

PROCESSO N.º 11/2012 – ARF /1ª S

RELATÓRIO N.º 8/2013 – ARF/1ªS



Contrato de empreitada
"Conceção/Construção da Escola EB1/JI dos Canaviais"

celebrado entre o

Município de Évora
e o Consórcio "Ecociaf – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e
Certar – Sociedade de Construções, S.A."

(Processo de fiscalização Prévia nº 1968/2009)

Tribunal de Contas
2013



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	Relação de siglas	4
I-	Introdução	5
II-	Metodologia	5
III-	Factualidade apurada	6
IV-	Normas Legais aplicáveis/Caracterização da infração financeira	9
V-	Autorização dos pagamentos/Identificação nominal e funcional do eventual responsável	10
VI-	Justificações para "Pagamento antes do visto do Tribunal de Contas"	12
VII-	Apreciação	14
VIII-	Responsabilidade financeira sancionatória	18
IX-	Parecer do Ministério Público	20
X-	Conclusões	21
XI-	Decisão	22
	FICHA TÉCNICA	24
	Anexo	25



SIGLAS

Ac.	<i>Acórdão</i>
AME	<i>Assembleia Municipal de Évora</i>
CME	<i>Câmara Municipal de Évora</i>
DCC	<i>Departamento de Controlo Concomitante</i>
DECOP	<i>Departamento de Controlo Prévio</i>
DGTC	<i>Direcção-Geral do Tribunal de Contas</i>
DL	<i>Decreto-Lei</i>
Doc.	<i>Documento</i>
DR	<i>Diário da República</i>
IVA	<i>Imposto Sobre Valor Acrescentado</i>
INALENTEJO	<i>Autoridade de Gestão do Programa Operacional do Alentejo</i>
LAL	<i>Lei das Autarquias Locais¹</i>
LFL	<i>Lei das Finanças Locais²</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³</i>
Of.	<i>Ofício</i>
POCAL	<i>Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais⁴</i>
QREN	<i>Quadro de Referência Estratégico Nacional</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
UAT	<i>Unidade de Apoio Técnico</i>
UC	<i>Unidade de Conta</i>

¹ Aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18.09, alterada pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, n.º 67/2007, de 31 de dezembro e Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

² Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, alterada pelas Leis n.º 22-A/2007, de 29 de junho, n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e n.º 22/2012, de 30 de maio.

³ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 04 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente à data dos factos aqui relatados, foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.

⁴ DL n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, DL n.º 315/2000, de 02 de dezembro, DL n.º 84-A/2002, de 05 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.



I- INTRODUÇÃO

Em 14.10.2009⁵, o Município de Évora⁶ remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de empreitada de "Conceção/Construção da Escola EB1/JI dos Canaviais", no montante de 2.443.626,56 € (S/ IVA) celebrado com o Consórcio "Ecociaf – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e Certar – Sociedade de Construções, S.A.", em 08.10.2009⁷.

Pelo Acórdão n.º 60/2011, proferido em Subsecção da 1ª Secção, de 22.07.2011, foi decidido recusar o visto ao supra referenciado contrato de empreitada, bem como:

"(...) prosseguir o processo para:

- a) *Efetivação de eventuais responsabilidades financeiras em matéria de realização de pagamentos com violação de lei, através da elaboração de relatório pelo serviço competente em matéria de fiscalização concomitante (...)"*.

Posteriormente, pelo Acórdão n.º 6/2012, proferido em Plenário da 1ª Secção, de 21.03.2012⁸, foi dado provimento ao recurso, revogando-se a decisão de recusa de visto ao contrato, mas mantendo-se a parte decisória *"(...) na parte que decidiu o prosseguimento do processo para efetivação de responsabilidades (...)"*.

II- METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consistiu no apuramento de eventual responsabilidade financeira decorrente da autorização e efetivação de pagamentos no âmbito da

⁵ Ofício n.º 17571.

⁶ Também designado por CME.

⁷ O qual foi registado na DGTC com o n.º 1968/2009.

⁸ O Município de Évora interpôs recurso para o plenário da 1ª Secção, da decisão de recusa proferida em subsecção da 1ª Secção deste Tribunal – Recurso Ordinário n.º 35/2011.



Tribunal de Contas

execução do aludido contrato de empreitada, antes da pronúncia deste Tribunal, em sede de fiscalização prévia.

O estudo do contrato em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos para fiscalização prévia⁹ e para fiscalização concomitante¹⁰ deste Tribunal.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria, notificado¹¹ para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 03 de outubro de 2012, ao indiciado responsável, José Ernesto Leão D`Oliveira, Presidente da CME.

Apesar de regularmente notificado do relato¹², o aludido indiciado responsável não se pronunciou quanto aos factos, ilegalidades e responsabilidade financeira sancionatória aí identificados.

III- FACTUALIDADE APURADA

Quadro n.º 1- Contrato de empreitada

Objeto do contrato	Data de celebração	Valor do contrato (S/IVA)	Prazo de execução	Tribunal de Contas	
				N.º proc.	Data do visto
“Conceção/ Construção da escola EB1/JI dos Canaviais”	08.10.2009	2.443.626,56 €	465 dias ¹³	1968/2009	21.03.2012 ¹⁴

⁹ Cfr. Of. n.ºs 7411, 9122 e 10436, de 20.05.2011, 17.06.2011 e de 18.07.2011, respetivamente e Faxes de 31.05.2011 e 27.06.2011.

¹⁰ Cfr. Of. n.º 6855, de 31.05.2012.

¹¹ Of. da DGTC n.º 15583, de 10.10.

¹² Foi concedido, para o efeito, um prazo de 10 dias úteis, tendo o Relato sido rececionado em 11.10.2012, como se comprova no aviso de receção.

¹³ 135 dias para a elaboração do projeto e 330 dias para a execução dos trabalhos de construção da empreitada.

¹⁴ Foi concedido o visto em sede de Recurso Ordinário n.º 35/2011.



Tribunal de Contas

- 3.1.** O contrato supra identificado foi celebrado em **08.10.2009**, entre a CME e o Consórcio "*Ecociaf- Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e Certar – Sociedade de Construções, S.A.*", "(...) pelo preço total de **2.443.626,56 euros** (...)", para a execução de trabalhos no âmbito da empreitada supra identificada (Cláusulas 2ª e 3ª)¹⁵.
- 3.2.** Os trabalhos objeto do referido contrato de empreitada eram financiados pelo FEDER/INALENTEJO, no montante de 1.447.178,93 €^{16/17}, decorrendo o prazo de realização da operação no período de 02.11.2009 a 02.11.2011. O valor restante seria assegurado pelo município.
- 3.3.** O contrato de empreitada foi remetido a este Tribunal em **14.10.2009** e foi registado na DGTC em 15.10.2009, para efeitos de fiscalização prévia.
- 3.4.** A obra em apreço foi consignada em **02.11.2009**.
- 3.5.** O município efetuou um pedido de transferência daquelas verbas comunitárias em **29.07.2010**¹⁸, tendo o montante em causa sido recebido em **17.09.2010**¹⁹.

¹⁵ Por adenda a este contrato de empreitada, de 17.11.2009, a cláusula 8ª do contrato foi alterada para passar a incluir a menção à ratificação da minuta do contrato de conceção/construção, aprovada por despacho do Presidente da Câmara datado de 02.10.2009, em reunião camarária de 11.11.2009.

¹⁶ No contrato de financiamento celebrado em 02.12.2008, entre o Município de Évora e a INALENTEJO o montante total de investimento elegível era de 1.590.520,65 €, correspondendo "(...) *A participação financeira FEDER, no montante de €1.113.364,46 (...) à aplicação de uma taxa de 70% (...), sobre o montante de investimento elegível aprovado (...)*" e o prazo de realização da operação decorria entre o período de 02.12.2008 a 30.09.2010 (Cfr. cláusulas 1ª a 3ª).

¹⁷ Este contrato de financiamento foi objeto de uma adenda, outorgada pelas partes, em 07.12.2010, por força da qual o valor de participação passou para 1.447.178,93 €, correspondendo a cerca de 80% do montante total de investimento elegível, o qual também foi alterado para 1.846.473,66 € – *Vide Cláusula 3ª, n.ºs 1 e 2 (alterada através da adenda).*

¹⁸ O contrato de financiamento foi celebrado em 02.12.2008, pelo que e de acordo com os esclarecimentos prestados pela CME "*(...) o primeiro pedido de pagamento dever[ia] ocorrer num prazo inferior a seis meses após a celebração do contrato de financiamento, salvo em situações cuja justificação apresentada pelo beneficiário seja aceite pela Autoridade de Gestão. Assim o 1º pedido de pagamento deveria ter ocorrido até ao dia 02-06-2009. A providência cautelar interposta (...) atrasou substancialmente o início físico*



Tribunal de Contas

3.6. No que respeita à execução física e financeira do contrato em apreço apurou-se o seguinte:

a) Em conformidade com o "Relatório da Obra 2008/029"²⁰ emitido em **08.05.2012**, a obra encontrava-se suspensa, a pedido do empreiteiro, desde 27.05.2011, tendo sido realizados até esta data 19 autos de medição, que ascenderam ao montante de 2.058.303,21 €, e apresentada faturação em igual valor, o que representava, em termos de percentagem, 84,23 do preço contratual.

b) **Foram efetuados pagamentos**, como se discrimina no quadro infra (de acordo com a documentação enviada pela autarquia):

Quadro n.º 2 - Pagamentos

N.º de Ordem de pagamento	Data de autorização	Data de pagamento	Montante (€)
<i>7358/2010 (28.09.2010)</i>	<i>27.09.2010</i>	<i>30.09.2010</i>	<i>349.718,85²¹</i>
<i>7809/2010 (15.10.2010)</i>	<i>"02.07.2010" 15.10.2010</i>	<i>15.10.2010</i>	<i>149.879,51²²</i>
TOTAL			499.598,36²³

3.7. Ainda a propósito da execução financeira do contrato em apreço refira-se que encontrando-se, em 2011, por "(...) pagar o montante de 1.944.028,20 €

da operação e conseqüentemente a submissão do 1º pedido de pagamento que foi apresentado no dia 29-07-2010'.

¹⁹ Cfr. Fax de 31.05.2011.

²⁰ Cfr. Doc. anexo ao of. n.º 6855, de 31.05.2012.

²¹ "Liquidação da despesa" reportada a "(...) participação recebida de fundos comunitários(...)". – Cfr. Ponto n.º 1, alínea a), do Of. n.º 6855, de 31.05.2012.

²² "Liquidação da despesa" reportada a "(...) parte não participada (...) da responsabilidade da Câmara (...)". – Cfr. Ponto n.º 1, alínea b), do Of. n.º 6855, de 31.05.2012.

²³ Também a confirmar este montante vide fax datado de 27.06.2011, no qual a CME veio informar que "(...) o PPI só então apresenta na coluna de "realizado" até 31.12.2010 o valor efetivamente pago de **499.598,36 € (...)**".(negrito nosso).



Tribunal de Contas

para o cumprimento integral do contrato, e existindo apenas cabimento no Orçamento de 2011 no valor de 665.808,00 € (...), foi deliberada em reunião camarária de 08.07.2011, e aprovada em reunião da Assembleia Municipal, a autorização para pagamento do valor de 1.278.220,20 €, no ano de 2012^{24/25}.

- 3.8.** Em sede de fiscalização prévia, o aludido contrato foi objeto de diversas devoluções do TC para a CME prestar esclarecimentos, sendo que a primeira devolução efetuada através de ofício de **03.11.2009**²⁶, só obteve resposta por parte da autarquia decorridos quase dois anos, isto é, em **20.05.2011**²⁷.
- 3.9.** Em subsecção da 1ª Secção do TC, de **22.07.2011**, foi recusado o “visto” ao contrato.
- 3.10.** Em Plenário da 1ª Secção deste Tribunal, de **21.03.2012**, foi aquela decisão revogada “(...) *concedendo o visto ao contrato (...)*” com recomendações.

IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA

- 4.1.** Nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, o contrato de empreitada em apreço, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia, uma vez que configurava um contrato escrito de obras públicas que implicava a realização de despesa de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito²⁸.

²⁴ Dando-se, assim, cumprimento à decisão proferida em sessão diária de visto de 29.06.2011 - *Vide* of. n.º DECOP/UAT.1/5094/2011, de 29.06.2011.

²⁵ Cfr. Certidões de 15 e de 18 de julho de 2011, da CME e da AME, respetivamente.

²⁶ Cfr. Of. DECOP/UAT1/8276/09.

²⁷ Cfr. Of. n.º 7411.

²⁸ 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 do Estado.



Tribunal de Contas

- 4.2.** Os efeitos dos atos e dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC encontram-se condicionados pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos "*(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*"²⁹.
- 4.3.** A autorização e efetivação de pagamentos antes do "*visto*" do TC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – "*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*".

V- AUTORIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS/IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL

- 5.1.** Relativamente à autorização dos pagamentos supra identificados, verifica-se que nas ordens de pagamento n.º 7358/2010³⁰ e 7809/2010³¹, foi exarado "*Autorizado o pagamento por despacho em 2010/09/27 (...)*" e "*(...) em 02/07/2010*"³² (...)", respetivamente.
- 5.2.** Estes despachos de autorização de pagamentos correspondem aos que constam das propostas de cabimento autorizadas pelo Presidente da CME,

Para o ano de 2009, o valor de sujeição a visto para este tipo de contratos era de 350.000,00 € (artigo 159.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31.12) tendo-se mantido esse valor para os anos subsequentes, mas desta feita considerando os contratos isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si (artigos n.º 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28.04, n.º 152.º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12, n.º 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12 e n.º 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12).

²⁹ 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, regra geral, produzir quaisquer efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade (n.º 4 e 5).

³⁰ Emitidas para as correspondentes faturas n.ºs 3582, 5244, 5487.

³¹ Emitidas para as correspondentes faturas n.ºs 3414, 4462 e 5244.

³² De acordo com o indicado nas propostas de cabimento em anexo à ordem de pagamento, o respetivo pagamento foi autorizado em 15.10.2010, o que de resto coincide com o referido pela autarquia – Cfr. Pontos 1 e 2, do of. n.º 6855, de 31.05.2012.



Tribunal de Contas

sendo utilizados para autorizar pagamentos até ao total dos montantes cabimentados³³.

- 5.3.** A este propósito refira-se que, nos termos do ponto 2.8.2.3 das Considerações Técnicas do POCAL, as ordens de pagamento constituem documentos obrigatórios de suporte aos pagamentos devendo conter, entre outras indicações, o(s) montante(s) ílquido(s) e líquido(s) da despesa e a *“Assinatura do funcionário que preenche a ordem do pagamento, do que a confere, do tesoureiro e do presidente do órgão executivo”*³⁴. Ora, esta última assinatura, do Presidente do órgão executivo (ou de outro membro da câmara municipal, se houver delegação de competência) é a que corresponde à autorização de pagamento que deve ser casuística para cada ordem de pagamento.
- 5.4.** No ofício n.º 6855, de 31.05.2012 e quanto a esta matéria foi esclarecido que *“(…) os pagamentos foram autorizados pelo Sr. Presidente da CME nas datas acima referidas, no uso das competências que lhe foram delegadas pela Câmara Municipal (…)”*.
- 5.5.** Tendo em conta que a competência para autorizar os pagamentos recai, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, al. h), da LAL (e os esclarecimentos prestados apontam no mesmo sentido), no Presidente da Câmara Municipal, considera-se que, nos casos em apreço, as *“Autorizações de Pagamentos”* foram concedidas pelo Presidente da CME, José Ernesto Idelfonso Leão D’Oliveira.

³³ Cfr. Proposta de Cabimento anexa às ordens de pagamento n.ºs 7358 e 7809, de 28.09.2010 e 15.10.2010, respetivamente.

³⁴ Cfr. Também o ponto 12.2.5 das citadas Considerações Técnicas.



VI- JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PARA "O PAGAMENTO ANTES DO VISTO DO TRIBUNAL DE CONTAS"

6.1. Em sede de fiscalização prévia

Ao abrigo do fax datado de 31.05.2011, a CME esclareceu que *"(...) em 17/9/10 foi recebida a 1ª tranche de Financiamento Comunitário no montante de 349.718,55 euros acompanhada da indicação de que se deveria proceder ao pagamento no prazo de 30 dias, tal originou que se tivesse procedido ao pagamento da quantia de 349.718,85 euros no dia 30/9 e em 19/10 procedeu-se ao pagamento de 149.897,51 euros – percentagem de responsabilidade do Município (...)"*

Através do Of. n.º 9122, de 17.06.2011, os serviços da CME vieram informar que, quanto aos pagamentos já efetuados, tal situação se deveu *"(...) pela urgência de utilização de verbas do QREN conjugadas com os prazos apertados para pagamentos. Em 16 de Setembro de 2010 há uma receita de 349.718.85 € para pagar no prazo de vinte dias úteis ao Fornecedor, após o que a Câmara tem igual prazo para pagar a parte não comparticipada no valor de 149.616.36 € pagos em 19.10.2010 (...)"*.

Mais esclareceram que, atento o teor do orçamento aprovado em reunião camarária de 23.11.2010 (em elaboração naquelas datas de pagamento), se verificou *"(...) que este documento contempla na Coluna "REALIZADO" apenas os pagamentos até 1 de outubro de 2010, o PPI só então apresenta na coluna "realizado" até 31.12.2010 o valor efetivamente pago de 499 598,36 € (...)"*.

Acrescentam, ainda, que *"(...) A realização dos pagamentos foi autorizado pelo Sr. Presidente da Câmara, tendo em conta a necessidade de cumprimento do prazo anteriormente referido, e constante na Cláusula Sexta, n.º 2, alínea a) do Contrato de Financiamento assinado com o INAlentejo (vinte dias úteis após o recebimento da primeira transferência). O incumprimento deste prazo poria em causa todo o financiamento. Outros pagamentos não houve (...)"*.



6.2. Em sede de fiscalização concomitante

Notificado, a fim de esclarecer as motivações que levaram à realização dos pagamentos supra elencados antes da concessão do visto pelo TC ao contrato de empreitada celebrado em 08.10.2009, o Presidente da CME veio argumentar o seguinte:

"(...) Para além do que já foi dito no nosso ofício n.º 9122, de 17 de junho, devemos ainda acrescentar que estes casos são tratados por três serviços da Câmara e reconhecer que houve dificuldades de comunicação entre os vários serviços, numa altura também propícia a isso: o período de férias. Os serviços envolvidos são:

O Gabinete de Estudos Planeamento e Financiamento Externo (GEPFE) é o serviço que faz as candidaturas aos fundos comunitários e que acompanha todo o processo, nomeadamente fazendo os pedidos de pagamento;

O Departamento de Apoio Jurídico e Notariado (DAJN) é o serviço que trata dos vistos junto do Tribunal de Contas;

Por último, o Departamento de Gestão e Administração (DGA) é o serviço que recebe as transferências dos fundos comunitários e que paga aos fornecedores e empreiteiros.

O que se passou foi o seguinte: o GEPFE fez um pedido de pagamento. Após essa verba ter sido transferida para a Câmara, o DGA é informado pelo GEPFE que tem um prazo para pagar quer a verba transferida, que corresponde ao financiamento (349.718,85€), quer a parte da Câmara (149.879,51€). Como não se pediu esclarecimentos sobre a existência ou não de visto do Tribunal de Contas, o DGA ao receber a informação para proceder ao pagamento, confia que tudo está conforme e que pode fazer esses pagamentos. Ou seja, houve falta de comunicação entre os diversos serviços que, de forma isolada, pensavam que estavam a proceder da melhor forma, nos interesses da Câmara e no cumprimento das leis.

(...)

De acordo com o manual de procedimentos do INALENTEJO, o primeiro pedido de pagamento deverá ocorrer num prazo inferior a seis meses após a celebração do contrato de financiamento, salvo em situações cuja justificação apresentada pelo beneficiário seja aceite pela Autoridade de Gestão. Assim o 1º pedido de pagamento devia ter ocorrido até ao dia 02-06-2009. A providência cautelar interposta por um dos concorrentes do procedimento concursal atrasou substancialmente o início físico da operação e conseqüentemente a



submissão do 1º pedido de pagamento que foi apresentado no dia 29-07-2010.

(...) O Município de Évora não optou por recorrer à modalidade de reembolso prevista na alínea b) do n.º2 da referida cláusula 6ª do contrato de financiamento por dificuldades financeiras. Esta modalidade implica a disponibilização dos documentos de despesa e de quitação, enquanto que no pedido de adiantamento apenas é necessário apresentar os documentos de despesa, ficando o beneficiário obrigado a apresentar à Autoridade de Gestão, no prazo de 20 dias úteis, contados a partir da transferência do IFDR, IP, os documentos de quitação (...)."

VII- APRECIÇÃO

Como já havia sido referido, apesar de notificado do relato da presente ação de fiscalização, o Presidente da CME não apresentou quaisquer alegações quanto à factualidade, ilegalidade e prática da infração de que foi indiciado nesse documento.

Como tal não foram carreados novos elementos para o processo, aptos a afastar o entendimento já espelhado em sede de relato³⁵, pelo que se reiteram as observações anteriormente formuladas, nos termos e com os fundamentos que se seguem.

Como se referiu no ponto 4.1. deste relatório, o contrato em apreço encontrava-se sujeito a fiscalização prévia do TC.

Dispõe o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, que os contratos podem produzir todos os seus efeitos exceto quanto a pagamentos.

No caso apurou-se que o aludido contrato de empreitada produziu efeitos financeiros (pagamentos) antes do visto do TC (o que só ocorreu em

³⁵ O qual, recorde-se, se consubstanciou quer nos documentos quer nos esclarecimentos prestados pelos serviços da autarquia em sede de fiscalização prévia, bem como na argumentação deduzida pelo Presidente da CME ao pedido de esclarecimentos no âmbito da fiscalização concomitante – Cfr. ponto VI do presente relatório.



Tribunal de Contas

21.03.2012³⁶) porquanto foram autorizados e efetivados pagamentos, a título de “*Liquidação de despesa*” pela CME - **um 1º pagamento em 30.09.2010 e um 2º em 15.10.2010** - no montante global de **499.598,36 €**³⁷, desrespeitando, assim, aquele normativo legal.

Quanto aos argumentos aduzidos para justificar esta ilegalidade, refira-se que, no que respeita à alegada “*falta de coordenação*” entre os diversos departamentos que compõem a CME, esta não pode justificar a produção de efeitos financeiros antes da concessão do visto ao aludido contrato de empreitada, porquanto o responsável pela autorização/efetivação dos pagamentos supra identificados, no caso o Presidente da CME, enquanto decisor público e garante da legalidade no exercício de funções, encontrava-se adstrito a indagar da legalidade dos procedimentos adotados e é ele o responsável pela organização dos serviços camarários (artigo 68.º, n.º 1, al. b) e h), da LAL).

Mencione-se, ainda, que, os pagamentos em apreço, ocorreram em **30.09.2010** e **15.10.2010**, isto é, em data posterior à remessa do contrato para “*(...) efeitos do visto (...)*”, que aconteceu em **14.10.2009**³⁸, e enquanto este Tribunal aguardava a resposta do Município a um pedido de esclarecimentos.

Salienta-se, para melhor compreensão deste comportamento ilegal, a seguinte cronologia:

- O Município de Évora remeteu o contrato para fiscalização prévia do TC, em **14.10.2009**;
- A obra foi consignada em **02.11.2009**;
- Este Tribunal solicitou esclarecimentos complementares ao município, em **03.11.2009**;
- A CME efetuou um pedido de transferência de verbas comunitárias para financiamento da obra em apreço em **29.07.2010**;

³⁶ E, ainda, antes do TC ter proferido uma 1ª decisão em sede de fiscalização prévia, de recusa de visto, em 22.07.2011, da qual foi interposto recurso ordinário com efeito suspensivo sobre a mesma (artigo 97.º, n.º 4, da LOPTC).

³⁷ Vide Ponto 3.6. do presente relatório.

³⁸ Cfr. Of. n.º 17571.



Tribunal de Contas

- Essas verbas comunitárias foram recebidas na autarquia em **17.09.2010**;
- Foi efetuado um primeiro pagamento ao cocontratante em **30.09.2010**;
- Foi realizado um segundo pagamento contratual em **15.10.2010**;
- Em **24.01.2011**³⁹, o Município de Évora foi notificado por este Tribunal para esclarecer as razões pelas quais ainda não tinha respondido ao ofício de devolução datado de 03.11.2009;
- Apenas em **20.05.2011**, foi enviada a resposta ao pedido de esclarecimentos deste Tribunal e, mesmo, assim, sem a remessa do original do contrato de empreitada, o que impediu a reabertura do processo de fiscalização prévia. Esta reabertura do processo, imprescindível para que fosse possível ao TC pronunciar-se sobre o contrato, em sede de fiscalização prévia, só veio a ocorrer em **27.05.2011**⁴⁰, após uma interpelação da DGTC, por fax⁴¹, nesse sentido.

Resulta, assim, evidente, que a demora do município em responder ao TC, mais de dezoito meses, e no período temporal em que ocorreu, potenciou a ilegalidade apurada – pagamentos contratuais antes da pronúncia deste Tribunal.

Ora, como já foi referido, a sujeição/submissão a visto deste Tribunal do contrato em apreço impedia, desde logo, a produção de efeitos financeiros, por aplicação do citado artigo 45.^o⁴², imposição legal que o Presidente da CME não poderia desconhecer.

Assim como não deveria ignorar que, tendo o contrato já iniciado a sua execução, existiam prazos legais para o seu envio ao TC, bem como para a resposta aos esclarecimentos e documentos complementares por ele solicitados⁴³.

³⁹ Cfr. Of. DECOP/UAT1, n.º 1323, a fls. 248, do Processo n.º 1968/09.

⁴⁰ Cfr. Of. n.º 7888, de 25.05.2011, a fls. 308 e 310, do Processo n.º 1968/09.

⁴¹ Cfr. Fax do DECOP/UAT1, de 27.05.2011, a fls. 306, do Processo n.º 1968/09.

⁴² E, atualmente, os atos e contratos de valor superior a 950.000,00 € não podem, regra geral, produzir quaisquer efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade.

⁴³ Matéria geradora de responsabilidade sancionatória apurada na Sentença n.º 29/2012, proferida pela 1ª Secção, em 26 de julho de 2012, através da qual foi o Presidente da CME condenado no pagamento de multa no montante de 2.040.000,00 € "(...) *pela*



Tribunal de Contas

Argumentou, também, a CME que o montante em causa (**499.598,36 €**) teria que ser pago ao empreiteiro "(...) *no prazo de 30 dias (...)*" a contar da data do recebimento daquela verba comparticipada por fundos comunitários, a fim de ser dado cumprimento à legislação do QREN⁴⁴.

Tal argumento também não pode proceder, porquanto encontrando-se o contrato em análise sujeito a fiscalização prévia do TC, estava, desde logo, vedada a possibilidade de produção de efeitos financeiros antes da concessão do "*visto*", sob pena, como já foi amplamente referido, de violação do citado artigo 45.^o⁴⁵, devendo a autarquia ter diligenciado pela realização atempada de todos os atos que lhe permitissem efetuar legalmente os pagamentos.

Razão, também, pela qual não pode ser atendível a justificação de que "(...) *De acordo com o manual de procedimentos do INALENTEJO (...)*" a autarquia estava obrigada a pedir a transferência de verba num prazo "(...) *inferior a 6 meses a contar da data de celebração do contrato de financiamento (...)*"⁴⁶.

A fim de evitar "*pagamentos antes do visto*" a autarquia poderia sempre ter optado pela modalidade de "*reembolso*" prevista no n.º 2, alínea b), do contrato de financiamento.

As alegadas "*dificuldades financeiras*" que levaram a CME a pedir o adiantamento da verba comunitária e efetuar o respetivo pagamento junto do cocontratante⁴⁷

prática de uma infração prevista e punida nos termos da alínea e) do n.º 1 e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 66º e no n.º 2 do artigo 82º da LOPTC (...)", com recomendação "(...) *ao demandado que deve dar rigoroso cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 81º da LOPTC, bem como diligenciar junto dos serviços da Câmara Municipal de Évora para que tenham em atenção o disposto naquela disposição normativa (...)*".

⁴⁴ Cfr. Ponto 1, alíneas a) e b) do of. n.º 6855, de 31.05.2012.

⁴⁵ Tal como se refere no Ac. n.º 9/2012 – 1ª S/SS, de 21 de março, está-se "(...) *perante uma norma de direito financeiro público, de natureza imperativa, que disciplina a eficácia jurídica dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia e os efeitos desta fiscalização.*" – in www.tcontas.pt.

⁴⁶ Cfr. Ponto 4.1. do of. n.º 6855, de 31.05.2012.

⁴⁷ Neste caso, e nos termos do disposto na cláusula 6ª, n.º 2, al. a), do contrato de financiamento "(...) *ficando o Beneficiário obrigado a apresentar à Autoridade de Gestão,*



Tribunal de Contas

antes da pronúncia do TC não podem igualmente justificar o incumprimento da lei, designadamente em matéria de controlo financeiro a efetivar pelo TC.

Conforme entendimento sufragado na jurisprudência deste Tribunal "(...) *As despesas públicas só podem realizar-se se os factos 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 (...)*"⁴⁸

Em síntese, os factos indicados no ponto 3.6, alínea b), deste relatório, evidenciam que foram efetuados pagamentos a título de "*Liquidação da despesa*", titulados pelas ordens de pagamento n.ºs 7358/2010 (de 28.09.2010) e 7809/2010 (de 15.10.2010), no valor total de **499.598,36 €**, com desrespeito pelo disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC.

VIII- RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

8.1. A execução financeira do contrato, na sequência da autorização e efetivação dos pagamentos no valor total de **499.598,36 €**, em **30.09.2010** e **15.10.2010**, isto é, antes do "*visto*" do TC (**21.03.2012**) e, como tal, em desrespeito do citado artigo 45.º, n.º 1, consubstancia a prática de infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – – "*violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*" - Vide Anexo ao relatório.

8.2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática da elencada infração

no prazo de 20 dias úteis, contado a partir da data de pagamento da participação, os comprovativos do pagamento integral da despesa que serviu de base ao pagamento do adiantamento (Fatura, Recibo/Ordem de Pagamento (...)) ou documentos de valor probatório equivalente, comprovativo de débito bancário (...)".

⁴⁸ Cfr. o citado Ac. n.º 9/2012.



Tribunal de Contas

financeira, que é individual e pessoal, 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.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável ao **Presidente da CME, José Ernesto Leão D`Oliveira**, que autorizou os pagamentos em violação de lei.

8.3. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no nº 2 do artigo 65.º, tendo como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC⁴⁹ (1.530 €), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €), a determinar nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

8.4. No que respeita a registos de recomendação ou censura por infração de natureza sancionatória enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, apurou-se que o ora demandado.

- ❖ No âmbito do Processo n.º 5/2012 – ARF/1ª S.⁵⁰, foi indiciado pela prática de infração financeira idêntica, tendo procedido ao pagamento voluntário da multa⁵¹;
- ❖ No Processo n.º 4/2012 – ARF/1ª S.⁵², foi igualmente indiciado pelo mesmo tipo de infração financeira, tendo o respetivo relatório (nº 3/2013-ARF/1ª: S) sido aprovado em 06.02.2013, com recomendação para em casos futuros não voltar a incumprir os preceitos legais em apreço;

⁴⁹ O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.

⁵⁰ Empreitada de "Loteamento e Infraestruturas da Área de Expansão Industrial de S. Sebastião da Giesteira".

⁵¹ Pelo que o referido processo foi julgado extinto em 24.10.2012.

⁵² Empreitada de "Beneficiação da E.M. 526 entre a EN 254 e Nª Sra. de Machede".



Tribunal de Contas

- ❖ Em diversos processos autónomos de multa e de fiscalização prévia⁵³ foi indiciado pela prática de infrações sancionatórias tipificadas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC.

8.5. A infração mencionada é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, e implica o pagamento de multa de montante balizado pelos limites mínimo e máximo de, respetivamente, 15 e 150 UC⁵⁴, fixado no art.º 65.º, n.º 2, da LOPTC, a determinar nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

8.6. À data da prática do ilícito financeiro identificado no ponto 8.1., o valor de uma UC correspondia a 102,00 €⁵⁵, pelo que a importância da multa antes mencionada oscilará entre 1.530,00 € e 15.300,00 €.

8.7. 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.

IX- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC, emitiu aquele magistrado parecer, em 08 de março de 2013,

⁵³ No âmbito dos processos n.ºs 9/2004 - PAM – 1ª S., 12/2008- PAM – 1ª S., 13/2008 - PAM – 1ª S., e 14/2008- PAM – 1ª S., foi também apurada responsabilidade sancionatória relativamente ao indiciado responsável José Ernesto Ildefonso Leão D´Oliveira, pela "(...) falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados (...)" com violação, assim, do disposto na al. c) do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC, tendo sido proferidas sentenças condenatórias. Igual condenação ocorreu, por desrespeito dos prazos de resposta em fiscalização prévia, violação da al. e) do n.º 1, daquele mesmo artigo, no âmbito deste processo n.º 1968/2009, como se mencionou na nota de rodapé n.º 43.

⁵⁴ Limites vigentes nas datas dos factos.

⁵⁵ Valor vigente desde 20.04.2009, cf. artigos 22.º e 26.º, n.º 1, do DL n.º 34/2008, de 26.02 (alterado pela Lei n.º 64.º-A/2008, de 31.12), 2.º da Portaria n.º 9/2008, de 03.01, 1.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, 67.º, al. a), da Lei n.º 55-A/2010, de 31.12 e 79.º, al. a) da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12.



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, com negligência da infração financeira p. e p. pelos artigos 65.º n.º 1 alínea b), com referência ao artigo 45º n.º 1, ambos da LOPTC (...)*".

X- CONCLUSÕES

❖ Do contrato de empreitada

10.1. O presente contrato foi outorgado pela CME com o consórcio "*Ecociaf – Construção Civil e Obras Públicas, Lda. e Certar – Sociedade de Construções, S.A.*", em **08.10.2009**, no montante de **2.443.626,56 €**.

❖ Da autorização dos pagamentos

10.2. Este contrato foi remetido ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, em **14.10.2009**, tendo sido recusado o visto em **22.07.2011**.

10.3. Posteriormente, foi interposto recurso (Recurso Ordinário n.º 35/2011) tendo em Plenário da 1ª Secção de **21.03.2012**, sido revogada a decisão de recusa de visto ao contrato em apreço.

10.4. No âmbito deste contrato, ao abrigo do despacho proferido pelo Presidente da CME, em 27.09.2010 e 15.10.2010, foram efetuados pagamentos em **30.09.2010** e **15.10.2010**, no montante total de **499.598,36 €**, os quais são ilegais por terem desrespeitado o disposto no n.º 1 do artigo 45º da LOPTC.

10.5. Na instrução do processo para fiscalização prévia, o contrato foi devolvido pelo TC à CME em 03.11.2009, para esclarecimentos, e só obteve resposta em 27.05.2011. A demora do Município em responder ao TC – em mais de 18 meses – e no período em que ocorreu, potenciou a ilegalidade cometida.



10.6. A atuação supra descrita é suscetível de consubstanciar a infração financeira descrita na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sancionável nos termos previstos nos restantes números deste artigo.

10.7. O responsável pela infração descrita é o Presidente da CME, José Ernesto Ildfonso Leão d'Oliveira.

❖ Do sancionamento

10.8. Esta infração 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].

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 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, decidem:

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na autorização e efetivação de pagamentos antes do visto do TC e identifica o responsável pela mesma no ponto V;
- b)** Recomendar ao Município de Évora 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 e/ou resposta e constantes, particularmente dos artigos 45.º, 46.º, 81.º e 82.º da LOPTC;



Tribunal de Contas

- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Évora 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 CME, José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira;
 - 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 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 30 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>



ANEXO

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



Tribunal de Contas



Quadro n.º 4

<i>Item do Relatório</i>	<i>Factos</i>	<i>Normas Violadas</i>	<i>Tipo de responsabilidade</i>	<i>Responsáveis</i>
<i>Capítulos III, IV, VII e VIII</i>	<i>Autorização e efetivação de pagamentos antes do visto, no valor de 499.598,36 €</i>	<i>Art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC</i>	<i>Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</i>	<i>De acordo o ponto V do relatório: ❖ José Ernesto Ildefonso Leão D'Oliveira</i>