

Processo n.º 17/2012 – ARF/1ª S.

Relatório n.º 7/2013 – ARF/1ª S.



Contratos:

❖ ***“Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos”, celebrado com o consórcio constituído pelas empresas “Irmãos Cavaco, S.A.” e “Metrocompost, S.A.”,***



❖ ***“Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas”, celebrado com a “Metrocompost, S.A.”, e***



❖ ***“Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA”, celebrado com o consórcio constituído pelas empresas “Ecoambiente – Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, S.A.” e “MP – Medioambiente, S.L.”***

Tribunal de Contas

Lisboa

2013



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	Relação de siglas	4
I-	Introdução	5
II-	Metodologia	6
III-	Factualidade	7
IV-	Normas Legais aplicáveis/Caracterização das infrações financeiras	12
V-	Identificação dos eventuais responsáveis	15
VI-	Justificação apresentada/Alegações	16
VII-	Apreciação	20
VIII-	Responsabilidade financeira sancionatória	25
IX-	Parecer do Ministério Público	27
X-	Conclusões	27
XI-	Decisão	29
	FICHA TÉCNICA	31
	Anexo I	33
	Anexo II	37



Siglas

Ac.	Acórdão
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DECOP	Departamento de Controlo Prévio
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
IVA	Imposto Sobre Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais¹
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas²
Of.	Ofício
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade de Conta

¹ Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11.01 e 67/2007, de 31.12.

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



I- INTRODUÇÃO

Em 15 de abril de 2011, a AMBILITAL – Investimentos Ambientais no Alentejo, E.I.M.³, remeteu⁴ para efeitos de fiscalização prévia os contratos de *"Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos"*, no montante de € 4.898.110,68, celebrado com o consórcio constituído pelas empresas *"Irmãos Cavaco, S.A."* e *"Metrocompost, S.A."*, em 17 de setembro de 2009, e de *"Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas"*, no valor de € 735.000,00, celebrado com a *"Metrocompost, S.A."*, em 22 de setembro de 2010⁵.

Pelo Acórdão n.º 49/2011, proferido em Subsecção da 1ª Secção do TC, de 7 de junho de 2011, foi reconhecido que *"(...) ocorreram pagamentos, que foram efetuados antes da concessão do visto do Tribunal de Contas, o que contraria o disposto no artigo 45.º, n.º 1, da Lei 98/97, de 26 de agosto (...)"* pelo que foi decidido *"(...) Não apreciar os presentes contratos, por inutilidade (...)"* e *"(...) Ordenar o prosseguimento dos processos no sentido de eventual sancionamento das infrações previstas e puníveis pelas disposições conjugadas dos artigos 45.º, n.º 1 e 65º, n.º 1, als. b) e h) da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (...)"*.

No âmbito da presente ação⁶ foi, ainda, identificado um outro contrato, não enviado para fiscalização prévia deste Tribunal, mas igualmente executado e pago na sua totalidade, respeitante ao *"Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA"*, no valor de € 749.946,05, celebrado com o consórcio *"Ecoambiente – Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, S.A."* e *"MP – Medioambiente, S.L."*.

³ Doravante designada por AMBILITAL, E.I.M.

⁴ Através dos Of.n.ºs 4252 e 4253.

⁵ Os quais foram registados na DGTC com os n.ºs 636/2011 e 637/2011, respetivamente.

⁶ Na sequência do pedido de esclarecimentos efetuado ao abrigo do ofício da DGTC, n.º 15305, de 13 de outubro de 2011.



II- METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes, designadamente, da autorização e efetivação de pagamentos no âmbito da execução dos aludidos contratos, que tiveram, integralmente, lugar antes da (ou sem a) sua remessa a este Tribunal e da respetiva pronúncia, em sede de fiscalização prévia, no contexto do já citado Acórdão n.º 49/11, onde se expressou a necessidade de prossecução do processo, a fim de “(...) *se apurarem os autores das autorizações de pagamento, as motivações e as circunstâncias em que ocorreram as aludidas infrações, bem como a existência de eventuais recomendações deste Tribunal, no sentido de serem corrigidas possíveis irregularidades dos procedimentos adotados pela “AMBILITAL, EIM”, além de saber se o Tribunal de Contas já censurou alguma vez o (s) responsável (s) pelos pagamentos efetuados (...)*”.

A ação envolveu o estudo dos três contratos em apreço⁷, da documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia⁸, bem como da documentação enviada e das informações e esclarecimentos prestados, já em sede de fiscalização concomitante⁹.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado¹⁰ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 17 de julho de 2012, aos indiciados responsáveis, Idalécio José Viegas Veríssimo e José Carlos Vaz Moreira, Presidente do Conselho de Administração e então Administrador, respetivamente.

No exercício daquele direito¹¹, vieram os ora indiciados responsáveis apresentar alegações, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente Relatório,

⁷ Onde se inclui o contrato celebrado com o consórcio “Ecoambiente – Consultores de Engenharia, Gestão e Prestação de Serviços, S.A.” e “MP – Medioambiente, S.L.”, identificado já em sede de instrução do presente processo.

⁸ Cfr. os citados of.n.ºs. 4252 e 4253, de 15 de abril de 2011, bem como o ofício n.º 4412, de 11 de maio de 2011.

⁹ Através do of.n.º 5038, de 19 de outubro de 2011.

¹⁰ Of.da DGTC n.ºs 12650 e 12651, de 25 de julho de 2012.

¹¹ Foi concedido, para o efeito, um prazo de 40 dias, tendo o Relato sido rececionado em 26 de julho de 2012 e as respostas encontram-se datadas de 1 e 6 de agosto de 2012.



Tribunal de Contas

encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III- FACTUALIDADE

3.1. Dos contratos

N.	Objeto	Data de celebração	Valor do contrato (S/IVA)	Prazo de Execução	Tribunal de Contas (fiscalização prévia)	
					N.º proc.	Decisão
1	<i>Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos</i>	17.09.2009	€ 4.898.110,68	180 dias " (...) a partir da declaração de adjudicação"	636/2011	Não apreciação por inutilidade
2	<i>Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas</i>	22.09.2010	€ 735.000,00	45 dias " (...) a partir da celebração do contrato"	637/2011	
3	<i>Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA</i>	24.09.2007	€ 749.946,05	150 dias " (...) a partir da decisão da adjudicação"	_12	-

Quadro n.º 1

¹² Apenas foi remetido em sede de fiscalização concomitante, ao abrigo do Of. n.º 5038, de 19 de outubro de 2011.



3.2. Histórico dos contratos

❖ Da entidade adjudicante

a) A AMBILITAL, E.I.M. é uma empresa intermunicipal de capitais maioritariamente públicos¹³, criada por deliberação da Assembleia Intermunicipal da Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente¹⁴ (AMAGRA¹⁵), tendo como objeto “(...) a gestão do sistema integrado de recolha, tratamento e valorização dos resíduos sólidos urbanos da área territorial dos municípios associados da sócia AMAGRA (...) bem como o transporte de resíduos ou outros para qualquer destino, conforme regime e definições legais (...)” e a “(...) gestão de sistemas de recolha, transporte, tratamento, valorização e deposição de outros resíduos previstos na lei, bem como sistemas de limpeza urbana (...)”, podendo, ainda, “(...) intervir na prestação de outros serviços públicos designadamente, no sistema de captação, tratamento e adução “em alta” de água para abastecimento público e de tratamento e destino final de águas residuais (...)”¹⁶.

❖ Do procedimento contratual

b) O contrato, melhor identificado no n.º 1 do quadro supra, foi precedido de concurso público internacional, cujo aviso foi publicado na II Série do Diário da República, de 7 de maio de 2008, e no Jornal Oficial da União Europeia, de 30 de abril de 2008.

O contrato identificado no n.º 2 do mesmo quadro, também foi precedido de concurso público internacional, cujo aviso foi publicado na II Série do Diário da

¹³ O capital social da AMBILITAL, E.I.M. - empresa criada ao abrigo da Lei nº 58/98, de 18 de agosto - é, atualmente e de acordo com os ofícios nºs 4252 e 4253, detido em 51% pela AMAGRA e em 49% pela empresa privada SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A. Cfr. também certidão permanente do registo comercial, que se encontra no processo.

¹⁴ Cfr. artigo 1º dos Estatutos da AMBILITAL, E.I.M., publicados na III Série do DR, de 5 de junho de 2001.

¹⁵ A AMAGRA integra os municípios de Alcácer do Sal, Aljustrel, Ferreira do Alentejo, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém e Sines – Cfr. artigo 1º dos Estatutos, publicados na III Série do Diário da República, de 4 de janeiro de 2005.

¹⁶ Cfr. artigo 5.º dos Estatutos da AMBILITAL, E.I.M., os quais foram objeto de diversas alterações, conforme certidão permanente do registo comercial, em vigor, remetida em sede de fiscalização prévia, sob a designação de “*Pasta Artigo 7.º - Outros elementos Instrutórios*”.



República, de 17 de maio de 2010 e no Jornal Oficial da União Europeia, de 18 de maio de 2010.

O contrato identificado no n.º 3, foi precedido de concurso público internacional, cujo aviso foi publicado na II Série do Diário da República, de 22 de fevereiro de 2007, e no Jornal Oficial da União Europeia, de 19 de fevereiro de 2007.

- c) Os fornecimentos objeto dos contratos em apreço (melhor identificados como n.º 1 e 2) foram adjudicados através de deliberações tomadas em reuniões do Conselho de Administração da AMBILITAL, E.I.M., realizadas em 24 de agosto de 2009 e 16 de agosto de 2010, respetivamente.

Já o fornecimento objeto do contrato no n.º 3 do aludido quadro foi adjudicado através de deliberação tomada em reunião do Conselho de Administração da AMBILITAL, E.I.M., datada de 14 de agosto de 2007.

❖ Da celebração dos contratos e sua execução material

- d) O primeiro dos aludidos contratos foi celebrado em **17 de setembro de 2009** e a sua execução teve início em **21 de setembro de 2009**¹⁷, enquanto a celebração e o início de execução do segundo tiveram lugar, em **22 de setembro de 2010**.
- e) Em 11 de maio de 2011, a AMBILITAL, E.I.M. informou o Tribunal de Contas que ambos os contratos já se encontravam integralmente executados, faltando apenas a "*fase de testes de aceitação*"¹⁸.
- f) Relativamente ao contrato de fornecimento de um "*Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA*" foi esclarecido a este Tribunal que o mesmo "*(...) encontra-se integralmente executado, não tendo no entanto ainda sido feita a sua aceitação.*"¹⁹

¹⁷ E não a partir da data da adjudicação, como se mencionava no texto contratual (cláusula 3ª).

¹⁸ Vide Of. n.º 4412.

¹⁹ De acordo com os esclarecimentos prestados ao abrigo do Of. n.º 5038, de 19 de outubro de 2011.



❖ Da execução financeira dos contratos

- g)** No âmbito do primeiro dos referidos contratos e entre **25 de novembro de 2009** e **18 de novembro de 2010**, foram efetuados todos os pagamentos no montante de **€ 4.864.661,64²⁰**.
- h)** Quanto ao segundo daqueles contratos, verifica-se que foram efetuados pagamentos, em **15 de dezembro de 2010**, no montante total de **€ 735.000,00**, correspondente à totalidade do valor contratual.
- i)** Ainda no âmbito do contrato de fornecimento melhor identificado no n.º 3 do quadro n.º 1, foram efetuados, entre **04 de fevereiro de 2008** e **02 de setembro de 2008**, todos os pagamentos no montante de **€ 749.946,05**.

❖ Da remessa (ou não) para fiscalização prévia do TC e respetiva decisão

- j)** Os contratos n.ºs 1 e 2 foram remetidos para fiscalização prévia, em **15 de abril de 2011**, tendo dado entrada na DGTC, em **18 de abril de 2011**.
- k)** Como já havia sido referido, em Sessão de Subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas, de **7 de junho de 2011**, foi decidido não apreciar os contratos, porquanto, tendo-se já produzido todos os seus efeitos, por estarem concluídos e pagos os fornecimentos a que se reportavam e atendendo às finalidades da fiscalização prévia previstas nos artigos 5º, nº 1, alínea c) e 44º, nº 1, da LOPTC, se mostrava completamente inútil, naquela sede, qualquer apreciação dos contratos.
- l)** O contrato n.º 3 não foi remetido para fiscalização prévia, tendo apenas o Tribunal tido conhecimento da sua existência no decurso da instrução do presente processo de auditoria.

²⁰ O valor contratual foi reduzido em € 33.449,04, em virtude de não ter sido fornecida uma das unidades previstas no ponto 4.2.35 do mapa de quantidades concursado, como se menciona no ponto 1 do of. nº 5038, de 19 de outubro de 2011.



Tribunal de Contas

3.3. Pagamentos autorizados e efetuados

Atento o objetivo da presente ação de fiscalização, nomeadamente, o apuramento da existência de pagamentos na vigência dos contratos em apreço, antes da sua apreciação pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia (bem como no âmbito de um contrato que não foi sujeito ao controlo prévio deste Tribunal), identificam-se os **pagamentos** contratuais efetuados pela AMBILITAL, E.I.M., de acordo com informação prestada por esta empresa²¹, nos quadros infra.

3.3.1. Contrato de "Fornecimento, Instalação e Construção de Uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos"

N.º DE FATURA	DATA DE FATURA	DATA DE AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO	DATA DE PAGAMENTO	MONTANTE (€)
8500234	19.10.2009	24.11.2009	25.11.2009	97.771,36
8500254	19.11.2009	24.11.2009	04.12.2009	125.218,10
8500277	21.12.2009	04.01.2010	06.01.2010	107.462,98
8500294	19.01.2010	02.02.2010	03.02.2010	70.750,34
8500319	26.02.2010	01.03.2010	15.03.2010	202.196,39
8500325	23.03.2010	05.04.2010	07.04.2010	202.609,64
1000003	08.04.2010	03.05.2010	03.05.2010	109.544,00
1000005	09.04.2010	03.05.2010	03.05.2010	109.731,00
1000006	16.04.2010	03.05.2010	03.05.2010	494.187,00
8500340	22.04.2010	03.05.2010	03.05.2010	454.366,98
8500363	28.05.2010	07.06.2010	09.06.2010	419.363,48
1000011	01.06.2010	22.06.2010	22.06.2010	770.256,00
1000014	18.06.2010	29.06.2010 ²²	06.08.2010	72.469,02
8500390	30.06.2010	02.07.2010	09.07.2010	392.329,93
1000018	31.07.2010	16.08.2010	16.08.2010	18.239,41
1000020	31.07.2010	16.08.2010	16.08.2010	642.139,80
1000024	27.09.2010	08.10.2010	18.11.2010	299.222,00
1000025	28.09.2010	08.10.2010	08.10.2010	271.176,00
Total				4.864.661,64

Quadro n.º 2

²¹ Cfr. Of. n.º 4412, de 11 de maio de 2011.

²² A data de 29.06.2010 é referenciada no of. n.º 5038, de 19 de outubro de 2011, como sendo a data de autorização de pagamento. No entanto, da análise da documentação remetida, verifica-se que na respetiva "nota interna" a data mencionada não é legível e na fatura, no campo referente à Administração onde constam as assinaturas, está manuscrita a data de 29 de outubro de 2010.



3.3.2. Contrato de "Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas"

<i>N.º de Fatura</i>	<i>Data de Fatura</i>	<i>Data de Autorização de Pagamento</i>	<i>Data de Pagamento</i>	<i>Montante (€)</i>
<i>1000026</i>	<i>29.10.2010</i>	<i>07.12.2010</i>	<i>15.12.2010</i>	<i>659.975,00</i>
<i>1000029</i>	<i>30.11.2010</i>	<i>07.12.2010</i>	<i>15.12.2010</i>	<i>75.025,00</i>
<i>Total</i>				<i>735.000,00</i>

Quadro n.º 3

3.3.3. Contrato de "Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA"

<i>N.º de Fatura</i>	<i>Data de Fatura</i>	<i>Data de Autorização de Pagamento</i>	<i>Data de Pagamento</i>	<i>Montante (€)</i>
<i>1048</i>	<i>30.11.2007</i>	<i>11.01.2008</i>	<i>04.02.2008</i>	<i>104.694,10</i>
<i>103</i>	<i>31.01.2008</i>	<i>04.03.2008</i>	<i>14.05.2008</i> <i>03.07.2008</i>	<i>124.371,96</i>
<i>005/2008</i>	<i>31.01.2008</i>	<i>24.03.2008</i>	<i>21.05.2008</i> <i>26.05.2008</i>	<i>447.587,00</i>
<i>007/2008</i>	<i>29.02.2008</i>	<i>27.06.2008</i>	<i>02.09.2008</i>	<i>73.293,00</i>
<i>Total</i>				<i>749.946,06²³</i>

Quadro n.º 4

IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARATERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

❖ Da execução financeira dos contratos sem a pronúncia do TC

4.1. Por força das alterações introduzidas ao artigo 2º, nº 2, alínea c), da Lei 98/97, de 26 de agosto, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, as empresas

²³ Verifica-se uma divergência de € 0,01, a qual não se considera materialmente relevante.



intermunicipais passaram a constar expressamente do elenco das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

- 4.2.** De acordo com o acórdão proferido em Subsecção da 1ª Secção deste TC, em 07 de junho de 2011, face ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, considerou-se que os atos e contratos desta entidade, verificados os demais requisitos legais, se encontravam sujeitos a fiscalização prévia.
- 4.3.** Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos em apreço deviam ter sido submetidos a fiscalização prévia, uma vez que configuravam contratos escritos de fornecimento que implicavam a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito²⁴.
- 4.4.** Assim, a sua produção de efeitos financeiros encontrava-se condicionada pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que os atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (como sucede no caso) podem produzir efeitos antes do visto " (...) *exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*"²⁵. Ou seja, podendo, naquela data, os contratos produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, esta produção de efeitos, contudo, não podia ser acompanhada da concretização de pagamentos dela resultantes²⁶.

²⁴ Na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC estabelece-se que estão sujeitos à fiscalização prévia do TC os contratos de aquisição de bens e serviços (entre outros) que impliquem despesa, quando reduzidos a escrito, e nos termos do artigo 48.º, ou seja, quando de valor igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento de Estado.

O valor de sujeição a visto para este tipo de contratos para os anos de 2007- 326.750,00 €, 2008 – 333.610,00 € e desde 2009, passou a ser de 350.000,00 €, o qual se manteve para os anos de 2010, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si (artigo 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril), 2011 (artigo 152.º, da lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), 2012 (artigo 184.º, da Lei n.º 64-A-B, de 30 de dezembro) e 2013 (artigo 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

²⁵ Redação inicial da LOPTC. Com a alteração introduzida neste artigo 45.º pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, os atos e contratos de valor superior a 950.000,00 € não podem produzir quaisquer efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade (n.º 4 e 5).

²⁶ Admite-se, no entanto, neste artigo que, em caso de recusa de visto e dentro de certo limite, possam ser pagos, após a notificação da recusa de visto, os trabalhos realizados ou os bens e serviços adquiridos depois da celebração do contrato e até à data de tal notificação.



4.5. Ora, os factos indicados nos quadros n.º 2 e 3 incluídos no ponto 3.4. deste Relatório evidenciam que foram efetuados pagamentos, designadamente:

- ✓ No caso do contrato de *"Fornecimento, Instalação e Construção de Uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos"*, no valor total de **4.864.661,64€**, entre o período de 25 de novembro de 2009 a 18 de novembro de 2010;
- ✓ No caso do contrato de *"Fornecimento, e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas"*, no valor global de **735.000,00 €**, em 15 de dezembro de 2010.

4.6. No entanto, em ambos os casos, os contratos só foram enviados a este Tribunal em 15 de abril de 2011, pelo que a 1.ª Secção, em Sessão de Subsecção, decidiu não apreciar a legalidade dos contratos em apreço em virtude de já terem produzido todos os seus efeitos, como assinalado na alínea k) do ponto 3.2.

4.7. Já quanto ao contrato de *"Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA"*, referido na alínea f) do ponto 3.2. e à semelhança dos supra aludidos contratos de fornecimento, também estava sujeito a fiscalização prévia.

4.8. Atentos os factos indicados no quadro n.º 4 do ponto 3.3. verifica-se que a execução integral deste último contrato correspondeu a pagamentos no valor global de **749.946,05 €**, no período de 04 de fevereiro a setembro de 2008, sem que o mesmo tenha sido remetido ao TC.

4.9. A execução integral dos contratos (execução material e financeira), antes do seu envio ou sem este envio para fiscalização prévia do TC, é suscetível de



integrar a infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

V- IDENTIFICAÇÃO DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

5.1. Enquadramento legal

De acordo com os respetivos estatutos, a AMBILITAL, E.I.M. possui como órgão executivo um conselho de administração [artigos 6º, nº 1, e 12º, nº 1, alíneas a) e c)], ao qual compete, designadamente, "*(i) gerir a empresa, praticando todos os actos e operações relativos ao objeto social, (ii) adquirir, alienar e onerar direitos e bens móveis ou imóveis*".

Nos termos do artigo 14º dos mesmos estatutos, a empresa obriga-se "*(i) pelas assinaturas conjuntas de dois administradores, uma das quais, necessariamente, a do administrador eleito sob proposta dos sócios privados (ii) pelas assinaturas conjuntas de um administrador e de um mandatário da empresa, actuando no âmbito dos poderes conferidos (iii) pela única assinatura de um mandatário nos casos previstos pelo instrumento de mandato*".

5.2. Dos responsáveis pelas autorizações de pagamento

De acordo com os elementos remetidos ao abrigo do ofício n.º 5038, de 19 de outubro de 2011, cada pagamento é documentado com cópia da fatura, de uma nota interna na qual consta a identificação do objeto do contrato, a referência da fatura e do respetivo valor, a validação por um diretor técnico e a data e autorização da "Administração" com duas assinaturas e do extrato bancário. Da verificação de todos os documentos, apura-se que todos os pagamentos em causa foram autorizados por:

- ❖ Idalécio José Viegas Veríssimo, Presidente do Conselho de Administração da AMBILITAL, E.I.M. (em representação da AMAGRA);



Tribunal de Contas

- ❖ José Carlos Vaz Moreira, ex-Administrador da AMBILITAL, E.I.M. (em representação da SUMA, Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A. ²⁷).

Acresce que a responsabilidade pela remessa atempada dos contratos para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas recaía também sobre Idalécio José Viegas Veríssimo, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração, de acordo com o estabelecido na alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º dos Estatutos da AMBILITAL, E.I.M. e no n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.

VI- JUSTIFICAÇÃO APRESENTADA/ALEGAÇÕES

6.1. Em sede de fiscalização prévia

Aquando do envio dos contratos para efeitos de fiscalização prévia do TC, o Presidente do Conselho da Administração da AMBILITAL, E.I.M. expressou que:

"(...) A requerente, na convicção da sua desnecessidade, não submeteu até à presente data o contrato supra identificado a fiscalização prévia por considerar que estaria isenta nos termos do disposto nos art.º(s) 46.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, revista pelas Leis n.º (s) 87 –B/98, de 31/12, 1/2001, de 4/01, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/08 e 35/2007, de 13/08, por remissão para o disposto nos art.(s) 2.º, n.º 1 e 5º, n.º 1, alínea c) (...).

(...) Convicção essa que radicava também e ainda no despacho desse Tribunal, respetivo ao procedimento concursal que tinha submetido a visto prévio, em 16/07/04 a que foi atribuído o n.º de processo 1343/04, e citando "Decidido em sessão diária de visto devolver o processo por não estar sujeito a fiscalização prévia (...).

(...) Dado que surgiram dúvidas relativamente à isenção de visto do presente contrato e com vista a aclarar a efetiva necessidade de submissão a visto, remete-se o processo (...).

(...) O investimento foi financeiramente suportado pela requerente e a execução dos saldos permitiu o seu pagamento, sem qualquer recurso a empréstimos bancários ou outro tipo de endividamento público ou privado (...).

²⁷ Nova designação do sócio privado da AMBILITAL, E.I.M.



Os pagamentos realizados foram adequados ao fornecimento dos bens, os quais foram efetivamente prestados (...).

(...) Não foram efetuados pagamentos indevidos nem houve qualquer dano para o erário público (...).

(...) A requerente é uma pequena e média empresa que habitualmente não executa contratos de montantes elevados (...).

(...) Desde 2004, a requerente só executou o presente contrato de valor elevado, e outro que também, agora se remete a esse Tribunal (...).

(...) Convicta da sua bondade e do cumprimento da lei atuou sempre no estrito cumprimento das regras que regulam a contratação pública, cumprindo os seus princípios, em defesa e benefício do interesse público (...)"²⁸.

6.2. Em sede de fiscalização concomitante

Entretanto, já em sede de fiscalização concomitante e a instâncias deste Tribunal²⁹, veio o mesmo presidente referir que:

"(...) Não existem outras razões, para além das já apresentadas, relativamente aos motivos que levaram à execução financeira dos contratos, sem que os mesmos tivessem sido previamente submetidos à apreciação desse Tribunal, para além de que estes contratos foram alvo de financiamento comunitário (...). Ora, tendo a Ambilital que cumprir todas as regras, regulamentos e legislação em vigor para ter acesso aos financiamentos comunitários, somente a sua convicção de estar a cumprir a legislação levou à não submissão dos referidos contratos, para além de que as verbas afetas aos contratos foram efetivamente comparticipadas. Mais se acresce que sendo a Ambilital uma PME, somente a comparticipação de fundos comunitários permite efetuar grandes investimentos. Nunca o Conselho de Administração por qualquer motivo ou razão poderia pôr em causa o recebimento das comparticipações comunitárias por incumprimento deliberado, as quais poriam em causa a própria insolvência da empresa. Logo que surgiu a dúvida relativamente à necessidade de visto em contratos e com vista a aclarar a efetiva necessidade de submissão, de imediato a Administração remeteu a esse Tribunal toda a documentação (...)"

²⁸ Cfr. Of. de remessa dos contratos para fiscalização prévia, nºs. 4252 e 4253, ambos de 15 de abril de 2011.

²⁹ Cfr. Of. da DGTC n.º 15305, de 13 de outubro de 2011.



Questionado, ainda, o Presidente da AMBILITAL, E.I.M, sobre a eventual celebração de outros contratos, que pela sua natureza e valor determinassem a sua sujeição a fiscalização prévia³⁰, foi este Tribunal informado³¹ que:

"(...) foi detetado um único contrato celebrado em 24 de setembro de 2007 no valor de 749.946,05 € referente a fornecimento de um sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA. O contrato encontra-se integralmente executado, não tendo no entanto ainda sido feita a sua aceitação.

A não submissão deste contrato radica nas razões já referidas para os contratos relativos aos processos 636/11 e 637/11 (...)".

6.3. No exercício do contraditório

Nas pronúncias apresentadas³², os indiciados responsáveis, Idalécio José Viegas Veríssimo e José Carlos Vaz Moreira, vêm requerer que *"(...) nos termos do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória (...)"*, invocando para tal a existência de um conjunto de fatores que, no seu entender, permitem fazer uso dessa faculdade, designadamente³³:

- A convicção de que os contratos em apreço *"(...) face ao Douto despacho proferido no processo nº 1343/04, de 16/07 (...)"* se encontravam isentos de fiscalização prévia, tendo os contratos sido remetidos logo que se suscitou a dúvida sobre esta matéria;
- A colaboração *"total"* na prestação de esclarecimentos para com o TC no âmbito do presente processo;
- Terem agido de boa-fé com observância de *"(...) todas as regras da contratação pública (...)"*;
- A inexistência de *"(...) pagamentos indevidos não tendo havido, assim, qualquer dano para o erário público (...)"*;

³⁰ Cfr. Of. n.º 15305, de 13 de outubro de 2011.

³¹ Cfr. Of. n.º 5038, de 19 de outubro de 2011.

³² As quais se encontram digitalizadas em Anexo II ao Relatório.

³³ Apesar de apresentarem defesa autónoma verifica-se que na generalidade as suas alegações assentam nas mesmas premissas.



Tribunal de Contas

- Terem diligenciado no sentido de ser prestada junto deste Tribunal "(...) *toda a informação referente ao designado "outro contrato" abordado no ponto VIII do relato de auditoria (...)*";
- Terem atuado "(...) *na convicção de que estava[m] no cumprimento da legalidade (...)*" pelo que "(...) *deve classificar-se a conduta do[s] requerente[s] como meramente negligente, de que se penitencia[m], conduta adotada na convicção de que, face ao duto despacho proferido no processo nº1343/04, de 16/07, os contratos em causa não estariam sujeitos a visto prévio (...)*";
- A inexistência de "(...) *registos de censura e de recomendações ao ora requerente pela prática de infração semelhante (...)*".

Alega, ainda, o indiciado responsável, José Carlos Vaz Moreira que "(...) *sempre atuou de boa-fé ao longo de todo o procedimento que conduziu à celebração e execução dos contratos em questão (...) tendo os respetivos projetos sido submetidos (...) a apreciação de diversos organismos públicos que sempre se pronunciaram favoravelmente sobre os mesmos(...)*".

Invoca, igualmente, que tais projetos " (...) *Constam do plano estratégico aprovado por unanimidade em sede de Assembleia intermunicipal da AMAGRA (...)* " e "(...) *Foram aprovados pelo PORA e pelo QREN(...)*" e bem assim terem as obras em causa "(...) *relevante interesse público (...)*".

Por último, os ora indiciados responsáveis, caso este Tribunal entenda não relevar a responsabilidade financeira em que incorrem "(...) *requer[em], nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 69º da LOPTC conjugado com o preceituado no n.º 3 do art.º 65º da mesma Lei (...) a emissão das correspondentes guias para proceder[em] ao pagamento das respetivas multas pelo valor mínimo, extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade sancionatória (...)*".



VII- APRECIACÃO

Considerando a factualidade apurada e todos os argumentos aduzidos formulam-se as observações infra detalhadas.

A obrigatoriedade de submissão “*a visto*” dos contratos públicos geradores de despesa pública, pelas entidades públicas, afere-se pelas disposições legais vertidas na LOPTC [artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º e 48.º] e na Lei do Orçamento de Estado.

Encontrando-se os contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC, não poderiam os mesmos serem executados (financeiramente) antes de serem enviados e o Tribunal se pronunciar sobre os mesmos (artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC)³⁴.

Da factualidade supra descrita resulta que os aludidos contratos de fornecimento produziram todos os seus efeitos, incluindo financeiros, antes do seu envio (no caso de dois deles) para este Tribunal (que ocorreu em **15 de abril de 2011**, tendo a decisão sobre os mesmos sido proferida em **07 de junho de 2011**³⁵) porquanto foram efetuados todos os pagamentos contratuais pela AMBILITAL, E.I.M., de forma faseada, entre **25 de novembro de 2009 e 18 de novembro de 2010**³⁶, no caso do contrato celebrado em 17 de setembro de 2009, e em **15 de dezembro de 2010**³⁷, relativamente ao contrato celebrado em 22 de setembro de 2010.

Relativamente ao contrato para o “*Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA*”³⁸, que não foi sequer enviado ao TC, para fiscalização prévia, foram efetuados todos os pagamentos contratuais pela AMBILITAL, E.I.M., de forma faseada, entre **04 de fevereiro e 02 de setembro de 2008**, perfazendo o montante total de **749.946,05 €**.

³⁴ Como se refere na Sentença n.º 06/2012 – 3ª S, de 30 de abril, pág. 29, in www.tcontas.pt “(...) a LOPTC estabelece prazos imperativos para que os contratos sejam enviados à fiscalização prévia quando os contratos produzam efeitos materiais antes do “Visto”: prazos de 20 dias quer para a remessa inicial quer para o reenvio após devolução do Tribunal (artºs 81º-nº 2 e 82º-nº 2)”.

³⁵ Ac. n.º 49/11 -1ªS/SS, 07 de junho de 2011

³⁶ No montante total de 4.864.661,64 €.

³⁷ No montante total de 735.000,00 €.

³⁸ Que apenas foi remetido no âmbito da presente Ação de fiscalização, através do ofício n.º 15305, de 19 de outubro de 2011.



Tribunal de Contas

Quanto ao argumento de que não enviaram os contratos em apreço, atempadamente para efeitos de fiscalização prévia do TC, por se terem baseado na decisão deste Tribunal proferida em 16 de julho de 2004 (no processo n.º 1343/04), que determinou a devolução de um contrato celebrado pela AMBILITAL, E.I.M., por o mesmo não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, reafirma-se o que já foi dito em sede de Relato, isto é, que esta decisão foi emitida na vigência inicial da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, data em que apenas se encontrava sujeita aos poderes de controlo financeiro do TC (estava sujeita à prestação de contas e à realização de auditorias).

Ora, a Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, veio alterar esta lei, determinando, entre outros aspetos, que:

- ✓ As entidades previstas no n.º 2 do artigo 2.º, entre as quais se incluem as empresas intermunicipais [alínea c)], também ficam sujeitas aos poderes de jurisdição do Tribunal de Contas;
- ✓ O TC fiscaliza previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos (que se enquadrem no n.º 1 do artigo 46.º) celebrados pelas "*(...) entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*" (alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º³⁹).

Neste enquadramento legislativo, o TC considerou, em sede de fiscalização prévia, que os contratos em apreço encontravam-se sujeitos a este tipo de fiscalização e consequentemente ao seu regime legal - impossibilidade de produção de efeitos financeiros antes da pronúncia do Tribunal de Contas (artigo 45.º).

³⁹ Esta disposição legal foi, entretanto, alterada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, tendo sido clarificado e alargado o âmbito subjetivo da fiscalização prévia.



Tribunal de Contas

Acresce que as alterações legislativas, designadamente em matéria de incidência de fiscalização prévia não poderiam ser olvidadas por aqueles dirigentes que, enquanto titulares de cargos públicos, não podem alegar desconhecer as regras legais aplicáveis, mormente em sede de contratação pública.

Assim, o alegado de que atuaram na convicção de estarem a agir em conformidade com a lei, não pode proceder.

Saliente-se, também, e mais concretamente no que respeita ao contrato de "Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA"⁴⁰ que, à semelhança do que sucedeu relativamente aos outros contratos já aqui analisados, e logo que se suscitaram as dúvidas sobre a sujeição destes ao controlo prévio do TC, poderia sempre o Presidente do Conselho de Administração da AMBILITAL, E.I.M. ter providenciado pelo seu envio⁴¹ (embora essa remessa se viesse a revelar extemporânea); ao invés apenas o fez quando questionado em sede de fiscalização concomitante sobre a eventual outorga e execução de outros contratos públicos sem o visto do TC, após a entrada em vigor da já citada Lei nº 48/2006.

Também e conforme entendimento sufragado na jurisprudência deste Tribunal "(...) *As despesas públicas só podem realizar-se se os factos que as geram estiverem de acordo com as normas legais aplicáveis (...), e, por força da lei (que ninguém pode alegar não conhecer), a eficácia jurídico-financeira de muitos dos contratos que originam despesa pública depende da verificação e confirmação dessa legalidade pelo Tribunal de Contas (...)*"⁴².

Dos autos resulta que os indiciados responsáveis eram titulares de cargos que implicavam a administração e gestão de dinheiros públicos, assistindo-lhes, assim, um dever reforçado de conhecer as normas jurídicas que regulam a administração e gestão de dinheiros públicos⁴³.

⁴⁰ Que apenas foi remetido no âmbito da presente ação de apuramento de responsabilidade, através do Of. n.º 5038, de 19 de outubro de 2011.

⁴¹ A este propósito *vide* ponto V do presente Relatório.

⁴² Cfr. Ac. n.º 9/2012 – 1ª S/SS, de 21 de março, pág. 31, in www.tcontas.pt.

⁴³ Também a este propósito *Vide* José António Veloso, "Erro em Direito Penal", 2ª edição, 1999, págs. 23 a 25, e Ac. n.º 8/2010- 3.ª S/ PL, de 13 de junho, pág.18 a 20.



Tribunal de Contas

Ora, as responsabilidades que os alegantes sabiam poder vir a assumir – e que, de facto, assumiram - ao terem aceite a titularidade de cargos cujo conteúdo funcional implicava a gestão e administração de dinheiros públicos, só por si, determinam uma atitude mais ativa no sentido de conhecerem as normas jurídicas fundamentais aplicáveis à Administração Pública, designadamente no que à contratação pública diz respeito⁴⁴.

E mesmo que os ora indiciados tenham agido na "*convicção de que estava[m] no cumprimento da legalidade*"⁴⁵, refira-se que, tal como vem sendo mencionada na jurisprudência deste Tribunal e de outros como seja o Supremo Tribunal de Justiça, um dos pressupostos da punição do facto é determinar se efetivamente o erro sobre a ilicitude é (ou não) censurável⁴⁶.

Com relevo para esta matéria, assume pertinência destacar a seguinte jurisprudência:

" (...)

Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspetos menores ou detalhes insignificantes mas a substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou suscetíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descuidado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa (...)"⁴⁷.

" (...)

A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura (...)"⁴⁸

⁴⁴ Também neste sentido *vide* o já citado Ac. n.º 8/2010, pág.26.

⁴⁵ Cfr. Alegações em Anexo II ao presente Relatório.

⁴⁶ *Vide*, ainda, a citada Sentença n.º 14/2011 – 3ª S., de 20 de junho e o Ac. do STJ, de 28 de fevereiro de 1996, in www.dgsi.pt/jstj.nsf.

⁴⁷ Acórdão n.º 02/2007, de 16 de maio, in Revista do Tribunal de Contas, n.º 48.

⁴⁸ Acórdão n.º 03/2007, de 27 de junho, in www.tcontas.pt, pág. 49.



Tribunal de Contas

Também o argumento invocado pelos ora alegantes de que agiram de boa fé ao longo de todo o procedimento que conduziu à celebração e execução dos contratos em questão, por si só não é fundamento para afastar a ilicitude verificada, ainda que a título de negligência, pois como já se referiu são titulares de cargos públicos e, como tal, responsáveis pela tomada de decisões relativas à contratação pública com observância da estrita legalidade dos atos por si praticados^{49/50}.

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

A factualidade supra exposta não exime, assim, os indiciados responsáveis, da responsabilidade pela prática dos atos ilegais que lhes são imputados, pois, enquanto decisores públicos e responsáveis pela autorização de pagamento de despesas públicas, deveriam munir-se de especial cuidado na verificação de todos os formalismos exigíveis no âmbito da contratação pública, incluindo o cumprimento das disposições legais em matéria de sujeição a controlo financeiro do TC e a verificação da legalidade do dispêndio de dinheiros públicos.

Note-se, ainda, que a fiscalização prévia dos atos e contratos geradores de despesa pública, assume uma importante função de controlo e disciplina, verificando a conformidade dos contratos/atos celebrados com as leis em vigor e o cabimento orçamental dos respetivos encargos em verba orçamental própria⁵¹.

Veja-se, aliás, que reconhecendo-se a relevância deste tipo de fiscalização, o próprio legislador através da Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, veio reforçá-la, impedindo que os atos a ela submetidos não só não possam produzir quaisquer efeitos

⁴⁹ Por todos *vide* Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007- 3ª S., de 20 de novembro.

⁵⁰ Como se refere na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª S., de 10 de julho, pág. 11, “*Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia*”.

⁵¹ Cfr. Artigo 44.º, da LOPTC.



financeiros, como, se forem de valor superior a € 950.000,00, não podem produzir quaisquer outros efeitos, vulgarmente denominados de “*efeitos materiais*”.

Não procedem, pois, os argumentos invocados para a não sujeição (atempada) dos contratos de fornecimento em apreço.

No respeitante ao invocado de não terem ocorrido “(...) *pagamentos indevidos não tendo havido, assim, qualquer dano para o erário público*”, importa referir que este argumento não afasta a responsabilidade financeira indiciada, uma vez que ocorreu violação do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

Face ao também alegado de que “(...) *as obras executadas são de relevante interesse público (...)*”⁵² importa mencionar que os benefícios que daí possam resultar não se podem sobrepor ao cumprimento dos preceitos legais aplicáveis aos contratos outorgados pela AMBILITAL, E.I.M..

Veja-se, ainda, que o corolário da prossecução do “*interesse público*” se encontra naturalmente subjacente à previsão legal da existência da fiscalização prévia exercida pelo TC⁵³.

VIII- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

8.1. A execução integral dos contratos em apreço pela AMBILITAL, E.I.M., sem pronúncia do TC em sede de fiscalização prévia e como tal em desrespeito dos referidos artigos 5.º, n.º 1, al. c), 46.º, n.º 1, al. b), e 45.º, n.º 1 todos da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática de três infrações financeiras tipificadas na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC - “**(...) execução de (...) contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos**” - (Vide Anexo I ao Relatório).

⁵² Cfr. Alegações apresentadas por José Carlos Vaz Moreira, em Anexo II ao Presente Relatório.

⁵³ Veja-se, aliás, o entendimento sufragado pela jurisprudência deste Tribunal, nomeadamente, no Ac. n.º 6/2006-1.ª S/PL, de 01 de fevereiro, www.tcontas.pt, pág. 10, onde se refere que quando a Administração atua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro da sua atuação, confunde-se com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar.



- 8.2.** A responsabilidade pelas indiciadas infrações recai sobre os autores dos atos, atento o disposto nos artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, no caso, o Presidente da AMBILITAL, E.I.M., José Idalécio Viegas Veríssimo e o então Administrador, José Carlos Vaz Moreira.
- 8.3.** Nos termos das disposições citadas, cada uma das infrações identificadas é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do mesmo artigo, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC⁵⁴ (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €).
- 8.4.** A efetivação de responsabilidade financeira decorrente das ilegalidades atrás mencionadas ocorre em processo de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- 8.5.** No que respeita a registos de recomendação ou censura aos responsáveis e ao organismo enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, compulsada a base de dados GDOC- Sistema de Gestão Processual e Documental bem como o GENT- Gestão de Entidades, constata-se não existirem quaisquer registos de recomendações e/ou censura pela prática de infração financeira semelhante pelos responsáveis indiciados.

Também no que concerne à existência de recomendações deste Tribunal para correção da prática de irregularidades no âmbito dos procedimentos adotados pela AMBILITAL, E.I.M. não foram detetados quaisquer registos.

⁵⁴ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



IX- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos nºs 4 e 5 do artigo 29º da LOPTC, emitiu aquele magistrado parecer, em 08 de março de 2013, concordante com o teor do projeto de relatório apresentado, referindo "(...) 2. Na verdade, a factualidade apurada no decurso da ação e descrita no relatório é suscetível de integrar a prática de três infrações financeiras p. e p. pelos artigos 65.º nº 1 alínea h) e 5º n.º 1 alínea c), 45º n.º 1 alínea b), todos da LOPTC (...)".

X- CONCLUSÕES

❖ Dos contratos de fornecimento

10.1. A AMBILITAL, E.I.M. celebrou os contratos infra identificados:

- ❖ "Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos", em **17 de setembro de 2009**, para vigorar por um período de 180 dias, no montante de **4.898.110,68 €**.
- ❖ "Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas", em **22 de setembro de 2009**, para vigorar pelo período de 45 dias, no montante global de **735.000,00 €**.
- ❖ "Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA", em **24 de setembro de 2007**, para vigorar pelo período de 150 dias, no montante de **749.946,05 €**.



❖ Da sua execução sem pronúncia do TC

- 10.2** A AMBILITAL, E.I.M. autorizou, desde **24 de novembro de 2009** a **08 de outubro de 2010**, todos os pagamentos no âmbito do 1º contrato de fornecimento, no montante total de **4.864.661,64 €**.
- 10.3** Já no que concerne ao 2º contrato de fornecimento em apreço, a AMBILITAL, E.I.M. autorizou, em **07 de dezembro de 2010**, pagamentos, no montante total de **735.000,00 €**.
- 10.4** Com as autorizações de pagamento proferidas em **08 de outubro de 2010**⁵⁵ (**1º contrato**) e em **07 de dezembro de 2010**⁵⁶ (**2º contrato**), os referidos contratos ficaram integralmente executados, física e financeiramente.
- 10.5** Estes contratos apenas foram remetidos ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, em **15 de abril de 2011**, pelo que a sua apreciação nesta sede se revelou inútil, atentas as finalidades deste tipo de fiscalização (Acórdão proferido em **07 de junho de 2011**) tendo sido desrespeitado a al. c) do n.º 1 do artigo 5º, a al. b) do n.º 1 artigo 46.º e o n.º 1 do artigo 45.º, todos da LOPTC.
- 10.6** Relativamente ao 3º contrato de fornecimento supra identificado, o mesmo não foi remetido para fiscalização prévia, não obstante a AMBILITAL, E.I.M. se encontrar sujeita à jurisdição deste Tribunal, designadamente ao controlo prévio, atento o disposto na al. c) do n.º 1 do artigo 5º da LOPTC, e o contrato se enquadrar na al. b) do n.º 1 do artigo 46.º.

⁵⁵ O último pagamento foi efetivado em 18 de novembro de 2010.

⁵⁶ O último pagamento foi efetivado em 15 de dezembro de 2010.



10.7 Ainda, no âmbito deste contrato, no período de **11 de janeiro de 2008 a 27 de junho de 2008**⁵⁷, foram autorizados pagamentos, no montante total de **749.946,05 €**, os quais são ilegais por terem desrespeitado as normas identificadas no número anterior e, ainda, o disposto no n.º 1 do artigo 45º da LOPTC.

❖ Das ilegalidades apuradas

10.8 As ilegalidades detetadas são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, sendo responsáveis pelas infrações o Presidente da AMBILITAL, E.I.M., José Idalécio Viegas Veríssimo e o então Administrador, José Carlos Vaz Moreira.

❖ Do sancionamento

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

10.10 Compulsada a base de dados GDOC e GENT não foram detetados registos de recomendação e/ou censura pela prática de infração financeira semelhante à infrações ora indiciadas.

XI- DECISÃO

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

⁵⁷ O pagamento integral deste contrato ocorreu em 02 de setembro de 2009.



Tribunal de Contas

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na autorização e efetivação de pagamentos sem remessa e pronúncia atempada do TC, em sede de fiscalização prévia, e identifica os responsáveis pelas mesmas no seu ponto V;

- b)** Recomendar à AMBILITAL, E.I.M. o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, à produção dos seus efeitos e aos prazos estabelecidos para o seu envio constantes, particularmente dos artigos 45.º, 46.º, 48.º, 81.º e 82.º, da LOPTC;

- c)** Fixar os emolumentos devidos pela AMBILITAL, E.I.M. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;

- d)** Remeter cópia do Relatório:
 - ❖ Ao Presidente da AMBILITAL, E.I.M., José Idalécio Viegas Veríssimo;
 - ❖ Ao Ex-Administrador da AMBILITAL, E.I.M., José Carlos Vaz Moreira;
 - ❖ Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área das Autarquias Locais;

- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC;



Tribunal de Contas

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

Lisboa, 16 de abril de 2013

Os Juízes Conselheiros

João Figueiredo - Relator

José Mouraz Lopes

Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i> <i>DCC</i>
<i>Paula Antão Rodrigues</i>	<i>Técnica Verificadora</i> <i>Superior 1.ª Classe,</i> <i>Jurista</i>	 <i>DCC</i>
<i>Rita Quintela</i> ⁵⁸	<i>Técnica Superior</i> <i>2ª Classe</i> <i>Jurista</i>	

⁵⁸ Participou na elaboração do Relato.



ANEXO I

***Mapa de infrações geradoras de eventual Responsabilidade Financeira
Sancionatória***



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

<i>Item do Relatório</i>	<i>Factos</i>	<i>Normas Violadas</i>	<i>Tipo de responsabilidade</i>	<i>Responsáveis</i>
Capítulos III, IV, VII e VIII	<p><i>Execução integral, incluindo autorização e efetivação de pagamentos antes do visto relativamente aos contratos:</i></p> <ul style="list-style-type: none">❖ "Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem de Resíduos", no montante de 4.898.110,68 €.❖ "Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas", no montante de 735.000,00 € <p><i>Execução integral, sem remessa a fiscalização prévia do Contrato de "Fornecimento de um Sistema para Tratamento de Lixiviados do Aterro Sanitário da AMAGRA", no montante de 749.946,05 €.</i></p>	<p><i>Artigos 5.º, n.º 1, al. c), 46.º, n.º 1, al. b), e 45.º, n.º 1, todos da LOPTC</i></p>	<p><i>Sancionatória Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i></p>	<p><i>De acordo com o ponto V do Relatório:</i></p> <ul style="list-style-type: none">❖ <i>Idalécio José Viegas Veríssimo (Presidente do Conselho de Administração da AMBILITAL, E.I.M.)</i>❖ <i>José Carlos Vaz Moreira (Ex-Administrador da AMBILITAL, E.I.M.)</i>

Quadro n.º 5



Tribunal de Contas



ANEXO II

Respostas apresentadas no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



ambital

INVESTIMENTOS AMBIENTAIS NO ALENTEJO, EIM

Exmo:

Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F. F. Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência: Sua comunicação:
DCC 25.JUL'12 12651

Of. Nº: 11VTC

Data: 1 de Agosto de 2012

Assunto: Resposta V. Ref. DCC - 25.JUL'12 12651/ Proc. Nº.17/2012 – 1.ºS. - ARF

Auditoria à Ambital, EIM para o apuramento de responsabilidades financeiras no âmbito dos Contratos para "Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem da Ambital" e "Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas", identificadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre os processos de visto n.s 636 e 637/2011.

Proc. Nº.17/2012 – 1.ºS. - ARF

Venerandos Juizes Conselheiros,

Idalécio José Viegas Verissimo, Presidente do Conselho de Administração da AMBITAL, vem, ao abrigo do direito de "pronúncia" ao relato de auditoria referente ao processo nº17/2012 – 1ºS / ARF, requerer que, nos termos do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória em que incorre, dado que:

1. O ora requerente estava convicto que face ao Douto despacho proferido no processo nº1343/04, de 16/07, a AMBITAL EIM estava isenta da fiscalização prévia;
2. As razões que criaram este convencimento constam do ponto VI do relato de auditoria;
3. Logo que se lhe suscitou a dúvida sobre a bondade de tal convicção, remeteu de imediato os contratos em causa para apreciação em sede de fiscalização prévia;

BGTC 09 08'12 15939





4. Prestou colaboração total tendo fornecido, prontamente, todas as informações requeridas por V/Exas.;
5. Não ocorreram pagamentos indevidos não tendo havido, assim, qualquer dano para o erário público;
6. O ora requerente sempre actuou de boa-fé ao longo de todo o procedimento que conduziu à celebração e execução dos contratos em questão, nos termos da convicção acima referida, tendo os mesmos sido procedidos de todas as regras da contratação pública, como se pode comprovar em sede de fiscalização concomitante e no relato de auditoria;
7. Logo após se terem suscitado dúvidas, nunca hesitou em levar a esse Digníssimo Tribunal, para apreciação e fiscalização prévia, os contratos referidos, bem como, logo que alertado por esse Digníssimo Tribunal, enviou ainda toda a informação referente ao designado "outro contrato" abordado no ponto VIII do relato de auditoria, que também este foi procedido de todas as regras da contratação pública;
8. Por estas razões, que complementam, ou reforçam, as já anteriormente comunicadas a esse Distinto Tribunal (e que constam do relato de auditoria), é adequado concluir que o ora requerente actuou, apenas e só, na convicção de que estava no cumprimento da legalidade, pelo que, e salvo diferente entendimento de V. Exas., deve classificar-se a conduta do requerente como meramente negligente, de que se penitencia, conduta adoptada na convicção de que, face ao duto despacho proferido no processo nº1343/04, de 16/07, os contratos em causa não estariam sujeitos a visto prévio desse Distinto Tribunal;
9. Em suma:
 - a. Evidencia-se suficientemente que a falta apenas pode ser imputada ao ora requerente a título de negligência;
 - b. Não houve quaisquer recomendações desse Distinto Tribunal para a correcção da(s) irregularidade(s) detectada(s) no âmbito dos procedimentos adoptados pela AMBILITAL EIM (como expressamente referido no nº 3 do relato de auditoria);
 - c. Não existem registos de censura e de recomendações ao ora requerente pela prática de infracção semelhante (como expressamente referido no nº 3 do relato de auditoria);

TERMOS EM QUE REQUER A V/EXAS. que se dignem relevar a responsabilidade financeira sancionatória em que incorre o ora requerente, porquanto se verificam os pressuposto enunciados nas alíneas a) a c) do nº 8 do art.º 65º da LOPTC,.

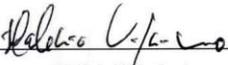
Ou



Caso não seja esse o entendimento de V. Exas., requer, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC conjugado com o preceituado no n.º 3 do art.º 65.º da mesma Lei (na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto), a emissão das correspondentes guias para proceder ao pagamento das respetivas multas pelo valor mínimo, extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade sancionatória.

Certo do entendimento de V. Exas.,
Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do CA


(Idalécio Veríssimo)

Idalécio José Viegas Veríssimo
Rua General Humberto Delgado, n.º28 – 1.ºDt, 7570-273 Grândola
CC 07003798 1zz5
NIF 182416305



Tribunal de Contas



ambital
INVESTIMENTOS AMBIENTAIS NO ALENTEJO, EIM

AODCC

08-08-12

Exmo. Senhor Director-geral do Tribunal de Contas
Venerando Juiz Conselheiro José F. F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua comunicação:
DCC 25.JUL'12 12651

Of. Nº: 1VMTC

Data: 6 de Agosto de 2012

Assunto: Pronúncia no âmbito do relato da auditoria referente ao **Proc. Nº.17/2012 – 1.ªS. - ARF**

.Auditoria à Ambital, EIM para o apuramento de responsabilidades financeiras no âmbito dos Contratos para "Fornecimento, Instalação e Construção de uma Unidade de Tratamento Mecânico e Biológico por Compostagem da Ambital" e "Fornecimento e Montagem de Equipamentos para Automatização da Linha de Triagem de Embalagens Plásticas e Metálicas", identificadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre os processos de visto n.s 636 e 637/2011.

Proc. Nº.17/2012 – 1.ªS. - ARF

Venerandos Juizes Conselheiros,

José Carlos Vaz Moreira, membro do Conselho de Administração da AMBILITAL até Janeiro do ano em curso, mês em que renunciou ao cargo de Administrador, não pertencendo actualmente a qualquer órgão social da empresa, vem, ao abrigo do direito de "*pronúncia*" ao relato de auditoria referente ao processo nº17/2012 – 1ªS / ARF, requerer que, nos termos do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória em que incorre, dado que:

1. O ora requerente estava convicto que, face ao douto despacho proferido no processo nº1343/04, de 16/07, a AMBILITAL EIM estava isenta de fiscalização prévia;
2. As razões que criaram este convencimento constam do ponto VI do relato de auditoria;
3. Logo que se lhe suscitou a dúvida sobre a bondade de tal convicção, em conjunto com o Exmo. Sr. Presidente do Conselho de Administração, diligenciou tempestivamente, no âmbito das funções que lhe estavam cometidas neste processo, para que se remetessem de imediato os contractos em causa para apreciação em sede de fiscalização prévia;

JCTC 08 08'12 15919

1



4. Diligenciou de igual forma para que fosse prestada toda a colaboração e fornecida prontamente todas as informações requeridas por V/Exas.;
5. Não ocorrerem pagamentos indevidos não tendo havido, assim, qualquer dano para o erário público;
6. A celebração dos referidos contratos foi precedida de concurso público internacional com observância e cumprimento de todos os requisitos, procedimentos e formalismos legais respeitantes aos respectivos procedimentos concursais.
7. O ora requerente sempre actuou de boa-fé ao longo de todo o procedimento que conduziu à celebração e execução dos contratos em questão, sendo que os respectivos projectos foram sujeitos a apreciação de diversos organismos públicos que sempre se pronunciaram favoravelmente sobre os mesmos, designadamente:
 - a) Constam do plano estratégico aprovado por unanimidade em sede de Assembleia intermunicipal da AMAGRA.
 - b) Foram aprovados pelo PORA e pelo QREN.
8. As obras executadas são de relevante interesse público, tendo mesmo merecido a honra de inauguração pela então Exma. Sr.ª Ministra do Ambiente, com a presença de todas as entidades oficiais por onde o projecto teve que ser submetido à apreciação, de todos os Presidentes de Câmara de todos os municípios a que estes projectos passaram a atender, para além de outros autarcas convidados, bem como representantes das demais entidades oficiais ligadas à tutela do ministério do ambiente.
9. Logo após se terem suscitado dúvidas, nunca hesitou em diligenciar, oportuna e rapidamente, em conjunto com o Exmo. Sr. Presidente do Conselho de Administração, para que fosse levado a esse Digníssimo Tribunal, para apreciação e fiscalização prévia, os contractos referidos, bem como, logo que alertado por esse Digníssimo Tribunal, tomou todas as providências, em conjunto com o Exmo. Sr. Presidente do Conselho de Administração, para que também fosse prontamente enviada toda a informação referente ao designado "outro contrato" abordado no ponto VIII do relato de auditoria.
10. Por estas razões, que complementam, ou reforçam, as já anteriormente comunicadas a esse Distinto Tribunal (e que constam do relato de auditoria), é adequado concluir que o ora requerente actuou, apenas e só, na convicção de que estava no cumprimento da legalidade, pelo que, e salvo diferente entendimento de V. Exas., deve classificar-se a conduta do requerente como meramente negligente, de que se penitencia, conduta adoptada na convicção de que, face ao duto despacho proferido no processo nº1343/04, de 16/07, os contratos em causa não estariam sujeitos a visto prévio desse Distinto Tribunal.
11. Em suma:
 - a) Evidencia-se suficientemente que a falta apenas pode ser imputada ao ora requerente a título de negligência;
 - b) Não houve quaisquer recomendações desse Distinto Tribunal para a correcção da(s) irregularidade(s) detectada(s) no âmbito dos procedimentos adoptados pela AMBILITAL EIM (como expressamente referido no nº 3 do relato de auditoria);
 - c) Não existem registos de censura e de recomendações ao ora requerente pela prática de infracção semelhante (como expressamente referido no nº 3 do relato de auditoria);



2



TERMOS EM QUE REQR A VIEXAS. que se dignem relevar a responsabilidade financeira sancionatória em que incorre o ora requerente, porquanto se verificam os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC,.

Ou

Caso não seja esse o entendimento de V. Exas., requer, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC conjugado com o preceituado no n.º 3 do art.º 65.º da mesma Lei (na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto), a emissão das correspondentes guias para proceder ao pagamento das respectivas multas pelo valor mínimo, extinguindo-se, deste modo, o procedimento por responsabilidade sancionatória.

Assim decidindo farão V. Exas. inteira JUSTIÇA.

Vogal do Conselho de Administração

(José Carlos Vaz Moreira)

José Carlos Vaz Moreira
Rua Nova do Monte Grande, n.º 71
4465-346 Leça do Balio
CC 05770100 8zz9
NIF 22082014