2012, em 18/9/2013 e em 12/12/2012, a DGAV solicitou autorização para saldar os débitos existentes para com o Consórcio resultantes

<sup>9</sup> Recusa dos adjudicatários, num 1.º momento, em outorgarem o contrato.



da prestação de serviços que este tinha realizado desde 13 de Dezembro de 2011.

25. Tais pedidos, que foram deferidos pela Respondente, incluíam-se no âmbito do ponto 3 da RCM que supra transcrevemos e resultavam do apuramento dos montantes em débito pelas prestações realizadas pelo Consórcio, que a Administração tinha recebido e de que era “devedora”.
26. Não se suscitaram dúvidas à signatária que a dívida em causa, apesar da irregularidade da sua constituição – e independentemente da sua titulação em faturas - tinha de ser liquidada:
- 1º. Porque correspondia a serviços efetivamente prestados e recebidos pela Administração;
  - 2º. Porque o Estado podia vir a ser penalizado, em sede de responsabilidade civil, pelos danos causados às prestadoras consequentes do atraso no pagamento dos mesmos e,
  - 3º. Finalmente, porque, como referido, tais pagamentos resultavam dos poderes que lhe haviam sido conferidos pelo Conselho de Ministros pelas razões que na respetiva deliberação melhor se acham explicitados e que têm a ver como se referiu (supra11 a 15 com a satisfação de necessidades imperiosas de garantia de segurança alimentar às quais Administração tinha tido de acorrer ainda que de modo informal.

## II

### **DO DIREITO**

#### **O art.º 65.º da LOPTC**

27. Vem a Respondente “indiciada” pela eventual prática de infração (p. e p. pelas alíneas b) e l) do n.º 1 e pelo n.º 2 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97) consubstanciada no facto de ter autorizado “.. a despesa..”, bem como o

AK



pagamento a que supra se aludiu, “..concernente ao acordo de regularização..”, não desconhecendo “..a ilicitude da situação que originou os pagamentos..”.

28. Cumpre anotar que, em rigor, como resulta dos despacho de 30/8/2012, de 19/9/2013 e de 27/12/2012, apostos nas informações dos serviços, a “Ministra da Agricultura” não autorizou a realização da despesa mas sim o pagamento consequente ao facto de a mesma ter sido realizada, o que é bem diferente<sup>10</sup>.
29. De facto, pela primeira, a ter ocorrido, a signatária teria dado origem à constituição de uma obrigação para o Estado a que este teria depois de fazer face através do consequente pagamento.
30. Ora, não resulta dos autos, sem prejuízo da opinião que exprimimos sobre a imperiosa necessidade de prestação do serviço e do que *infra* referiremos, que a Respondente tivesse autorizado a realização da despesa em causa com preterição de quaisquer das formalidades a que as mesmas estão sujeitas.
31. Pelo contrário e como decorre do ora exposto e da já citada RCM, as indicações que transmitiu foram sempre no sentido de, tanto quanto possível, se observaram os procedimentos adequados.
32. É verdade, como se disse, que a autorização de pagamento foi concedida não se desconhecendo a irregularidade da obrigação correspondente, mas só o foi, sem embargo do que adiante se dirá, porque tal resultava do cumprimento das obrigações que lhe competiam em execução da deliberação do C.M.
33. É certo, também, que nos termos do disposto na parte final do art.º 65.º n.º 1 alínea b) ou da alínea l), o pagamento de despesas sem observância das normas que regem a sua assunção e liquidação constitui infracção sancionatória; e que o facto de as despesas que lhe deram origem não terem obedecido aos procedimentos em vigor resulta, naturalmente, em “contaminação” dos respetivos pagamentos.

<sup>10</sup> Numa perspectiva não puramente orçamental. De facto, a despesa nesse limitado sentido, quando não paga é como se não existisse ainda que na generalidade dos casos dê origem a dívida. Numa contabilização POC P, tais responsabilidades têm de ser evidenciadas pelo que a despesa conta, aqui, como efetiva se corresponder a serviços, prestações ou coisas que o Estado tenha adquirido.



34. Mas só assim sucederá se eles não tiverem outra fundamentação que não a da simples existência da despesa.
35. Ora, como referido, não só esses pagamentos, materialmente, se fundam na necessidade de cumprir uma obrigação derivada da prestação recebida e de evitar, por via dos danos causados pelo não pagamento ou pelo seu atraso, a constituição de uma obrigação adicional de reparação como, formalmente, correspondem à execução de uma deliberação do CM, pelo que, em boa verdade, é a esse Órgão que teriam de ser imputados.
36. Pois, na verdade, ainda que os acordos ou contratos que tenham dado origem às prestações de serviços aqui em causa sejam nulos, por força da preterição de formalidades legais, daí não se segue que sendo impossível (como o era) a repetição do indevido, a Administração se possa furtar ao pagamento dos mesmos, desse modo se locupletando à custa dos particulares.
37. Por outro lado, não se pode olvidar que as citadas prestações de serviço, como resulta do que dissemos (supra 11 a 15 e 26), corresponderam à satisfação de um imperioso interesse público, urgente e não postergável.
38. Aliás, só por essa razão deliberou o CM autorizá-los.
39. De facto e aqui retomamos o que referimos anteriormente (supra 13 a Administração viu-se confrontada com a incompatibilidade na satisfação de dois deveres que, naquele preciso momento, se revelavam antagónicos pelo que:
- a) Ou, dando primazia às necessidades de segurança alimentar que lhe incumbia assegurar, aceitava a continuidade dos serviços do Sirca com toda a informalidade descrita no "Relato" incumprindo, porventura, algumas das formalidades atinentes à realização da despesa pública;
  - b) Ou, interrompia esses serviços por prazo indeterminado (seis meses, ou mais) e lançava um concurso público internacional para regularização da despesa, deste modo violando o dever de protecção da saúde pública e dos mercados agrícolas, minando a confiança dos cidadãos e causando ou podendo causar graves prejuízos na saúde e na economia.

AC



40. Entende a signatária que entre os dois, apesar de tudo, tinha primazia o primeiro, sendo certo que desta opção não resultou prejuízo para o interesse público, nem violação de quaisquer dos deveres gerais que conformam a atividade da Administração (art.º e ss. do CPA) nem, especialmente, pelas circunstâncias já descritas (infra, nota 11) os princípios da concorrência, da transparência ou da imparcialidade na realização da despesa pública.
41. Na verdade, parece à signatária que a situação em causa corresponde a um estado de necessidade administrativo (por outras palavras, a uma situação de enorme urgência social motivadora de correspondente emergência administrativa) e que justifica a opção pela via menos formal na realização da despesa em causa, sempre, é claro, tendo em atenção que essa opção representou uma postergação temporária das referidas normas, pois, desde logo se procurou formalizar a realização da mesma (cfr. a RCM 22/2013).
42. E não se diga que a situação foi induzida pela própria Administração já que, como resulta do que dissemos (supra 13) os serviços prepararam atempadamente o concurso público e só a sua anulação e a conseqüente indefinição que se instalou, a par da mudança de competências entre serviços, motivaram a continuidade da prestação de serviços referida do “Relato”.
43. Acrescente-se que os pagamentos em questão corresponderam a serviços efetivamente prestados e recebidos pelas únicas entidades aptas a efectuá-los<sup>11</sup> e que, com a autorização em causa, se evitaram maiores despesas para o Estado resultantes, como referido (supra 26) da necessidade de reparação de danos que não deixaria de ser pedida pelos interessados.
44. Ou seja, do pagamento não resultou, pelo contrário, qualquer prejuízo para o Estado.
45. Há que ter em consideração, ainda, como já referido, que o dito pagamento resulta de uma competência que lhe foi delegada pelo C.M., delegação essa que não se mostra tenha sido desrespeitada.

<sup>11</sup> Como resulta do facto de terem sido as únicas a concorrer aos dois concursos abertos pelo Ifap e ao concurso lançado pela Dgav.

AR





46. Nestes termos, como também se refere no relato de auditoria (fls.24), a responsabilidade da ora respondente tem de ser apurada de harmonia com o disposto no art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25.09.1933. E assim sendo, afigura-se que tal eventual responsabilidade não tem lugar, uma vez que:

- a) Foram permanentemente ouvidas as estações competentes e actuou-se sempre em articulação com estas e bem assim com o determinado em Conselho de Ministros;
- b) Como se explicitou, a situação em que se agiu foi de necessidade administrativa, caracterizada por imperioso e inadiável prossecução do interesse público em causa (segurança alimentar e saúde pública);
- c) Todos os montantes pagos corresponderam a serviços efectivamente prestados, constituindo o não pagamento um enriquecimento ilícito por parte do Estado.

Lisboa, 7 de Agosto de 2014

ASSUNÇÃO CRISTAS  
MINISTRA DA AGRICULTURA E DO MAR



# Tribunal de Contas

---



Secretário de Estado

efe

PROC. N.º 6/2013-(ARF) 1.ª S  
Proc. Fiscalização Prévia n.º 1522 e 1566/2012

EXMO. SENHOR DIRECTOR GERAL DO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Alexandre Nuno Vaz Batista de Vieira de Brito, casado, professor do ensino superior, Secretário de Estado da Alimentação e Investigação Agroalimentar, notificado para se pronunciar, querendo, sobre o "Relato" que conclui o processo supra identificado, vem dizer o seguinte:

I

#### ENQUADRAMENTO FACTUAL

##### a. O ora Respondente

1. O Respondente é licenciado em medicina veterinária e profissionalmente exerceu, em grande parte da sua vida ativa, as funções de professor do ensino superior na área da genética e melhoramento animal, preservação dos recursos animais e segurança alimentar, entre outros, no Instituto Politécnico de Viana do Castelo.
2. O Respondente não tem, pois, formação jurídica específica ou exerceu alguma vez funções que requeressem especialização nessa área, sendo o seu conhecimento do direito, enquanto ciência, idêntico ao que se espera de qualquer funcionário com formação superior.
3. Com esta afirmação não pretende eximir-se a quaisquer responsabilidades ou invocar o desconhecimento da lei, o que, de resto, não sucede, mas apenas frisar que o exercício das suas funções e em particular as que anteriormente se mencionaram, exige uma tecnicidade que convoca juízos próprios da área das ciências naturais que não são, nem pretendem ser, tributários de nenhuma metodologia jurídica.
4. Naturalmente, essa sua formação e experiência influenciam (e nem podia deixar de assim ser) as suas decisões porque nelas tende a valorizar ou a valorizar mais do que quaisquer outras, as questões materiais, *in casu*, as da segurança alimentar.
5. Sem embargo, no exercício das funções de Diretor Geral de Alimentação e Veterinária, aqui em questão, tomou contacto, pelo que necessariamente as não desconhece, embora de forma não especializada, com as formalidades legais e regulamentares próprias da realização de despesas públicas.

1



6. O Respondente, enquanto funcionário superior do Ministério da Agricultura, deu o melhor do seu saber ao serviço que foi chamado a dirigir, dedicando-lhe a totalidade do seu tempo e procurando, da melhor forma possível, resolver os inúmeros problemas que foram surgindo alguns dos quais a convocar soluções, ao menos aparentemente, contraditórias entre si.

**b. A Direção Geral de Alimentação e Veterinária**

7. A DGAV, na configuração que lhe foi imprimida pela Lei Orgânica atualmente em vigor - O Decreto Regulamentar n.º31/2012, de 13 de Março - foi criada em 1 de abril de 2012 e é herdeira, em parte, da Direção Geral de Veterinária<sup>1</sup> e dos serviços que a antecederam embora, pela simples comparação de atribuições (cfr. o art.º 8.º do D.R. 31/2012 e o art.º 2.º do DL 106/97), seja hoje um serviço incomparavelmente mais abrangente nas suas atribuições e competências, que os que a antecederam.
8. Em concreto e no que respeita ao Sistema de Recolha de Animais Mortos na Exploração<sup>2</sup> doravante e por facilidade, o Sirca, cumpre sublinhar que o mesmo foi criado em 2003 pelo Despacho n.º 9137/2003, de 9 de Maio e confiado ao IFAP I.P., (ao tempo, Inga) atribuições que foram confirmadas pelo Decreto-Lei n.º 244/2003<sup>3</sup> de 7 de Outubro.
9. O referido Instituto manteve as competências em questão até à publicação do Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de Fevereiro que as atribuiu, então, embora com efeitos retroativos a 1 de Janeiro<sup>4</sup> (?) à DGAV (cfr. o art.º 5.º).
10. É necessário, aqui, sublinhar, facto que aliás não passou despercebido no Relatório que ora se comenta, que a DGAV só foi criada a 1 de Abril de 2012 (cfr. o art.º 14.º do D.R. n.º 31/2012) o que desde logo se prefigura como uma das razões para o conturbado processo financeiro que envolveu o Sirca já que seria difícil, para não dizer impossível, que um Organismo criado em abril pudesse assumir atribuições e encargos, desde Janeiro.
11. Convirá anotar, ainda, sem prejuízo do que adiante se referirá, que o orçamento da DGAV para o ano de 2012 era, por força do mecanismo de sucessão (cfr. o art.º 11.º

<sup>1</sup> Cfr. o Decreto-Lei 106/97 de 2 de Maio

<sup>2</sup> O Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração (SIRCA) foi criado a fim de se proceder à recolha dos animais, em tempo útil, e permitir efetuar a despistagem obrigatória de eventuais encefalopatias espongiformes transmissíveis (EET's), em conformidade com o disposto no Reg (CE) n.º 1069/2009 que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano, nomeadamente as que decorrem da interdição, em geral, do enterramento dos animais mortos na exploração (mortes de bovinos, equídeos, suínos, ovinos e caprinos oriundas de todo o país).

<sup>3</sup> Alterado pelos D.L. 122/2006 e 19/2011, de 7 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Por deficiência legislativa, pois não se previu qualquer norma transitória que assegurasse o cumprimento das atribuições Sirca no período que mediou entre 1 de janeiro e 30 de Março atribuindo-as, por exemplo, à D.G.V. ou ao Ifap.



do DR 31/2012), o orçamento da sua antecessora, a DGV<sup>5</sup>, que previa, no quadro das atribuições que a DGV detinha, uma despesa e receita sensivelmente idênticas às previstas para 2011, assinalando-se em todo o caso uma diferença para menos de €3.387.389 na receita e de €5.236.111 na despesa (cfr. o doc. 1).

12. Resulta do exposto, que o serviço por si dirigido não estava preparado, do ponto de vista orçamental, para fazer face à totalidade das tarefas que lhe incumbia levar a cabo por força das atribuições e competências que lhe foram confiadas pelo Decreto Regulamentar n.º 38/2012 e em particular, não possuía meios para sustentar o Sirca

13. Mas, acrescente-se, também o não estava do ponto de vista dos saberes e experiência pois, como dissemos, o "sistema" tinha a vindo a ser gerido desde 2003 pelo Ifap, sem qualquer intervenção da DGV<sup>6</sup>.

14. No que concerne às receitas, é certo que nos termos, conjugados, do Decreto-lei n.º 244/2003, na redacção dos Decretos-Lei n.º 122/2006, de 27 de Julho e 19/2011, de 7 de Fevereiro, a taxa criada pelo primeiro reverteu, a partir de 1 de Abril, para a DGAV, mas o montante cobrado – e não a partir desse mês - mostrou-se sempre muito inferior às necessidades do serviço<sup>7</sup>.

15. Daí que, no intuito de prover às despesas resultantes da implementação desse e de outros sistemas de controlo e prevenção da segurança alimentar e da saúde pública, se tenha criado o Fundo de Segurança Alimentar Mais pelo Decreto-Lei n.º 119/2012, de 16 de Junho<sup>8</sup> (cfr. igualmente o art.º 3.º do diploma citado).

16. A esse Fundo, gerido pelo Diretor Geral de Alimentação e Veterinária e pelo Diretor Financeiro (cfr. o art.5.º da Pt n.º 214/2012), foram afectas várias receitas provenientes da cobrança de taxas, entre as quais, pela sua importância para o financiamento do mesmo, se destaca a Taxa de Segurança Alimentar Mais.

17. A qual, por sua vez, apenas foi regulamentada pela Portaria n.º 215/2012, de 17 de Julho e apenas começada a cobrar e com dificuldades várias, a partir de Janeiro de 2013, não ocorrendo em 2012, por isso, qualquer transferência de fundos para a Direcção Geral.

18. Em suma, o serviço que ora Respondente dirigia era, desde o início – em Abril de 2012 – um serviço, na prática, deficitário face aos encargos associados ao cumprimento das atribuições que lhe foram impostas pelo seu diploma fundador.

Ao qual não se somaram os orçamentos afetos às atribuições transferidas de outros serviços.

<sup>5</sup> Anote-se que a DGV apenas possuía atribuições, quanto ao Sirca, no domínio do controlo e fiscalização.

<sup>7</sup> A cobrança em 2012 foi de € 1.676.038,70.

<sup>8</sup> Regulamentado pela Portaria n.º 214/2012, de 17 de Julho.



19. Colocando-se, aqui, no entanto, a questão dos pagamentos no âmbito do Sirca, convém então perceber, ainda que de modo muito sintético, o que é e para que serve este "Sistema de Recolha de Animais".

**c. O Sirca**

20. Na sequência das crises de segurança alimentar que atingiram a Comunidade, com particular acuidade para o caso da "encefalopatia espongiforme bovina"<sup>9</sup>, esta emitiu<sup>10</sup> o Reg. CE n.º 1774/2002<sup>11</sup>, de 3 de Outubro, que interditou o enterramento nas explorações de animais das espécies bovina, suína, caprina e ovina, alterando deste modo uma prática centenária da pecuária nacional.
21. Para além dessa proibição, os Regulamentos estabeleceram medidas para evitar a entrada no mercado comunitário ou a entrada descontrolada, de diversos subprodutos de origem animal (cfr. o doc. n.º 1).
22. O Governo Português, através do Ministro da Agricultura, fez então publicar o Despacho n.º 9137/2003, de 9 de Maio, que instituiu o Sirca e cometeu a sua gestão ao, então Inga (posteriormente, Ifap).
23. Tratou-se de uma solução de recurso, dado que o Sirca é, no essencial, uma medida de controlo sanitário, matéria completamente estranha às atribuições e à cultura organizacional de um Instituto cuja missão e atribuições se situam, fundamentalmente, no âmbito da gestão de ajudas.
24. Apesar disso o Ifap manteve a responsabilidade pelo sistema até à publicação do Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de Fevereiro que atribui competências na matéria à Direção Geral de Alimentação e Veterinária, na altura ainda em processo de formação com base na Direção Geral de Veterinária.
25. Atribuição de competências, aliás tardia, que teve como objetivo reunir no serviço vocacionado para o efeito, toda a "fileira" da segurança alimentar.
26. Como o próprio nome indica o Sirca tem como finalidade a recolha, o transporte, a transformação e a eliminação dos cadáveres dos animais mortos nas explorações agrícolas com o objetivo de evitar que os mesmos, ou parte deles, entrem no consumo humano, diretamente ou de forma indireta através da sua transformação em alimento para animais.

<sup>9</sup> Nos humanos, a variante designada "Creutzfeldt-Jacob".

<sup>10</sup> Cfr. também a Dir. 90/667/CE.

<sup>11</sup> Entretanto substituído pelo Reg. 1069/2009 do Parlamento e do Conselho, de 21 de Outubro, mantendo-se em vigor a proibição de enterramento de animais na explorações. Conjugado, igualmente, com o Reg. 999/2001.



27. E se bem que na sua génese esteja a tentativa de erradicar a BSE na variante humana, dificultando a cadeia de transmissão da doença, o Sirca é igualmente essencial para a prevenção de epizootias diversas e constitui também um elemento importante de prevenção ambiental, sobretudo no que concerne à contaminação de aquíferos e linhas de água<sup>12</sup>.

28. Trata-se, por isso, - a par dos sistemas analíticos, dos controlos e das inspecções veterinárias - de um pilar fundamental da segurança alimentar do País (e também ambiental), não podendo nem devendo ser abandonado sem uma alternativa credível, implementada no terreno e, sobretudo, eficaz.

**d. Meios financeiros/realização de atribuições/formalização/as decisões**

29. Como se referiu (supra 11 a 18) o orçamento da DGV para o ano de 2012 não previa a realização de despesas com o Sirca.

30. Ora, a criação da DGAV e a concomitante extinção da DGV, não trouxe qualquer solução para o problema pois o orçamento daquela era, como igualmente se referiu, precisamente o desta e, por isso, se antes se verificava uma suborçamentação face às atribuições atribuídas ao serviço por força do D.L. 38/2012, essa diferença manteve-se, sem embargo de lhe ter sido atribuída (vd. supra 14) a cobrança da taxa instituída pelo DL 204/2003.

31. É, por isso, necessário sublinhar, enfaticamente, que a DGAV não dispunha de meios para assumir as atribuições que lhe foram conferidas por aquele diploma.

32. E necessário se torna acentuar que, desde o momento de sua criação, a Direcção Geral viu-se confrontada com responsabilidades financeiras em virtude daquele diploma legal, sem que tivesse de algum modo previsto e, o que não é de somenos, sem que pudesse de algum modo prever, meios para lhes acudir<sup>13</sup>.

33. E entre essas responsabilidades, importa realçar, **encontravam-se já as referentes ao período de 1 de Janeiro a 30 de Março de 2012** período em que, como referimos, nem o Ifap nem a DGV tinham competências sobre a matéria, por lei atribuída a uma entidade criada apenas a partir de abril.

34. Refira-se, ainda, que a taxa criada pelo DL 204/2003 começou a ser cobrada pela DGAV a partir de Abril<sup>14</sup> mas até ao final de 2012 apenas se conseguiu fazer entrar nos cofres do serviço cerca de um milhão e seiscentos mil euros (supra 14 e nota 7).

<sup>12</sup> São, em média, retirados anualmente cerca de 360.000 cadáveres de animais mortos equivalentes a perto de 16.000 toneladas.

<sup>13</sup> De facto, como é do conhecimento comum, os orçamentos são preparados em Agosto e aprovados, em regra, em Outubro

<sup>14</sup> Em teoria, pois na prática a cobrança só se iniciou bem mais tarde e com deficiências.



35. Relembre-se que o custo dos serviços Sirca naquele exercício foi de, aproximadamente, 14,5 milhões de euros<sup>15</sup> e que para fazer face a estas despesas a DGAV apenas possuía as receitas antes indicadas o que determinava a necessidade de reforço das dotações orçamentais.
36. Ora, tais reforços, mau grado os pedidos do ora Respondente, iniciaram-se, de facto, em abril mas em montante muito inferior às necessidades, sobretudo tendo em consideração a dívida “herdada” do período anterior e apenas foram completados em dezembro através de transferências de outros serviços do Ministério (gestão flexível).
37. A direção da DGAV e em particular o ora Respondente, viram-se, assim, na contingência de dar cumprimento a uma atribuição fundamental do serviço sem que, para tanto, dispusessem dos meios financeiros necessários e, acrescente-se, sem que dispusessem do acervo de conhecimentos e de experiência que tais atribuições demandavam.
38. É verdade que se o concurso internacional lançado em 2011 pelo Ifap tivesse chegado a bom porto e dado origem a um contrato plurianual, como previsto, teria sido mais simples, após a sucessão de atribuições, “suceder” na posição contratual do Instituto e, por essa via, também na correspondente situação financeira e experiência de gestão que faltava à DGAV.
39. Está convicto o Respondente que esse era o projeto a nível político.
40. Mas, como é sabido (cfr. fls. 5 do “Relato”) não foi isso que sucedeu, em resultado da anulação do mesmo.
41. Diremos, pois, em síntese, que o facto de se ter anulado o concurso em 2011, somado ao facto de a DGAV ter sido criada apenas em Abril de 2012 e de não ter existido uma sucessão linear nas atribuições “Sirca” em virtude do hiato de três meses entre o fim das competências do Ifap e o início das da DGAV, a que se adicionou a ausência de previsão orçamental para cumprimento de atribuições “Sirca”, criou uma “tempestade perfeita” do ponto de vista administrativo em que, como é evidente, algo tinha de correr menos bem.
42. Cumprе questionar, em todo o caso, se o ora Respondente não poderia, face à situação que se lhe deparou<sup>16</sup>, ter instruído os serviços para suspender ou interromper o “Serviço de Recolha” até que se encontrasse munido dos meios financeiros adequados ou seja, até que pudesse dar cumprimentos às normas cuja violação lhe é, nestes autos, imputada.

<sup>15</sup> Iva incluído e maioritariamente ao preço antigo de 467€ tonelada.

<sup>16</sup> Três meses de serviços prestados e correspondente dívida, falta de experiência, ausência de mecanismos de cobrança para a taxa Sirca, inexistência de dotação orçamental e necessidade absoluta do Sirca.





af/e

43. A resposta, pensa-se, é **negativa** pelas seguintes razões:

1.º - Como referimos, a recolha, transformação e eliminação de animais mortos é essencial para efeitos de segurança alimentar, nomeadamente e a título meramente exemplificativo, para garantir que animais afetados pela encefalopatia espongiforme ou outras doenças graves, não entrem na cadeia alimentar, diretamente ou por via dos alimentos (rações) para animais;

2.º - A interrupção do serviço, sem qualquer alternativa viável, constituiria, por isso, um atentado contra a saúde pública ou, mesmo, um crime p. e p. pelos arts.º 281.º e ou 279.º do Código Penal dado que potenciaria de forma exponencial a existência e transmissão de doenças várias e entre elas a da “Creutzfeldt-Jacob”;

3.º - Acresce que o “levantamento” desta barreira, fundamental para a segurança alimentar, traria, pelas consequências que daí poderiam advir em termos de saúde pública e em particular pela notoriedade da doença em causa, um justificado alarme na população com consequências imprevisíveis do ponto de vista económico para a pecuária nacional;

4.º - Por outro lado, essa omissão implicava, a curto prazo, um “embargo” de direito mas, sobretudo, de facto, à exportação de produtos animais nacionais, cuja repercussão ultrapassaria largamente a mera não venda de carne e de animais, estendendo-se a muitos outros produtos agrícolas;

5.º - Finalmente, essa opção implicava a violação de dispositivos comunitários que instituíram a obrigação de recolha de animais pelos Estados membros (regulamentos 1774/2002 da Comissão e 1069/2009 do Parlamento e do Conselho).

44. Perguntar-se-á se, apesar de tudo, não seria possível suspender o Sirca e substituí-lo por um sistema alternativo.

45. A resposta é, uma vez mais, **negativa**, pelas razões que de seguida se apontam:

1º. É necessário lembrar, em primeiro lugar, que o “Sistema”, de âmbito nacional/continental, recolhe anualmente cerca de 360.000 cadáveres de animais mortos equivalentes a perto de 16.000 toneladas de cadáveres animais, estando em funcionamento desde julho de 2003 com resultados reconhecidamente eficazes;

2º. Necessário é, igualmente, lembrar que nos vários procedimentos, internacionais ou internos, a que se recorreu para o efeito, apenas se apresentou ou se manteve como proponente a atual adjudicatária (consórcio ITS e LLF), o que indicia fortemente que serão estas as únicas empresas preparadas para responder às necessidades do Sirca;



- 3º. Por outro lado, a substituição do "Sistema de Recolha" por outro, mais leve e mais flexível, porventura mais barato para o Estado, não se encontrava estudada na altura e não seria (nem é) de fácil implementação, requerendo uma fase de transição mínima de doze meses em que o sistema antigo vai paulatinamente cedendo a sua posição ao novo, de modo a evitar ruturas, descontinuidade de serviços e, sobretudo, de modo a evitar incumprimentos pelos agentes económicos que ponham em perigo o nível de segurança já alcançado.
46. Por isso, como dissemos, a opção pelo encerramento do "Sirca" **não era possível** em termos de política de segurança alimentar e económica representando, se tivesse sido adotada, além de um grave erro de gestão da coisa pública, com violação dos deveres de vigilância que ao Estado incumbem na proteção da saúde pública (cfr. os arts.º 60.º e 61.º n.º 1 da CRP), ainda o cometimento de uma infração aos Regulamento Comunitários e, com grande probabilidade - de uma infração p. e p. nos termos dos arts.º 281.º e ou art.º 279.º do C.P.
47. Na verdade, os impactos negativos da suspensão ou interrupção do "serviço" na saúde pública seriam potencialmente enormes - ainda que só viessem a manifestar-se no médio ou no longo prazo - e comparar-se-iam, nas consequências e nos custos para a sociedade, mesmo que de forma não tão expressiva, àqueles que resultaram da disseminação de outras doenças em grupos específicos<sup>17</sup>.
48. Por outro lado e de um ponto de vista de estrita economia agrícola, os efeitos seriam seguramente devastadores, por via dos embargos e das retaliações comerciais à exportação nacional de carnes de animais e derivados, de outros produtos de origem animal (leite, manteiga, etc) e por arrasto, em termos de imagem, à de outros produtos agrícolas como aconteceu durante anos com os produtos com origem na Grã-Bretanha em consequência da descoberta da relação entre as duas variantes, animal e humana, da BSE.
49. Voltaríamos, pois, à situação anterior - com seriíssimas consequências para a agricultura nacional - com um embargo de duração imprevisível (o anterior durou desde novembro de 1998 a setembro de 2004 e só foi levantado após a criação do Sirca)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Daí que, como afirmámos, seja lícito ponderar se a decisão que levasse à dita interrupção não traduziria a prática dos referidos ilícitos criminais.

<sup>18</sup> Cumpre dizer, a este propósito, que os relatórios de auditoria realizados em 2007 (ovinos e caprinos) apesar de evidenciarem uma apreciação globalmente positiva ao sistema de recolha implantado através do Sirca, apontaram algumas falhas na cobertura nacional, falhas essas que desapareceram no último relatório, em 2013 e que foram determinantes para que em maio de 2014 a Organização Mundial de Saúde Animal reconhecesse Portugal como um "*país de risco negligenciável*" (doc.1).



50. Por último, é necessário ter em mente, a propósito das questões de segurança alimentar, que a circulação noticiosa é hoje exponenciada pela utilização de meios informáticos e aproveitada de forma exaustiva pelas cadeias noticiosas como foi exemplo, ainda recentemente (em 2011), a impropriamente designada "crise dos pepinos espanhóis"<sup>19</sup> que, por contágio, afetou duramente as exportações de todos os hortícolas.

51. Em suma, ao Respondente como à restante direção da DGAV não se lhe pareceu oferecer outro caminho que não fosse o de prosseguir com o Serviço nos moldes em que ele já vinha sendo prestado.

52. Afigurando-se-lhe, de resto, tendo em consideração todas as circunstâncias que descrevemos, quer de ordem administrativa (supra 10 a 18) quer de saúde pública ou económica (supra 43 e 45 a 50) quer, mesmo, jurídica (supra 43. 2.º e 5.º) que se estava perante **uma emergência administrativa** que justificava a adoção de medidas expeditas na sua resolução.

#### e. As decisões

53. Tal não significa que, desde o início, se não tivesse cuidado de proceder ao reforço dos meios financeiros indispensáveis, do mesmo passo se desenvolvendo as diligências, possíveis, em ordem a permitir a regularidade da despesa.

54. Assim, logo em abril determinou que se iniciassem os trabalhos com vista ao lançamento de concurso público internacional instruindo os serviços no sentido de se procurar obter uma redução da despesa total através de diferentes procedimentos metodológicos<sup>20</sup>.

55. Tais diligências foram, no entanto, mais demoradas do que se previa porquanto a DGAV não tinha experiência direta de gestão do "Sistema" pelo que houve necessidade de, primeiro, o estudar, mas também porque não existia no serviço qualquer experiência no lançamento de concursos com a complexidade deste.

56. Concomitantemente, deu instruções aos serviços para se efetuar um levantamento da situação existente, apurando as verbas devidas e as que presumivelmente se iriam despende até à conclusão do citado procedimento contratual tendo em consideração que este iria demorar provavelmente entre 6 e 8 meses.

57. De posse desses números, colocou à tutela a necessidade de obter o reforço de verbas indispensável à regularização do passado e à contratualização de prestações futuras o que preparou o terreno para a deliberação do Conselho de Ministros.

<sup>19</sup> Ou a nível nacional a dos nitrofuranos das aves que obrigou o Estado a ordenar o abate de milhares de animais com os custos consequentes em termos de reparação de danos.

<sup>20</sup> Redução que efetivamente se alcançou pois o Sirca custa agora, em média, 392 euros por tonelada contra os 467 negociados pelo Ifap em 2011, ou seja, menos cerca de 16 %.



58. Apesar disso, só em 10 de maio, ou seja, 1 mês e 10 dias depois da criação da DGAV, é que foi possível, através da RCM n.º 22/2012, publicada no D. R. II série, de 19 de Junho, obter concordância superior para a resolução dos apontados problemas.
59. Mas à Resolução não se seguiu, de imediato, o reforço orçamental necessário para os efeitos nela consignados – regularização e lançamento de procedimento de ajuste direto - pelo que somente em agosto pôde a DGAV lançar a consulta ao mercado e celebrar o ajuste direto a que se reportava o ponto 2.1 da mesma.
60. O que foi de imediato feito através do pedido de autorização despachado a 2 de Agosto desse ano (info. n.º 59/G/2012), que deu origem ao convite endereçado às firmas ITS e LLF para apresentação de propostas (doc. 2).
61. Por motivos de estratégia comercial, como forma de pressão para obter pagamentos relativos aos serviços prestados até então e para aumentar o preço base do C.E., as firmas não responderam, o que motivou a revogação daquela primeira autorização em 13 do mesmo mês e a abertura de novo procedimento dia 20 seguinte (doc. 3).
62. Aberto o mesmo, apresentaram propostas as firmas antes indicadas com um preço por tonelada de 400 euros, inferior, portanto, ao preço acordado com o Ifap em cerca de 14,5%, preço que foi aceite pela DGAV por corresponder a um dos objetivos da contratação em causa (cfr. o ponto 4 da RCM 20/2012 e doc. 4).
63. A adjudicação tem data de 20 de Setembro, mas, uma vez mais e sob vários pretextos, as firmas foram adiando a assinatura do contrato que só ocorreu em 7 de Novembro.
64. Submetido o mesmo a visto desse Venerando Tribunal em 9 desse mês, foi objeto de vários pedidos de esclarecimento, o primeiro em 19/11/2012, respondido a 23/11/2012, o segundo a 13/12/2012 respondido a 27/12/2012, o terceiro e o quarto já em janeiro seguinte, o que motivou que o mesmo só fosse presente a visto em 20/03/2013, ou seja, já depois da data limite de validade prevista no contrato.

## II

### DO DIREITO

65. As irregularidades imputadas ao ora Respondente podem qualificar-se, *grosso modo*, em ilicitudes na formação da despesa (inexistência de procedimento administrativo prévio, contrato, etc.) e na realização da mesma ou seja, no seu pagamento, o que convoca a apreciação de ambas, porque ocorridas em momentos e por razões diversas, segundo uma lógica temporal/cronológica, aliás adotada no "Relato".



de

## 1.º -Irregularidade na formação da despesa

### a. Período de 1 de Janeiro de 2012 a 30 de Março de 2012

66. Como cremos ter demonstrado (supra 10, 32, 33 e 41) entre a primeira das apontadas datas e a da criação da DGAV<sup>21</sup> as atribuições respeitantes ao Sirca não estavam já cometidas ao Ifap, por força do disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de Fevereiro, não eram da DGV e também não podiam ser de um serviço que ainda não tinha sido criado como, de resto, se infere do "Relato" (vd. fls. 20 /21).
67. Tal não impediu o Consórcio de continuar a prestar os serviços como até então dando continuidade ao acordo celebrado com o Ifap na convicção, fundada, de que, por um lado, o serviço não podia ser interrompido e, por outro, de que o Ifap - ou o Ministério - não podiam deixar de lhe vir a liquidar as prestações que entretanto ocorressem (cfr. fls. 7 do "Relato").
68. Esses serviços foram, assim, realizados sem que o ora Respondente tivesse tido intervenção nos mesmos.
69. Não lhe podendo ser, em consequência e a este título, imputada qualquer responsabilidade.

### b. Período de 1 de Abril de 2012 a 10 de Maio de 2012 *ACM*

70. Os primeiros contactos, formais, entre a DGAV e o Consórcio ocorreram logo no mês de Abril de 2012<sup>22</sup>.
71. Ora, posto perante as circunstâncias a que anteriormente aludimos (supra 20 a 52) entendeu o Respondente não poder, em consciência, suspender o serviço que vinha sendo realizado.
72. Anote-se, como já o fizemos (supra 45 2.º), que as firmas em causa eram as únicas que podiam (ou se dispunham) a executar o serviço pelo que, na prática, não existia alternativa ao prestador.
73. Concomitantemente e como também referido (supra 53 a 59) o signatário desencadeou as diligências para obter os fundos necessários à abertura dos procedimentos de formação de contratos, indispensáveis à regularidade da despesa bem como, por evidente incompetência quanto ao montante, à respectiva autorização de despesa.

<sup>21</sup> Cfr. o art.º 14.º do D.R. n.º 31/2012, de 13 de Março.

<sup>22</sup> O Respondente teve contactos com o Consórcio, na DGV, antes de Abril como resulta, aliás, da informação 14/G/2012 citada no "Relato" (a fls. .20/21).



74. Admitidamente, a realização daquela despesa infringiu o disposto nos artigos 1.º, 16.º e ss. e 94.º do C.C.P. o que pode constituir infração nos termos da alínea I) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
75. Acontece que, como se escreveu (supra 42 a 52), o signatário se deparou com uma situação em que, ou prescindia da aplicação das normas supra identificadas e dava continuidade à situação de serviço pré-existente ou, não o fazendo, violava os seus deveres de protecção da saúde pública, pondo em risco a segurança alimentar e criando para a agricultura portuguesa e para a pecuária nacional um gravíssimo problema económico e, no geral, um justificado alarme social.
76. Posto, assim, pelas circunstâncias já descritas, entre ter de cumprir ou um ou outro daqueles deveres, pareceu ao ora Respondente que no peso relativo de ambos os interesses, naquele momento conflituantes, melhor serviria o interesse público optar por dar primazia à segurança alimentar e saúde pública em detrimento da, ainda assim mais formal, legalidade financeira.
77. Para a sua decisão pesou ainda, não se esconde, a possibilidade bastante real de poder vir a ser incriminado por violação dos arts.º 281.º ou 279.º do Código Penal, caso a quebra de segurança que inevitavelmente se produziria viesse a causar, como decerto causaria, casos de "Creutzfeldt-Jacob".
78. E o facto de, com a mesma, se poder cumprir o determinado nos regulamentos comunitários em vigor.
79. Mas também pesou o facto de com tal decisão evitar ao Estado a possibilidade de demandas judiciais de consequências financeiras gravosas em resultado dos embargos que se lhe sucederiam<sup>23</sup>.
80. E, finalmente, o facto das firmas prestadoras serem as únicas do mercado a realizar aquele serviço não existindo, pois, qualquer violação material aos princípios da contratação pública, ainda que violação existisse das normas que os regulamentam.
81. No fundo o signatário tomou a opção que tomou porque considerou, pensa que corretamente, estar, pelas circunstâncias, perante uma situação de emergência, um quase estado de necessidade administrativa que demandava uma atuação rápida em defesa dos já mencionados deveres de protecção da saúde pública e da segurança alimentar.
82. Tudo circunstâncias que se afiguram excludentes da responsabilidade financeira que, neste particular, lhe é assacada.

<sup>23</sup> Como sucedeu com os abates de aves na denominada crise dos Nitrofuranos que já ultrapassem os 14 milhões de euros.



**c. Período de 11 de Maio a 30 de Janeiro de 2013**

83. A RCM n.º 22/2012 data de 10 de Maio de 2012 e tem efeitos a partir dessa data mas só chegou ao conhecimento da DGAV no dia 14 daquele mês.
84. Nos termos da mesma e para o que aqui interessa, a RCM autorizava a abertura de concurso público internacional (em razão do montante previsível da despesa); autorizava a abertura de um procedimento de ajuste direto para a realização das despesas a efetuar até final do ano de 2012 e, finalmente, determinava que se apurassem os montantes em dívida desde 13 de dezembro de 2011 e autorizava a respetiva despesa e pagamento.
85. Relativamente à abertura de concurso e aproveitando o trabalho entretanto realizado (supra 54) foram desencadeadas as diligências necessárias ao lançamento do mesmo as quais, contudo, demoraram mais do que o previsto pelo que o aviso só veio a ser publicado em 1/10/2012.
86. Não nos preocupa, aqui e para já, a questão do pagamento das despesas com serviços já efetuados a que adiante e em sede própria nos referiremos.
87. Resta, assim, o problema relativo à formação das despesas a realizar a partir da data do conhecimento da RCM e em particular as razões que determinaram que o ajuste direto<sup>24</sup> só fosse lançado em 2 de Agosto (supra 61).
88. Cumpre, em primeiro lugar chamar a atenção para o facto de a determinação da RCM ser, neste particular ponto, de difícil, para não dizer, impossível, cumprimento.
89. Desde logo porque o valor em causa e as circunstâncias de realização da despesa dificilmente seriam adequados ao procedimento em questão.
90. Por outro lado porque, pelas circunstâncias anteriormente referidas (supra 42 a 52) o Sirca não podia ser interrompido ou, sequer, suspenso, o que significava que as prestações a realizar para o mesmo tivessem continuidade.
91. E assim sendo, mesmo a admitir-se viável a contratação por recurso ao ajuste direto, o lançamento dos respetivos procedimentos, a serem materialmente legais - e não só formalmente - nunca teriam efeitos imediatos carecendo sempre de um tempo mínimo de dilação durante o qual os serviços continuariam a ser prestados sem qualquer formalidade.
92. Cumpre recordar, ainda, (supra 11 a 18, 59) que a DGAV não tinha orçamento para acudir à totalidade das despesas em questão, o que determinava que se não pudesse lançar o procedimento em causa sem obter previamente o necessário reforço de verbas.

<sup>24</sup> Independentemente de se saber se tal figura seria admissível para o caso.



93. É evidente que, para contornar o problema, a DGAV poderia ter optado por ajustes separados para cada um dos membros do Consórcio e, por exemplo, quinzenais, baixando o valor de cada um de modo a poder cabimentá-los e executá-los até obter o reforço de verba necessário à execução plena da determinação do Conselho de Ministros e, depois, o visto deste Tribunal.
94. Mas essa opção só formalmente estaria de acordo com a RCM e com a lei pois, materialmente, significaria apenas desdobrar despesa para contornar o legalmente determinado.
95. Apesar disso a DGAV entendeu dar cumprimento às determinações inscritas na RCM, tendo optado, porventura incorretamente, por lançar um único procedimento que abrangesse toda a despesa a realizar até final do ano ainda que com a consciência de que tal opção importava riscos de se não alcançar o efeito pretendido.
96. O ajuste direto foi lançado logo que possível, solicitando-se autorização superior para o mesmo (cfr. os doc 2 a 4).
97. Por outro lado e tendo presente a determinação de redução de despesa inscrita no ponto 4 da RCM, propôs-se um preço base no caderno de encargos equivalente a cerca de €400/ton (inferior em 14,5% ao preço acordado entre o Consórcio e o Ifap).
98. O primeiro convite ficou deserto, como tivemos ocasião de mencionar, em parte porque as empresas se mostraram contrárias face ao preço base.
99. Devido a este facto e às restantes vicissitudes já relatadas (supra 60 a 64) o contrato só veio a ser celebrado em 20 de Setembro, com termo de caducidade em 31 de dezembro e, sendo os seus efeitos jurídicos dependentes do visto desse Tribunal, não chegou sequer a entrar em vigor.
100. Mas, não podendo travar o "Sirca", o ora Respondente viu-se forçado a aceitar a continuidade da prestação de serviços.
101. Fê-lo, como antes dissemos (supra 75 a 81) e ora repetimos, porque a tanto se encontrava obrigado em razão do superior interesse público na preservação da segurança alimentar nacional o que, tal como anteriormente referido, se afigura constituir, apesar de tudo, circunstância excludente da responsabilidade financeira que, pelo facto, lhe é imputada.

## **2.º - Irregularidades nos pagamentos**

### **a. O acordo de pagamento**

102. Nos termos do art.º 46.º n.º 1 alínea b) da LOPTC "Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços ...que impliquem despesa nos termos do art.48.º, quando





*reduzidos a escrito por força da lei*”, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

103. Daí que, segundo o “Relato” (fla. 14/15), verificando-se que o pagamento constante do “Acordo” ali mencionado se realizou independentemente da aposição do visto (art.º 45.º), se verifique a prática de uma infracção financeira p. e p. nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
104. Infracção que também ocorreu por incumprimento das normas de cabimentação, a que se reportam as alínea a) e b) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, do art.º 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92 (RAFE) e no ponto 2.6 da “considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3.09”.
105. A que acresce o facto de não se ter respeitado o disposto na Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro relativa à assunção de compromissos.
106. Adicionalmente, prossegue, verifica-se a violação do art.º 94.º do CCP, pelo “*facto de a prestação de serviços cuja regularização financeira se pretendeu ...se ter processado sem título jurídico adequado..sem prévia realização do procedimento concursal devido ....*”, o que tudo configura infracção nos termos da alínea l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
107. Já anteriormente nos debruçámos sobre esta última questão (“formalização da despesa”) pelo que, a este propósito, damos por reproduzido tudo quanto aí escrevemos e concluímos quanto à infração aqui em causa.
108. Relativamente às restantes ocorrências sublinhe-se, em primeiro lugar, que os pagamentos ocorreram em cumprimento de uma determinação do Conselho de Ministros e para resolução dos problemas nelas identificados.
109. Registe-se, também, que os citados pagamentos foram contrapartida de serviços efetivamente prestados, de que o Estado beneficiou e que resultam da execução de atribuições fundamentais do serviço que o ora Respondente, então dirigia.
110. Também, que esses pagamentos se fundaram, por um lado, na necessidade imperiosa de assegurar os serviços em causa e, por outro, na de obstar a que o Consócio pudesse vir a reclamar judicialmente, como não deixaria de fazer, uma avultada indemnização pelo não pagamento.
111. Pois, na realidade, atendendo aos quantitativos em causa, nem a LLF nem a ITS<sup>25</sup> podiam continuar a prestar os serviços se não fossem ressarcidas das importâncias em débito, correndo, se isso não se realizasse, um sério risco de incumprimento das

<sup>25</sup> Associadas no “Consócio”.



suas obrigações perante os seus credores o que criaria uma situação de rutura financeira ela própria com consequência na imediata prestação em sede de Sirca.

112. O que, tudo redundaria num duplo prejuízo para o Estado.
113. Prejuízo, em primeiro lugar, por força dos danos causados aos agentes económicos direta e indiretamente afetados pela interrupção do Sirca e em segundo lugar, em razão daqueles que decorreriam da provável cessação de pagamentos das duas empresas.
114. Razão pela qual e no entender do ora Respondente, tais pagamentos tinham de ser realizados, no momento em que o foram.
115. A que acresce o facto, que se nos afigura pacífico, de deles não ter resultado, antes pelo contrário, qualquer prejuízo para o erário público.

**b. Falta de visto prévio**

116. Em concreto e no que concerne à inexistência de visto, cumprе referir que o ora Respondente estava convicto, até por ter sido informado nesse sentido (cfr. doc. 5) de que o "Acordo" não se encontraria sujeito a visto prévio, sem embargo de o mesmo dever ser, em boa-fé, levado ao conhecimento desse Tribunal, como foi.
117. Na verdade, o dito "acordo", como resulta da correspondência que o constitui, não representa senão uma calendarização de pagamentos, em execução da já citada RCM, a que a Administração se sujeita fruto das prestações que se entendia constituírem o Estado na obrigação de pagar.
118. A obrigação subjacente, embora aferida aos quantitativos expressos na faturação das empresas, resulta do facto de o Estado ter recebido e feito suas as prestações em causa e do correspondente dever de ressarcir as prestadoras pelos custos nelas incorridos por via do mecanismo do enriquecimento sem causa e não às que resultariam de um contrato anterior de fornecimento que, em razão da informalidade, seria nulo.
119. Ora, não é a calendarização de um pagamento devido que se encontra sujeita a visto prévio, mas sim os atos ou contratos que, por escrito, tenham dado origem a essa obrigação<sup>26</sup> (alínea b) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC).
120. Pois, na verdade, a calendarização só é compreensível como modo de resolução de um diferendo e ou de um atraso na execução financeira de um contrato anterior.

<sup>26</sup> Não se nos afigurando aqui aplicável o disposto no n.º 1 alínea d) porquanto os ditos "Acordos" não implicam qualquer agravamento de custos face aos "contratos" anteriores.



121. Daí que, em rigor, os instrumentos contratuais sujeitos a visto prévio, a terem existido formalmente, deveriam ter sido aqueles que deram continuidade ao serviço nos moldes já descritos (supra 70 a 101).

122. É certo que este entendimento despreza o facto de o dito "Acordo" representar de algum modo o reconhecimento do débito e, por essa via, poder o mesmo ser considerado como fonte, formal, da obrigação de pagamento.

123. Afigura-se-nos, ainda assim, que ele apenas representa a resolução de um diferendo quanto ao "quantum" e ao modo da obrigação subjacente, não se podendo assumir como constitutivo dessa mesma obrigação.

#### **c. Falta de cabimentação e compromisso**

124. Ao invés do que parece à primeira vista decorrer do descrito no ponto 3 c) do "Relato", os pagamentos efetuados foram, todos, objeto de cabimentação e de registo para efeitos de compromisso (cfr. o doc. 6).

125. É certo que essas cabimentações e registos não tiveram como objeto o "Acordo" mas, como dissemos, dada a sua natureza eminentemente regulatória de mera calendarização das obrigações pecuniárias anteriores, elas não o teriam de se apoiar nele.

126. A cabimentação e os registos de compromisso foram, pois, apostos nas informações/autorizações de pagamento.

127. Afigurando-se ao Respondente, por isso, que não ocorreu a violação das nomas a que se reportam as "alínea a) e b) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, do art.º 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º1 e n.º 2, ambos do art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92 (RAFE) e no ponto 2.6 da "considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3.09".

#### **d. Ainda a falta de visto prévio/o ajuste direto**

128. Como tivemos ocasião de escrever (supra 88 a 91) qualquer procedimento a celebrar teria de prever um período de dilação adequado já que as prestações Sirca, pelas razões que expusemos (supra 70 e ss.) não podiam ser interrompidas.

129. A celebração, atrasada do ajuste direto em 20 de setembro, com data de termo a 31 de dezembro e condição suspensiva relativa ao visto, não permitiam esse desiderato.

130. Assim, as prestações de serviço efetuadas nesse período não foram realizadas à sombra desse contrato mas sim, em continuidade e, infelizmente, sob o signo da informalidade das que as precederam e pelas razões e nas circunstâncias que melhor explicitámos (supra 70 a 101) e que aqui reafirmamos.



131. Os pagamentos deste período compreendem-se, pois, no âmbito mais alargado da regularização de débitos, tal como os restantes.

### III

132. Em suma e atento tudo o ora exposto, é convicção do signatário não lhe poderem ser imputadas as infrações financeiras em causa no "Relato," pese embora a prática dos factos que se descreveram poderem, em abstrato, configurar os "tipos" que se encontram previstos no art.º 65.º da LOPTC.
133. A serem-lhe atribuídas, entende o Respondente que as circunstâncias em que as mesmas foram praticadas, constituem motivos de exclusão de culpa que resultam na sua não punibilidade.
134. E, em todo o caso, a admitir-se ainda assim a sua punibilidade, que as referidas circunstâncias diminuem consideravelmente a censura que sobre elas recai o que, igualmente, resultaria na não aplicação da pena.

Lisboa, 7 de Agosto de 2014



**Exmo. Senhor**  
**Conselheiro Doutor José Tavares**  
**Diretor-Geral do Tribunal de Contas**  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

**Registada com Aviso de Receção**

Em resposta à V. carta, referência **DCC – Proc. N.º 6/13 – (ARF) 1ª S**, datada de **11.07.14**, vem a ex-Subdiretora-Geral da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), Eng.ª Flávia Alfarroba, pronunciar-se sobre o Relato da Auditoria em apreço, o que faz nos seguintes termos:

1. A Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) foi criada em 1 de abril de 2012, pelo Decreto Regulamentar n.º 31/2012, de 13 de março, em ordem ao disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro –, fruto do esforço reformista do XIX Governo Constitucional.
2. Resultou da fusão de estruturas da antiga Direção-Geral de Veterinária (DGV) e de determinadas áreas de competência afetas à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR).
3. Quanto a estas, áreas enquadradas no Estatuto de Autoridade Fitossanitária Nacional, e no Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP), em matéria de nutrição e alimentação humana.
4. Foi investida a nova Direção-Geral nas funções de Autoridade Sanitária Veterinária, Autoridade Fitossanitária Nacional e de Autoridade responsável pela gestão do Sistema de Segurança Alimentar (vd. DReg. 31/2012, 13.03).

DGTC 4 8 14 13392

1



5. A signatária exerceu anteriormente funções de Subdiretora-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural e sempre com espírito de bem servir ocupou-se, na DGAV, das áreas de Fitossanidade e Proteção das Plantas, já provenientes da extinta Direção-Geral de Proteção das Culturas (DGPC), que são da sua especialidade agronómica.

6. Assumiu como Diretor-Geral da DGAV o Senhor Prof. Doutor Nuno Vieira e Brito, médico veterinário, já desde o ano anterior Diretor-Geral da DGV, e como outra Subdiretora-Geral, uma jurista experiente, provinda também da anterior DGV.

7. O desafio para a signatária, como Subdiretora-Geral também, consistiu em manter a excelência técnica das áreas afins da agricultura, nas vertentes de sanidade vegetal e proteção das plantas, que incluíam a Autoridade Fitossanitária Nacional e respetiva representação internacional, nomeadamente europeia.

8. Ao mesmo tempo, não pôde ignorar os problemas das áreas de veterinária, herdeiras de vários problemas em curso e antigos, como o da complexa aplicação do Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na exploração (SIRCA).

9. As preocupações com a área de veterinária aumentaram para a signatária a partir de 4 de junho de 2012, após a exoneração da Subdiretora-Geral jurista, que substituíra nas ausências e impedimentos o Diretor-Geral, Prof. Doutor Nuno Vieira e Brito.

10. Sem pretender interferir nessas áreas técnicas próprias da medicina veterinária, protagonizadas por quem tinha competência académica e delas se ocupava, por transferência da anterior DGV, passou a seguir atentamente a evolução dos casos e procedimentos, interpretando as linhas condutoras do Diretor-Geral, motor da área veterinária, em ordem a poderem ser obtidas as melhores decisões.



11. Assim, exerceu como Subdiretora-Geral, nessas áreas críticas, sempre com o conhecimento do Senhor Prof. Doutor Nuno Vieira e Brito, que acompanhava o desempenho da signatária pelos meios eletrónicos ao dispor da DGAV: refere, neste particular, a circulação de e-mail's por portátil ou telemóvel, com uma proficiência e capacidade notáveis.

12. É neste cenário do exercício de funções, nas ausências e impedimentos do Diretor-Geral, que surgiu a necessidade de dar seguimento à resolução dos problemas levantados pelo SIRCA, transitado do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP).

13. Este serviço, no trânsito para a DGAV, acima referido, incorporava já uma dívida que importava regularizar e relativa a tarefas que, embora sem enquadramento legal direto, vinham sendo efetuadas, na urgência de uma cessação que poria em causa a saúde pública, teria impacto no ambiente, com contaminação de solos e de cursos de água superficiais ou subterrâneas e com impacto colateral na economia do país.

14. Neste último caso, devendo ser tido em conta o risco de embargo comunitário da carne produzida em Portugal, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1774/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro.

15. Era este o cenário do despacho da signatária que autorizou a ordem de pagamento, datada de 21 de setembro de 2012, no montante de € 142.877,62.

16. Porém, esta decisão da signatária cumpriu, ponto por ponto, o despacho de Sua Excelência a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), que lhe foi transmitido pelo ofício n.º 13127, de 18 de setembro de 2012: capeava a informação DGAV n.º 81/G/2012, de 12 de setembro, subscrita pelo Senhor Diretor-Geral, Prof. Doutor Nuno Vieira e Brito.



17. Parece ser entendimento do Relato que se indicia a prática de uma infração financeira sancionatória, porque a Subdiretora-Geral, em exercício de funções de substituição face ao impedimento do Diretor-Geral, tem o dever estatutário de cumprir e fazer cumprir a lei do caso.

18. Todavia, justamente a lei do caso obrigava a signatária ao dever de obediência estrita ao despacho escrito de Sua Excelência a Ministra.

19. Trata-se de uma causa de exclusão da ilicitude, porque não é autorizada ao inferior hierárquico não cumprir quando o topo da hierarquia lhe ordena que cumpra.

20. Neste caso em que a sanção não é uma sanção criminal.

21. Mas que se entenda que o art.º 36.º/1 do C.Penal se aplica ao caso, mesmo assim, a conduta da signatária não é ilícita.

22. E não o é, porque o despacho de Sua Excelência a Ministra está coberto pela causa de irresponsabilidade legal, citada, e bem, no Relato: trata-se de uma ordem legítima da autoridade ministerial.

23. É que a irresponsabilidade dos membros do Governo, por terem ouvido as estações inferiores no processo de decisão, não é uma mera causa de exclusão da culpa, mas uma causa de exclusão da ilicitude da conduta.

24. Se fôra apenas uma causa de exclusão da culpa, não comunicável aos inferiores hierárquicos, que devem obediência ao membro do Governo respetivo, estar-se-ia perante uma discriminação intolerável do ponto de vista constitucional.

25. Em todo o caso, perante o despacho de Sua Excelência a Ministra, a signatária beneficiaria sempre da solução preconizada pelo art.º 37.º do C. Penal: nunca lhe seria evidente, no quadro das circunstâncias por si própria representadas, que o cumprimento da ordem conduziria à prática de um crime,





por equivalência que seja, a uma efetiva ou relevante infração financeira sancionatória.

**26.** Por fim, mas sem conceder, nos termos do art.º 35.º do C. Penal, age sem culpa quem praticar um facto ilícito adequado a afastar um perigo atual e não removível de outro modo que ameace a integridade física e a liberdade de terceiro quando não for razoável exigir-lhe, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente.

**27.** Acima, alegou a signatária que a pressão do risco de embargo europeu, e agora acrescenta, a pressão da única empresa que se apresenta no mercado para prestar o serviço de remoção dos cadáveres animais das explorações a que as rezes estavam adstritas, configura, salvo melhor opinião, o perigo atual e não removível de outro modo, inerente à motivação do despacho de autorização do pagamento.

**28.** Por conseguinte, não é a signatária responsabilizável por qualquer infração financeira, antes de tudo (i) porque o dever de obediência hierárquica não cessa para os cometimentos dos quadros da administração de linha, quando, sob ordem ministerial por escrito, dão lugar a infrações à lei; depois (ii) pela dinâmica de aplicação do direito penal, subsidiário, no domínio das exclusões da ilicitude ou da culpa.

**29.** Insistindo no “estado de urgência”, pano de fundo das informações, despachos de Sua Excelência a Ministra e autorizações de pagamento, entende a signatária que a figura da relevação da responsabilidade financeira sancionatória, acolhida na lei do Tribunal de Contas para estes casos, tem no limite abertura bastante para dar uma solução justa e adequada à crítica que é feita à signatária no Relato.

**30.** Deve, portanto, a signatária beneficiar do encerramento do caso.



31. Põe, contudo, toda uma esperança de futuro na DGAV: colherá, ou tem de colher, os ensinamentos da Auditoria para que não se repitam semelhantes percalços, embora tenhamos de convir que se tratou do “legado da história”, principalmente no que diz respeito à transição do problema em aberto do IFAP para a administração de linha do Ministério da Agricultura.

Lisboa, 31 de julho de 2014.

(Flávia Alfarroba, Eng.<sup>a</sup> Agrónoma)

A exercer funções de Técnico Superior na Direção de Serviços de Sanidade Vegetal, da DGAV, na seguinte morada:

Direção-Geral de Alimentação e Veterinária

Direção de Serviços de Sanidade Vegetal

Tapada da Ajuda, Edifício 1

1349-018 LISBOA

E-mail: [flaviaalfarroba@dgav.pt](mailto:flaviaalfarroba@dgav.pt)



Ex-diretola geral JGAV

Maria Teresa C. M. V. Villa de Brito  
Faculdade de Medicina Veterinária  
Avenida da Universidade Técnica  
Polo Universitário Alto da Ajuda  
1300-477 Lisboa

Registado c/AR

Exm<sup>(o)</sup> Senhor<sup>(a)</sup>  
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Vossa referência Vossa data  
DDC – PROC N.º 6/13 – (ARF) – 1.ª S 11 de julho de 2014

Assunto: APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RECOLHA DE CADÁVERES DE ANIMAIS MORTOS NA EXPLORAÇÃO, NO TRANSPORTE PARA O MATADOURO E NA ABEGOARIA, BEM COMO O RESPECTIVO PROCESSAMENTO E ELIMINAÇÃO, NO ÂMBITO DO SIRCA – PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA Nº 1522, 1566/2012.

A signatária, tendo sido notificada, através do v/ofício de 11.07.2014, do relato do Proc. n.º 6/13 – ARF – 1.ª S., vem nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e respetivas atualizações, pronunciar-se sobre o mesmo, nos seguintes termos:

#### I. DOS SERVIÇOS DE RECOLHA, TRANSPORTE E ELIMINAÇÃO

Como questão prévia importa referir que o sistema de identificação e recolha de cadáveres de animais mortos na exploração (SIRCA) foi criado, através do Decreto-Lei n.º 142/2006, de 27 de julho, para dar cumprimento ao previsto no Regulamento (CE) n.º 1774/2002<sup>1</sup>, o Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro, que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano, nos termos do qual os Estados-membros se encontram obrigados a recolher os animais mortos para posterior tratamento e eliminação. Esta exigência visa obviar que os cadáveres sejam deixados abandonados nos terrenos à mercê dos predadores, constituindo um foco de insalubridade e de potencial disseminação de doenças. Por outro lado, a norma em apreço destina-se a evitar que os cadáveres dos animais sejam enterrados de modo a que não constituam uma fonte potencial de poluição dos terrenos e das águas.

O SIRCA constitui igualmente o procedimento necessário para que seja dado cumprimento ao estatuído no Regulamento (CE) n.º 999/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio, que estabelece regras para a prevenção, o controlo e a erradicação de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis (ETT), o qual obriga a testar, no âmbito do Plano de Vigilância das EET, os animais mortos na exploração.

A recolha, transporte e eliminação dos animais que é realizada através do SIRCA, constituem serviços que decorrem de imperativos ambientais e de saúde pública, não podendo, por isso, o Estado prescindir dos mesmos na medida em que aquele sistema garante a proteção do ambiente bem como da saúde pública e animal.

<sup>1</sup> Este diploma foi revogado por substituição pelo Regulamento (CE) n.º 1069/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro.

DTTC 12 8 14 13883



Em consequência, qualquer interrupção da recolha, transporte e eliminação dos cadáveres de animais mortos nas explorações, geraria, desde logo, o incumprimento das regras comunitárias nesta matéria, o qual, para além de poder fazer perigar a saúde pública e animal bem como as condições do ambiente, pode facilmente ser utilizado como fundamento para um embargo da carne nacional, acarretando graves consequências sociais e económicas para Portugal.

Face ao circunstancialismo acima descrito, a DGAV não poderia determinar a suspensão dos serviços que constituem o SIRCA, sem causar uma grave crise sanitária em Portugal.

## II. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO PERÍODO DE 21.09.2012 A 26.08.2013

Quanto ao pagamento destes serviços apenas posso referir que não procedi a nenhum pagamento pelo que, em consequência não ocorreu qualquer violação das normas financeiras vigentes.

Acresce que, nesse período encontrava-se em curso o procedimento de concurso público tendo em vista a aquisição dos serviços em apreço, pelo que, ao tempo, enquanto Diretora-Geral, tinha a expectativa da regularização a breve prazo dos serviços de recolha, transporte e eliminação dos cadáveres de animais.

E, como já referi, por razões de interesse público, o serviço em apreço não pode ser suspenso sem que seja colocada a perigo a saúde animal e de forma muito intensa a saúde pública.

Com os melhores cumprimentos.

*Maria Teresa da Costa Mendes Vitor Villa de Brito*

Maria Teresa da Costa Mendes Vitor Villa de Brito  
Professora Auxiliar  
Faculdade de Medicina Veterinária  
Departamento de Clínica



08/08 '14 21:48 FAX 213239542

GAB. JURIDICO - DGV

001

213239542

DGV



Registado c/AR

Exm<sup>(o)</sup> Senhor<sup>(a)</sup>  
Director-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Nossa referência  
26/G/2014

Vossa referência  
DDC - PROC N.º 6/13 - (ARF) - 1.º S

Vossa data

Assunto:

**APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RECOLHA DE CADÁVERES DE ANIMAIS MORTOS NA EXPLORAÇÃO, NO TRANSPORTE PARA O MATADOURO E NA ABEGOARIA, BEM COMO O RESPECTIVO PROCESSAMENTO E ELIMINAÇÃO, NO ÂMBITO DO SIRCA - PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA N.º 1522, 1566/2012.**

A DGAV tendo sido notificada, através do v/ofício n.º 10853 de 11.07.2014, do relato do Proc. n.º 6/13 - ARF - 1.º S., vem nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e respetivas atualizações, pronunciar-se sobre o mesmo, nos seguintes termos:

## I. DOS SERVIÇOS DE RECOLHA, TRANSPORTE E ELIMINAÇÃO

Como questão prévia importa referir que o sistema de identificação e recolha de cadáveres de animais mortos na exploração (SIRCA) foi criado, através do Decreto-Lei n.º 142/2006, de 27 de julho, para dar cumprimento ao previsto no Regulamento (CE) n.º 1774/2002<sup>1</sup>, o Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro, que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano, nos termos do qual os Estados-membros se encontram obrigados a recolher os animais mortos para posterior tratamento e eliminação. Esta exigência visa obviar que os cadáveres sejam deixados abandonados nos terrenos à mercê dos predadores, constituindo um foco de insalubridade e de potencial disseminação de doenças. Por outro lado, a norma em apreço destina-se a evitar que os cadáveres dos animais sejam enterrados de modo a que não constituam uma fonte potencial de poluição dos terrenos e das águas.

O SIRCA constitui igualmente o procedimento necessário para que seja dado cumprimento ao estatuído no Regulamento (CE) n.º 999/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio, que estabelece regras para a prevenção, o controlo e a erradicação de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis (ETT), o qual obriga a testar, no âmbito do Plano de Vigilância das EET, os animais mortos na exploração.

A recolha, transporte e eliminação dos animais que é realizada através do SIRCA, constituem serviços que decorrem de imperativos ambientais e de saúde pública, não podendo, por isso, o Estado prescindir dos mesmos na medida em que aquele sistema garante a proteção do ambiente bem como da saúde pública e animal.

Em consequência, qualquer interrupção da recolha, transporte e eliminação dos cadáveres de animais mortos nas explorações, geraria, desde logo, o incumprimento das regras comunitárias nesta matéria, o qual, para além de poder fazer perigar a saúde pública e animal bem como as

<sup>1</sup> Este diploma foi revogado por substituição pelo Regulamento (CE) n.º 1069/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro.



condições do ambiente, pode facilmente ser utilizado como fundamento para um embargo da carne nacional, acarretando graves consequências sociais e económicas para Portugal. Face ao circunstancialismo acima descrito, a DGAV não poderia determinar a suspensão dos serviços que constituem o SIRCA, sem causar uma grave crise sanitária em Portugal.

## II. DA REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA

Como é referido no relato do Proc. n.º 6/13 – ARF – 1.ª S., a gestão do SIRCA foi transferida para a DGAV, através do Decreto-Lei n.º 38/2012, de 16 de fevereiro. Contudo, nessa data esta Direção-Geral ainda não tinha existência – dado que tal só veio a ocorrer em 13 de março de 2012, com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 31/2012.

Quando a DGAV recebeu a mencionada competência, o serviço de recolha, transporte e eliminação dos cadáveres encontrava-se em pleno funcionamento, pese embora sem suporte contratual desde que esse Tribunal recusou o visto à minuta de prorrogação do contrato entre o prestador de serviços e o IFAP, para o período de 1 de julho a 31 de dezembro de 2011.

Ou seja, quando foi atribuída à DGAV a competência para a gestão do SIRCA, os serviços de recolha, transporte e eliminação dos cadáveres encontravam-se em pleno funcionamento.

Ciente dos problemas subjacentes ao SIRCA, foi preocupação desta Direção-Geral regularizar o mesmo sem perder de vista o cumprimento das exigências legais.

Por isso, em 16 de agosto, expôs a situação superiormente, conforme consta da n/informação n.º 65/G/2012, de 16 de agosto, remetida ao Gabinete da Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, através do n/ofício n.º 11373 de 17.08.2012 que se anexa (doc.1).

E, como se pode constatar, nessa informação é expressamente mencionado que, designadamente, os atos relativos à regularização da dívida, devem ser sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Por isso, e contrariamente ao mencionado no relato, a DGAV remeteu para fiscalização prévia desse Tribunal a proposta de plano de pagamentos, quando ainda tinha ocorrido apenas o primeiro pagamento, conforme pode ser verificado através do n/ofício n.º 13327 de 21.09.2014, cuja cópia igualmente se anexa (doc.2).

Contudo, para melhor enquadramento da situação, através desse ofício a DGAV aproveitou para informar o Tribunal sobre a situação dos procedimentos que se encontravam em curso, tendo em vista dar cumprimento à Resolução n.º 22/2012, de 10 de maio (publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 117 de 19.06.2012).

Porém, através da v/mensagem fax n.º 176D/2012-DECOP/UAT II de 25.09.2012, cuja cópia se anexa (Doc.3), esse Tribunal sobre aquele ofício, solicitou à DGAV que identificasse o ato ou contrato que pretendia sujeitar a fiscalização prévia, o qual foi devidamente identificado através do n/ofício n.º 17349 de 29.10.2012, cuja cópia igualmente se anexa (Doc.4).

Verifica-se, portanto, que ainda antes de se encontrar completamente executado o procedimento/plano de pagamento da dívida, foi suscitada a respetiva fiscalização prévia a esse Tribunal. Pois, em 30.08.2012 foi paga a quantia de 2.366.878,72 € e em 19.09.2012 foi paga a quantia de 142.877,62 €, o que correspondia à alínea a) do ponto 2 do Plano de pagamento do valor em dívida, encontrando-se ambos os pagamentos autorizados pela Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, conforme consta dos anexos ao n/ofício n.º 13327 acima mencionado.

Ora, por isso, estranha-se que em 6 de fevereiro de 2013, esse Tribunal tivesse considerado inútil, por extemporânea a fiscalização prévia requerida, uma vez que os valores já se encontravam saldados.



Mas, na verdade, quando a DGAV solicitou a fiscalização prévia, a dívida ainda não se encontrava saldada.

E, durante o período que mediou aquele pedido e a conclusão do pagamento que apenas ocorreu em 27.12.2012, esse Tribunal não apontou à DGAV uma forma de regularizar este procedimento.

Quando os pagamentos em apreço foram realizados, a DGAV tinha a expectativa de regularizar a prestação de serviços em causa, primeiro, através do ajuste direto e, posteriormente, através do concurso público internacional.

Por último, não podemos deixar de referir que a liquidação era devida para afastar qualquer indício de enriquecimento sem causa por parte do Estado na medida em que foi beneficiário de um serviço que lhe foi prestado por imperativos de saúde pública não se afigurando adequado que a entidade privada suportasse um custo económico e visse o seu património reduzido por motivos que lhe eram alheios. O reconhecimento desta situação ocorreu no âmbito do processo 44/2013-ACAAD que correu termos no Centro de Arbitragem Administrativa.

### III. AJUSTE DIRETO

Quanto ao procedimento de ajuste direto, como consta do relato em apreço, o mesmo não produziu qualquer efeito material ou financeiro.

Porém, não será despidendo referir que em aditamento ao n.º 13327 de 21.09.2012, a DGAV solicitou em 09.11.2012 (n.º 18609) (doc.5), a fiscalização prévia do contrato resultante do procedimento de ajuste direto.

E, em 19.11.2012, através do v.º 20027 de 23.11.2012, foram solicitados esclarecimentos sobre o procedimento de ajuste direto.

A DGAV deu resposta aos esclarecimentos solicitados, através do n.º 20027 de 23.11.2012, cuja cópia se anexa (doc.6).

Não estando satisfeito com a informação transmitida, esse Tribunal através do v.º 20027 de 23.11.2012, veio solicitar mais esclarecimentos. A estes a DGAV deu resposta através do n.º 22235 de 27.12.2012.

Seguiram-se mais pedidos de esclarecimentos mas estes já no início do ano de 2013, a saber: ofícios n.º DECOP/UAT.2/15/2013 de 02.01.2013 e DECOP/UAT.2/478/2013 de 04.02.2013. Aos quais foi dada resposta através dos n.ºs 5092 de 31.01.2013 e 8570 de 15.03.2013, respetivamente, cujas cópias se anexam (Doc.7 e 8)

Porém, dado que o contrato de ajuste direto se destina a vigorar apenas até 31 de dezembro de 2012, a preocupação desta Direção-Geral, nestas duas últimas comunicações, foi a de solicitar esclarecimentos sobre a vigência do contrato. Situação que apenas veio a ser esclarecida através do despacho proferido por esse Tribunal a 22.03.2013.

### IV. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO PERÍODO DE 21.09.2012 A 26.08.2013

Quanto ao pagamento destes serviços apenas podemos referir que aqueles apenas ocorreram, por determinação superior, após o termo de transação no âmbito do processo 44/2013-ACAAD que correu termos no Centro de Arbitragem Administrativa, cuja cópia se anexa (doc.9).

Uma vez que no período de 21.09.2012 a 26.08.2013 não se verificou qualquer pagamento, em consequência, não se pode concluir que houve alguma violação das normas financeiras vigentes.



08/08 '14 21:50 FAX 213239542

GAB. JURÍDICO - DGV  
213239542

004



Acresce que, nesse período encontrava-se em curso o procedimento de concurso público tendo em vista a aquisição dos serviços em apreço, pelo que esta Direção-Geral tinha a expectativa da regularização a breve prazo dos serviços de recolha, transporte e eliminação dos cadáveres de animais.

E, como já referimos, por razões de interesse público, aquele consiste num serviço que não pode ser suspenso sem que seja colocada em perigo a saúde animal e de forma muito intensa a saúde pública.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral,

(Álvaro Pegado Mendonça)