



Tribunal de Contas



AUDITORIA AO INSTITUTO DOS REGISTOS E
DO NOTARIADO, I.P.

PARA O APURAMENTO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS
IDENTIFICADAS NO EXERCÍCIO
DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA INCIDENTE
SOBRE O PROCESSO DE VISTO N.º
1781/2013

RELATÓRIO N.º 14/2015 – 1.ª S./ARF

Proc. n.º 02/2015 – 1ª S./ARF

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA, 2015



Tribunal de Contas



ÍNDICE

	SIGLAS	4
I-	INTRODUÇÃO	5
II-	METODOLOGIA	5
III-	FACTUALIDADE APURADA	7
IV-	NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	14
V-	COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS: IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS	15
VI-	JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO, I.P.	17
VII-	DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	21
VIII-	APRECIÇÃO	23
IX-	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	33
X-	CONCLUSÕES	34
XI-	DECISÃO	35
	FICHA TÉCNICA	39
	ANEXO	41



SIGLAS

Ac.	<i>Acórdão</i>
CCP	<i>Código dos Contratos Públicos¹</i>
CM	<i>Conselho de Ministros</i>
DCC	<i>Departamento de Controlo Concomitante</i>
DECOP	<i>Departamento de Controlo Prévio</i>
DGTC	<i>Direção-Geral do Tribunal de Contas</i>
DL	<i>Decreto-Lei</i>
DOC.	<i>Documento</i>
DR	<i>Diário da República</i>
GMJ	<i>Gabinete da Ministra da Justiça</i>
IGFEJ, I.P.	<i>Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.</i>
INCM	<i>Imprensa Nacional - Casa da Moeda, S.A.</i>
IRN, I.P.	<i>Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.</i>
IVA	<i>Imposto Sobre Valor Acrescentado</i>
LOPTC	<i>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas²</i>
OE/2013	<i>Orçamento de Estado de 2013³</i>
Of.	<i>Ofício</i>
PAM	<i>Processo Autónomo de Multa</i>
Proc.	<i>Processo</i>
RCM	<i>Resolução do Conselho de Ministros</i>
SEAPEMJ	<i>Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça</i>
SEO	<i>Secretário de Estado do Orçamento</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
UAT	<i>Unidade de Apoio Técnico</i>
UC	<i>Unidade de Conta</i>

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

² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e, por último alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março.

³ Aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.



I-INTRODUÇÃO

Em 29.11.2013⁴, o IRN, I.P. remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do TC, um contrato para “*Aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no cartão de cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o cartão de cidadão*”⁵, celebrado com a INCM, em 29.11.2013, pelo montante global máximo de 16.500.000,00 € (...).”

Em 11.12.2013⁶, aquela entidade remeteu uma “*adenda*” ao citado contrato, celebrada em 10.12.2013.

Por decisão⁷ proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção, de 12.12.2013, foi decidido:

*" (...) visar o presente contrato (e a adenda).
Remeta-se, no entanto, cópia de todo o processo ao DCC para eventual apuramento de responsabilidades financeiras (...)".*

II- METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução deste contrato (e adenda), particularmente da execução do contrato de aquisição de serviços e respetiva “*adenda*”, outorgados em 29.11.2013 e 10.12.2013, respetivamente, antes da sua remessa e pronúncia por este Tribunal, em sede de fiscalização prévia.

⁴ Cfr. Of. n.º 115/GP/2013.

⁵ Processo de visto n.º 1781/2013.

⁶ Cfr. Of. n.º 119/GP/2013.

⁷ Decisão n.º 1017/2013.



Tribunal de Contas

O estudo do aludido contrato/adenda e dos trâmites que lhe estão associados consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia⁸ e concomitante⁹ deste Tribunal.

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, n.º 2, da LOPTC, na sequência de despacho judicial, de 10 de março de 2015, ao Ex-Presidente do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo, e ao Ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo.

Através de ofício, com entrada nesta DGTC em 01.04.2015¹¹, o indiciado responsável, António Luís Pereira Figueiredo, solicitou o pagamento voluntário da multa que lhe era imputada no relato de auditoria, pelo seu valor mínimo, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 3, da LOPTC, tendo em 24.04.2015, enviado o comprovativo do respetivo pagamento¹².

Assim, para este indiciado responsável o procedimento de apuramento de responsabilidade financeira considera-se extinto, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, al. d), da LOPTC.

O Ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, no exercício do direito do contraditório, apresentou as alegações¹³, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁸ Cfr. Of. n.ºs 115/GP/2013 e 119/GP/2013, de 29.11.2013 e 11.12.2013, respetivamente.

⁹ Cfr. Of. n.º 67/ CD/2014, de 06.08.2014.

¹⁰ Cfr. Of. da DGTC n.ºs 3862 e 3863, de 11.03.2015.

¹¹ Com registo de entrada n.º 5613.

¹² Of. com registo de entrada n.º 6838.

¹³ Cfr. Of. datado de 31.03.2015.



Tribunal de Contas

Ainda, no âmbito do artigo 13.º, n.º 1, da LOPTC, foi também notificado¹⁴ do relato, o Vice-Presidente do IRN, I.P., em regime de substituição, José Ascenso Nunes da Maia, o qual não apresentou qualquer pronúncia.

III- FACTUALIDADE APURADA

DO CONTRATO

Objeto	Data de celebração	Valor do contrato (S/IVA)	Prazo	Tribunal de Contas	
				N.º Proc.	Data do visto
<ul style="list-style-type: none">• Aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão• Prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no cartão de cidadão• Prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o cartão de cidadão	29.11.2013	"Encargo máximo global" de 16.500.000,00€	" (...) de 1 de janeiro 2013 até à produção de efeitos do novo contrato (...)" ¹⁵	1781/2011	12.12.2013

3.1. Este contrato foi precedido de "negociações contratuais", entre o IRN, I.P. e a INCM, com início em **25.01.2012**, a fim de rever o preço dos serviços que já

¹⁴ Cfr. Of. da DGTC n.º 3861, de 11.03.2015, com aviso de receção assinado em 12.03.2015.

¹⁵ Cfr. RCM n.º 70/2013, publicada no DR, I Série, n.º 214, de 5 de novembro de 2013 e cláusula 29.ª do contrato.



Tribunal de Contas

vinham sendo prestados ao abrigo do contrato cuja vigência terminava em 31.12.2012¹⁶.

3.2. Considerando que, face o valor do contrato, a competência para a decisão de contratar e para autorizar a despesa é do CM¹⁷, foram encetadas as diligências infra:

⇒ Em **05.12.2012**, o IRN, I.P. enviou ao então Chefe do GMJ, a minuta de proposta de resolução do CM para efeitos de obtenção das respetivas autorizações legais, designadamente da despesa com esta aquisição de serviços¹⁸.

De acordo com o alegado no exercício do contraditório este documento estava incompleto uma vez que não integrava "(...) *documento comprovativo do registo de encargos no Sistema de Contratos e Encargos Públicos Plurianuais (...) nem (...) documento comprovativo da suficiência da dotação inscrita no OE/2013 para a despesa a realizar (...)*"¹⁹.

⇒ Em **13.12.2012**, foi exarado despacho, no âmbito do Gabinete do ex-SEAPEMJ, para "(...) *avaliação urgente (...)*".

⇒ Em **28.12.2012**, o Gabinete do ex-SEAPEMJ solicitou ao IRN, I.P., "(...) *o envio do documento comprovativo do registo dos encargos no Sistema de Contratos e encargos plurianuais – n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro (...)*", bem como "(...) *documento/declaração que evidencie que a dotação inscrita na rubrica do OE/2013 que suportará esta despesa comporta o valor da mesma estimada em 19.025.000,00 € (...)*"²⁰

¹⁶ Cfr. Of. n.º 67/CD/2014, de 06.08.2014 e documentação anexa.

¹⁷ Alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º conjugado com o n.º 1 do artigo 22.º do DL 197/99, de 8 de junho (disposições mantidas em vigor por força da alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do DL n.º 18/2008, de 29.01).

¹⁸ Cfr. Of. n.º 582/IRN/2012.

¹⁹ Vide ponto 3.1. das alegações do ex-SEAPEMJ.

²⁰ Cfr. *Email*, de 28 de dezembro de 2012.



Tribunal de Contas

⇒ Na mesma data, e por contacto telefónico, "(...) o Dr. João Rodrigues do IRN (...) informou que efetivamente nesta data a dotação inscrita no OE/2013 na rubrica que suportará a despesa é insuficiente (situação gerada pelos cofres do M. Finanças). Transmitiu-me ainda que a partir do dia 2/jan/2013 o IRN terá de encontrar uma forma de reforçar a mesma rubrica.

Só após o reforço desta rubrica poderá o presente processo avançar (...)".

Assim e na sequência desta informação, foi determinado pelo Gabinete do ex-SEAPEMJ que, "(...) Fica assim o processo a aguardar a resolução desta questão (...)"²¹.

⇒ Em **25.01.2013**, o Gabinete do ex-SEAPEMJ solicitou ao IRN, I.P., "informação de cabimento de verba" e "documento comprovativo do registo de encargos", a fim de dar seguimento "à presente proposta"²².

⇒ Em **31.01.2013**, e na sequência deste pedido, o IRN, I.P. informou que "(...) o cabimento de verba indicado está pendente da regularização pelo IGFEJ da redução de 11,9 M€ determinada para o orçamento de todo o Ministério mas refletida pela intervenção da DGO na proposta de orçamento do IRN, na rubrica que suporta este encargo 02.01.16 (...)", manifestando, ainda, disponibilidade para "(...) no âmbito do orçamento do Ministério da Justiça, encontrar soluções financeiras que possam ajudar a ultrapassar a situação (...)" e solicitando "(...) com a urgência que o caso reveste, a marcação de uma reunião entre esse Gabinete, o IRN e o IGFEJ (...)"²³.

⇒ Em **07.02.2013**, o Gabinete do ex-SEAPEMJ, deu conhecimento desta informação ao Presidente do Conselho Diretivo do IGFEJ²⁴.

²¹ Cfr. *Email*, de 28.12.2012.

²² Cfr. Of. n.º 93 do Gabinete do SEAPEMJ.

²³ Cfr. Of. n.º 43/IRN/2013.

²⁴ Cfr. Of. n.º 143 do Gabinete do SEAPEMJ.



⇒ Em **20.03.2013**, o IRN, I.P. enviou à Chefe do Gabinete do ex-SEAPEMJ a "*(...) declaração de cabimento de verba para a despesa a realizar em 2013 (...)*" obtida após despacho, de 05.03.2013, do SEO "*(...) que autorizou o reforço da rubrica (...) mercadorias para venda no orçamento do IRN (...)*", documento de "*(...) registo de encargos no sistema de contratos e encargos plurianuais (...)*" e "*(...) nova proposta/minuta da Resolução do Conselho de Ministros, em substituição da anterior (...)*"²⁵.

⇒ Em **28.03.2013**, o então SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo, proferiu despacho no sentido de que face "*(...) à proposta agora apresentada será necessário evidenciar a redução do valor do contrato, decorrente da negociação com a Imprensa Nacional da Casa da Moeda. Atendendo ao prazo necessário para aprovação da Resolução em Conselho de Ministros e posterior visto do Tribunal de Contas, estima-se que antes do mês de junho, o IRN não terá contrato em condições de produzir os seus efeitos.*

Assim, e no que respeita ao período entre janeiro e junho de 2013, o IRN deverá ainda fundamentar os efeitos retroativos do contrato.

De futuro e em cumprimento do meu despacho de 13 de dezembro de 2012, deverá o IRN submeter, em tempo, as propostas necessárias para se garantir a continuidade do fornecimento dos bens e serviços contratados (...)”

⇒ Em **03.04.2013**, o Gabinete do ex-SEAPEMJ remeteu ao ex-Presidente do IRN, I.P. "*(...) o despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da justiça, datado de 28 de março p.p. (...)*"²⁶

²⁵ Cfr. Of. n.º 128/IRN/2013.

²⁶ Cfr. Of. n.º 344, do Gabinete do SEAPEMJ.



Tribunal de Contas

- ⇒ Em **12.04.2013**, o IRN, I.P. remeteu à Chefe do Gabinete do ex-SEAPEMJ nova proposta de RCM "(...) *em substituição da anterior (...)*"²⁷, apresentando razões para o recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e para delonga no procedimento (motivos de falta de verba para proceder ao cabimento da despesa).

- ⇒ Em **16.04.2013**, o IRN, I.P. remeteu à Adjunta do Gabinete do ex-SEAPEMJ "(...) *em aditamento ao nosso ofício n.º 215/IRN/2013 datado de 12.04.2013, conforme solicitado (...) cópia dos respetivos cabimentos em GERFIP (...)*"²⁸.

- ⇒ Em **03.05.2013**, o referido Gabinete do ex-SEAPEMJ solicitou ao IRN, I.P. esclarecimentos e alterações quanto "(...) *à proposta remetida (...)*"²⁹.

- ⇒ Em **09.05.2013**, foi dada resposta, pelo IRN, I.P., ao solicitado através de "(...) *nota explicativa do método de cálculo da percentagem da redução do preço unitário do cartão de cidadão (...)*"³⁰.

- ⇒ Em **30.05.2013**, o ex-SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo, aprovou a proposta do projeto da RCM para autorização da contratação dos serviços de produção e emissão do cartão de cidadão à INCM, determinando, ainda, nesta data, (...) *Enviar ao Gabinete da Senhora Ministra (...)*"³¹.

- ⇒ Em **30.09.2013**, é remetido por *e-mail*, pela adjunta do GMJ, Ana Correia Lopes, ao Chefe de GMJ, António Costa Moura, "(...) *o projeto de RCM e a*

²⁷ Cfr. Of. n.º 215/IRN/2013.

²⁸ Cfr. *e-mail* do vogal do IRN, I.P, João Rodrigues, enviado pelo ex-SEAPEMJ, no exercício do direito do contraditório.

²⁹ Cfr. Of. n.º 501, do Gabinete do SEAPEMJ.

³⁰ Cfr. Of. n.º 254/IRN/2013.

³¹ Cfr. Despacho aposto na Informação n.º 42/2013/FC/CL, de 21 de maio de 2013.



Tribunal de Contas

respetiva nota justificativa, para, se validada, ser enviada para a PCM para agendamento (...)”³²

⇒ Em **02.10.2013**, o IRN, I.P. solicitou ao então Chefe de GMJ o "*(...) desbloqueamento do processo de autorização para publicação da respetiva Resolução do Conselho de Ministros, com a urgência que o caso impõe (...)*"³³.

⇒ Em **14.10.2013**, a Chefe de Gabinete do ex-SEAPEMJ solicitou a análise do IRN, I.P., aos comentários da AMA³⁴ à proposta de resolução a levar à reunião do CM³⁵.

3.3. Em **17.10.2013**, foi aprovada a RCM n.º 70/2013, publicada no DR I Série, de 5 de novembro, que, entre outros, autorizou a realização de "*(...) despesa relativa à aquisição dos serviços de produção, personalização e emissão do cartão de cidadão e de produtos conexos, designadamente alteração de morada e emissão de carta PIN/Braille, à Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A., realizada no período de 1 de janeiro de 2013 até à produção de efeitos do novo contrato, no montante máximo de 16.500.000,00 EUR (...)*".

3.4. Em **13.11.2013**, em reunião do Conselho Diretivo do IRN, I.P. foi deliberado aprovar a abertura do procedimento por ajuste direto para a prestação dos serviços de produção e emissão do cartão de cidadão, com convite à INCM^{36/37}.

³² Cfr. *e-mail* da Adjunta do Gabinete da Ministra, Ana Correia Lopes, enviado pelo ex-SEAPEMJ, no exercício do direito do contraditório.

³³ Cfr. Of. n.º 533/IRN/2013.

³⁴ Entidade responsável pela supervisão do Cartão de Cidadão.

³⁵ Cfr. *e-mail* remetido ao então Presidente do IRN, IP, António Luís Pereira Figueiredo.

³⁶ Que já vinha assegurando estes mesmos serviços ao abrigo do contrato que terminou em 31.12.2012.

³⁷ Cfr. Informação n.º 661/2013.



Tribunal de Contas

Na sequência de procedimento por ajuste direto³⁸, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, foi adjudicada e aprovada a minuta do contrato, em **28.11.2013**³⁹, para aquisição e prestação dos serviços supra identificados à INCM.

3.5. Em **29.11.2013**, foi celebrado o contrato em apreço, com a INCM, com efeitos retroativos a **01.01.2013** (Cláusula 29.ª), mas com efeitos financeiros só “*após o visto*” do TC (cláusula 30.ª).

3.6. Em **29.11.2013**, o IRN, I.P. remeteu o contrato ao TC, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

3.7. Em **10.12.2013**, foi celebrada uma “*adenda*” ao citado contrato, que introduziu um aditamento (o n.º 3) à sua cláusula 13.ª, com vista a identificar as fontes de financiamento da despesa:

“(...) O presente contrato será custeado pelas seguintes fontes de financiamento:

a) Compromisso – BY51314689 no valor de € 8.810.043,00 – Fonte de Financiamento 121.

b) Compromisso – BY51314691 no valor de € 2.981.920,00 – Fonte Financiamento 123.

c) Compromisso – BY51314690 no valor de € 3.108.037,00 – Fonte Financiamento 129 (...).”

3.8. Em sessão diária de visto da 1.ª Secção do TC, de **12.12.2013**, foi concedido o visto ao “*(...) presente contrato (e adenda)*”, e ordenada a sua remessa para o Departamento de Controlo Concomitante a fim de ser apurada a existência de eventuais infrações financeiras sancionatórias.

3.9. Em **26.12.2013**, o então Presidente do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo, autorizou “*Pedidos de Autorização de Pagamento*”^{40/41}, no valor

³⁸ Cfr. “*Carta Convite*” com a referência Of. n.º 639/2013, de 13.11.2013.

³⁹ Cfr. Informação n.º 676/DP/2013, de 27.11.2013 e Of. n.º 659/DP/2013, de 28.11.2013.

⁴⁰ Também designados por PAP.



Tribunal de Contas

global de **13.772.771,10 €⁴²**, em 27.12.2013, foram elaboradas as respetivas ordens de pagamento^{43/44} e, em 30.12.2013 e 31.12.2013, foram emitidos os respetivos recibos de quitação.

IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

+ DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

4.1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços celebrados pelo Estado e seus serviços que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC⁴⁵.

+ DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA PRONÚNCIA DO TC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

4.2. A produção de efeitos financeiros dos contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos "*(...) podem produzir todos os seus*

⁴¹ PAP n.ºs 1000002659, 1000002660 e 1000002699, todos de 26.12.2013.

⁴² 8.810.039,82 €, 2.717.820,68 € e 2.244.910,60 €.

⁴³ Cfr. ponto 7 do Of. n.º 67/CD/2014, de 06.08.2014.

⁴⁴ Cfr. "*Mapa de Movimentos de Tesouraria*" extraído de GERFIP onde consta o registo da emissão da ordem de pagamento e data de disponibilização do montante pago à INCM.

⁴⁵ Estão sujeitos à fiscalização prévia do TC, entre outros, os contratos de aquisição de serviços que, nos termos do artigo 48.º, isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si titulem um valor de despesa igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado (para o ano de 2012, 350.000,00 €, cfr. artigo 184.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, valor que se manteve para 2013, cfr. artigo 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, para 2014, cfr. artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12 e para 2015, cfr. artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12).



efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)".

- 4.3.** Acresce que, os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem que *"Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade"* (n.º 4), exceto quanto *"aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei"* (n.º 5).
- 4.4.** O início de execução do contrato em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TC, assim como com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do mesmo artigo, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista nas alíneas b) ou h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *"Violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos"* e *"(...) execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos"*.

V- COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS: IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

- 5.1.** O contrato em apreço respeitava à aquisição de serviços para a conceção, produção, personalização e emissão de cartão de cidadão.



Tribunal de Contas

5.2. Nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 148/2012, de 12.07⁴⁶, compete ao IRN, I.P. gerir e assegurar as prestações de serviços identificadas no ponto antecedente.

Nos termos dos estatutos do IRN, I.P., a prestação destes serviços é da competência do Departamento de Identificação Civil [cfr. alíneas a) e) e g) do n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 387/2012, de 29.11].

5.3. Ainda nos termos do citado DL n.º 148/2012, o IRN, I.P. tem como órgãos, designadamente:

- ⇒ Conselho Diretivo, composto por um Presidente, por um Vice-Presidente e por um Vogal⁴⁷ - n.º 1 do artigo 5.º;
- ⇒ Conselho Consultivo – n.º 1 do artigo 6.º.

5.4. O então SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo, detinha competência delegada pela Ministra da Justiça "(...) **para coordenar, orientar e dirigir, em todos os serviços, organismos e estruturas identificados no Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro⁴⁸, as atividades respeitantes à administração financeira e patrimonial e à gestão de equipamentos(...)**^{49/50}.

5.5. A competência para autorizar a realização da despesa com este contrato/adenda, atento o seu valor, 16.500.000,00 €, era do CM [alínea e) do

⁴⁶ Diploma legal que aprovou a orgânica do IRN, I.P.

⁴⁷ Sem prejuízo das competências conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, compete ao Conselho Diretivo e ao seu Presidente a orientação e gestão do IRN, I.P. e dos seus serviços [Cfr. alínea a) do n.º 2, e n.º 3 do artigo 5.º, do citado DL n.º 148/2012].

⁴⁸ Revogado pelo DL n.º 123/2011, de 29 de dezembro, que aprovou a nova orgânica do Ministério da Justiça, mantendo, no entanto, o IRN, I.P. sob a superintendência e tutela do Ministro da Justiça [alínea b) do artigo 5.º].

⁴⁹ Despacho n.º 10834/2011, de 25.08, publicado no DR, 2.ª Série, de 02 de setembro de 2011.

⁵⁰ Negrito nosso.



n.º 1 do artigo 17.º conjugado com o n.º 1 do artigo 22.º do DL n.º 197/99, de 8.06].

Assim, através da RCM n.º 70/2013, aprovada em 17.10.2013, publicada no DR, 1ª Série, de 5.11.2013, o CM autorizou o IRN, I.P. a realizar a despesa com a aquisição de serviços objeto do contrato em apreço, para o período de 01.01.2013 e até à produção de efeitos do novo contrato, no montante máximo de 16.500.000,00 €⁵¹.

- 5.6.** Por despacho de 06.11.2013, o então SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo⁵², subdelegou no Presidente do IRN, I.P. a competência para "*(...) aprovar as peças do procedimento, proferir o correspondente ato de adjudicação, aprovar as minutas dos contratos a celebrar e representar a entidade adjudicante nas respetivas assinaturas, bem como a prática de todos os atos necessários à execução dos contratos que vieram a ser celebrados (...)*".
- 5.7.** Por despacho de 28.11.2013, o ex-Presidente do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo, autorizou a adjudicação e aprovou a minuta do contrato em apreço.

VI- JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELO INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO, I.P.

O ex-Presidente do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo, em sede de fiscalização concomitante⁵³, foi notificado para esclarecer os motivos para ter sido iniciada a execução do contrato em apreço, ainda antes de cumpridas as formalidades legais para a sua adjudicação e da sua remessa a "*visto*" do TC, tendo respondido o seguinte:

⁵¹ Vide ponto 3.3. deste relatório.

⁵² Com competência delegada, por força do disposto no n.º 6 da referida RCM n.º 70/2013 e pela alínea c) do n.º 1 do Despacho n.º 14930/2012, de 13.11.2012, da Ministra da Justiça, publicado no DR, 2.ª Série de 21.11.2012.

⁵³ Cfr. Of. n.º 10758, de 10.07.2014.



"(...)

De facto a execução dos serviços objeto do contrato "aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no Cartão de Cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o Cartão de Cidadão, a partir de 01-01-2013, foi iniciada sem a formalização do respetivo contrato, e com preterição de formalidades, porquanto as circunstâncias de facto subjacentes a todo este procedimento, e atento o interesse público que à sua execução está subjacente, não nos oferecia restar outra solução do que aquela que foi adotada, senão vejamos:

(...) Considerando que a decisão de contratar e autorização da realização da despesa é da competência do Conselho de Ministros, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do art.º 17.º conjugado com o n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho, por remissão da alínea f) do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, a primeira preocupação deste Instituto foi solicitar a necessária Resolução do Conselho de Ministros, para que munido deste instrumento jurídico, pudesse cabimentar o respetivo valor e iniciar a abertura do procedimento, após as negociações previamente encetadas, logo em fevereiro de 2012, entre o IRN, IP e o fornecedor - a INCM - tentando, desta forma, assegurar com a antecedência devida, o cumprimento atempado dos normativos legais que estão subjacentes a todo o procedimento em causa.

(...) Não obstante, verificou-se, de forma totalmente imprevista e imprevisível, a redução de €11.900M, na dotação inscrita na proposta orçamental destinada a este contrato, facto este, que veio dificultar a aprovação da necessária Resolução do Conselho de Ministros e, em consequência, a abertura do procedimento em tempo útil. Ora, estando em causa uma prestação de serviços absolutamente imprescindível ao processo de emissão de documento autêntico que contém os dados de cada cidadão relevantes para a sua identificação civil, a mesma não pode sofrer interrupções sob pena de se gerarem danos irreparáveis para o Estado Português e para os cidadãos, entendimento, aliás, expresso no n.º 7.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2013, de 5 de novembro de 2013, ficando assim o IRN impedido de suspender a produção dos cartões de cidadão por não se encontrarem atempadamente reunidos os requisitos necessários para a abertura do procedimento.

(...) De salientar que, subjacente à emissão do cartão de cidadão, encontram-se direitos constitucionalmente consagrados dos cidadãos - nomeadamente o artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa, integrado no Capítulo dos Direitos, Liberdades, e Garantias Pessoais, confere ao cidadão o direito à sua identidade pessoal, correspondente a um direito de personalidade irrenunciável - em matéria da identidade pessoal, havendo que considerar também, que a identificação civil corresponde ao exercício de uma função de soberania do próprio Estado Português, cabendo ao IRN, IP apenas, a obrigação legal de assegurar a concretização de tal função mediante emissão do documento de identificação.



Tribunal de Contas

(...) este Instituto de modo a harmonizar o respeito pela proteção dos diferentes direitos e deveres Constitucionais, pautou a sua conduta desde o início do procedimento recorrendo ao princípio da concordância prática executando-o através de um critério de proporcionalidade na distribuição dos custos do conflito de modo a evitar prejuízos para o Estado Português, sentindo-se forçado a tomar a decisão de não cessar a emissão do Cartão de Cidadão, ainda que tal comportasse a inobservância dos dispositivos legais, de natureza procedimental e financeira, que lhe estão impostos no exercício da sua atividade administrativa.

(...) Perante a necessidade imposta de decisão, procurou o equilíbrio em termos de comprimir o menos possível cada um dos valores em causa, mas entendeu como prevalecente, a salvaguarda dos direitos e princípios constitucionais, atuando dentro da competência que lhe foi conferida pela Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro - Regime da Criação e Emissão do Cartão de Cidadão, por ser esta a única forma de atuação que assegura a prossecução do interesse público e de todos os cidadãos nacionais.

(...) Considera-se, ainda, relevante o facto de a contratação da prestação dos serviços para a conceção, produção, personalização e emissão do Cartão de Cidadão estar enquadrada na previsão da alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), (anteriormente previsto na alínea i) do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), por se revestir de necessidade de ser acompanhada por especiais medidas de segurança - circunstância reconhecida por despacho de 14 novembro de 2006, de sua Excelência o Ministro do Justiça.

Neste sentido, foi também pressuposto da atuação do IRN, IP que a decisão de dar início à prestação de serviços que constituem o objeto do contrato aqui em causa, não é suscetível de importar prejuízo relevante para o princípio da imparcialidade, transparência e, sobretudo, concorrência, apesar da preterição das formalidades legais e processuais que regem nesta matéria.

Uma vez mais se reitera que foi assegurado o interesse público subjacente à criação do Cartão de Cidadão e à proteção da privacidade dos seus titulares, como decorre da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, sem que tenha resultado qualquer prejuízo para o interesse público ou para os interesses privados.

(...) Desde a implementação do Cartão de Cidadão, foi a Imprensa Nacional - Casa da Moeda, SA (INCM), a empresa contratada para prestar os serviços de emissão do Cartão de Cidadão, tendo esta firma vindo a cumprir pontualmente a execução do contrato celebrado com o Estado Português, através do Instituto dos Registos e do Notariado, IP., oferecendo, há mais de sete anos, a proteção na segurança e confidencialidade no tratamento dos dados pessoais subjacente à emissão do Cartão de Cidadão e no estrito cumprimento as obrigações legais previstas na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro - Lei de Proteção de Dados Pessoais.

(...) Pelas razões expostas, a prestação de serviços continuou a ser



Tribunal de Contas

assegurada pela Imprensa Nacional Casa da Moeda SA (INCM), atendendo a que a respetiva suspensão implicaria inevitáveis e graves consequências para o interesse público, conforme o enunciado no n.º 5.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2013, em 5 de novembro de 2013, pelo que este Instituto manifesta, salvo melhor opinião, a convicção de que a sua atuação, à luz das circunstâncias concretas verificadas, bem como do princípio da concordância prática, foi a única possível na salvaguarda do interesse público e proteção do bom nome e imagem do Estado Português.

(...) Nestes termos, não deixamos de referir que, em nossa modesta opinião, não se vislumbra qualquer conduta culposa ou negligente por parte dos responsáveis do IRN I.P., não resultando qualquer prejuízo para o Estado, antes pelo contrário, foi no intuito exclusivo de acautelar e evitar prejuízos para o próprio Estado, na defesa do bom nome e no interesse público que se lhe impõe, que norteou toda a sua atuação no decurso deste processo (...).

Para comprovar esta afirmação é identificada a correspondência trocada entre o IRN, I.P., e o Ministério da Justiça, em especial o Gabinete do ex-SEAPEMJ, quanto a esta aquisição de serviços e que se encontra descrita no ponto 3.2. deste relatório.

(...) Nesta sequência foi elaborada Informação n.º 661/2013, em 13.11.2013, para a abertura do procedimento pré - contratual por ajuste direto, ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do art.º 24 do Código dos Contratos Públicos, que veio a concluir-se com a assinatura do contrato, em 29 de novembro de 2013, decorrido apenas 16 dias após a abertura do procedimento e em conformidade com as respetivas autorizações concedidas a este Instituto (...).

Acrescenta, ainda, que:

(...) Antes do termo do contrato em vigor (até 31/12/2012), durante o ano de 2012, foram encetadas negociações contratuais referente ao contrato a celebrar entre este Instituto e a Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA, as quais tiveram o seu início no mês de fevereiro de 2012 (...).

*"(...) Nestes termos, e salvo melhor opinião, não houve uma conduta ilícita ou negligência por parte dos dirigentes deste Instituto, pelo que o não envio do contrato de **"Aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no Cartão de Cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o Cartão de Cidadão"** ao Tribunal de Contas, em tempo útil, não deve ser objeto de qualquer infração atendendo que as ações diretas do dirigente máximo deste organismo foi no intuito exclusivo de acautelar e evitar*



prejuízos para o próprio Estado na defesa do interesse público e do bom nome e não violar os preceitos legais que lhe são imputáveis (...)”.

VII- DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Conforme já anteriormente se referiu no capítulo II deste relatório, na sequência da elaboração e notificação do relato, um dos indiciados responsáveis, António Luís Pereira Figueiredo, efetuou o pagamento da respetiva multa pelo seu valor mínimo (2.550,00 €).

No que respeita ao outro indiciado responsável, Fernando Ferreira Santo, apresentou a sua defesa⁵⁴, alegando que *"(...) Os factos no presente contraditório evidenciam o empenhamento, rigor e transparência do SEAPEMJ e do seu Gabinete na gestão do presente processo, o que contraria a fundamentação que suportou a alegada e presumível responsabilidade do signatário (...)"*, os quais se sintetizam no seguinte:

*** Quanto ao "Atraso de cerca de 5 meses no Gabinete do então SEAPEMJ"**

A auditoria é omissa quanto à fundamentação que suportou o "suposto" atraso de 5 meses, pelo que se desconhece a sustentabilidade dessa afirmação.

Afirmção que parte de um pressuposto que não corresponde à verdade, porquanto, em 30.05.2013, por despacho do signatário, na qualidade de SEAPEMJ, o projeto de RCM é remetido ao Gabinete da Senhora Ministra da Justiça (DOC. 13), para validação e agendamento legislativo.

Desconhecemos a data em que o GMJ solicitou o agendamento à PCM. Do processo consta apenas um email da Adjunta do Gabinete da Senhora Ministra, Dra. Ana Correia Lopes, para o chefe de Gabinete solicitando o agendamento, em 30 de setembro de 2013.

Assim (...) o processo só esteve 21 dias no Gabinete do SEAPEMJ para apreciação e suprimento de deficiências imputáveis ao IRN (...) antes de ser remetido para o Gabinete da Senhora Ministra da Justiça a 30.05.2013”.

⁵⁴ A qual se encontra digitalizada em Anexo I ao relatório.



* **Quanto às "Iniciativas tomadas pelo Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça para evitar o recurso à contratação por ajuste direto"**

"Desde o início de funções como SEAPEMJ, a 28 de junho de 2011, o signatário reuniu com os principais responsáveis dos Serviços do Ministério da Justiça, para preparar os orçamentos anuais, tendo em conta as fortes restrições orçamentais, as dívidas transitadas de 2010, que ultrapassavam os 230 milhões de euros, os compromissos existentes e a renovação de contratos a curto e médio prazo.

Para além dessas reuniões (...) solicitou o planeamento atempado dos procedimentos para a contratação pública, incluindo a obtenção das autorizações do Ministério das Finanças.

Contudo, verificando, práticas recorrentes, continuando a ser enviados para o Gabinete do SEAPEMJ pedidos de ajuste direto ou de propostas para Resoluções de Conselho de Ministros, entendeu o signatário que, decorridos 18 meses sob o início de funções e estabilizada a situação financeira do Ministério da Justiça, como reconheceu a Troika, não poderia continuar a ser confrontado com situações de facto, com pedidos para obtenção de autorização para lançamento de concursos públicos a poucos dias do fim dos contratos em vigor, como é o caso do presente processo.

Para obviar a este tipo de procedimentos, que decorre das restrições orçamentais, mas também, de deficiente planeamento, por parte dos Serviços do Ministério da Justiça, o SEAPEMJ publicou um Despacho em 13 de dezembro de 2012 sobre a necessidade dos diferentes Serviços do Ministério da Justiça planearem a abertura dos procedimentos de forma a garantirem a conclusão atempada dos procedimentos de contratação pública, ou seja, em data anterior à cessação dos contratos em vigor (DOC. 20).

O referido Despacho, enviado a todos os Serviços do MJ, visava essencialmente contribuir para um planeamento mais rigoroso, tempestivo e transparente, que cumprisse os objetivos definidos, apresentando prazos recomendados para os procedimentos a cumprir durante o concurso, para diferentes tipos de aquisições de bens e serviços.

Acresce que, no caso em apreço, quando foi enviado para Gabinete do signatário, em 11 de dezembro de 2012, o projeto de RCM, para aquisição de serviços de produção e emissão do cartão de cidadão, no período de 2013-2016, já não havia condições objetivas para se concretizar um novo contrato, uma vez que o que estava em vigor terminava em 31 de dezembro de 2012, ou seja, o Gabinete do SEAPEMJ recebeu o pedido quando faltavam apenas 19 dias para o fim do contrato em vigor.



Adicionalmente, o signatário, na qualidade de SEAPEMJ, emitiu a 28 de março de 2013 um Despacho dirigido ao IRN, no qual destaca a necessidade do IRN evidenciar a redução do valor do contrato, decorrente da negociação com a Imprensa Nacional Casa da Moeda, assim como, de novo, destaca a necessidade de ser cumprido o anterior Despacho de 13 de dezembro.

Tendo sido publicados os referidos Despachos, não é compreensível que a auditoria os tenha ignorado, nem nenhuma referência faz ao seu conteúdo, quando uma das matérias relevantes da mesma é a verificação do planeamento, de forma a evitar o recurso ao ajuste direto.”

Destaca ainda o signatário *“(…) alguns dados relativos à forma como foi assegurada a gestão financeira do Ministério da Justiça, no âmbito da delegação de competências atribuída pela Senhora Ministra da Justiça (…)”,* concluindo que *“(…) O recurso à gestão flexível e a intervenção do IGFEJ, como entidade que gere os recursos financeiros do Ministério da Justiça permitiu assegurar transferências entre Serviços, sempre que tal foi necessário”.*

Mais explícita e documenta a cronologia dos factos relevantes para o processo em apreço, a qual foi tomada em consideração na identificação dos factos constantes do capítulo III, 3.2. deste relatório.

VIII-APRECIÇÃO

Como já foi referido, o contrato e a adenda em apreço que titulavam uma despesa no valor máximo de 16.500.000,00 €⁵⁵ foram celebrados em **29.11.2013** e **10.12.2013**, respetivamente, com efeitos (materiais) reportados a **01.01.2013**⁵⁶.

⁵⁵ Valor este que acabou, a final, por ser alterado para 27.536.529,82 €, por força da “Adenda n.º 2” a este contrato, outorgada em 22.12.2014 (processo registado neste Tribunal, com o n.º 16/2015). O TC, em sessão diária de visto, de 27.02.2015, devolveu a adenda ao organismo, por se considerar inútil a apreciação em sede de fiscalização prévia, uma vez que os seus efeitos já se tinham produzido, e formulou recomendação para que *“(…) de futuro, as previsões [fossem] acompanhadas e corrigidas atempadamente, de modo a evitar situações de facto consumado, incompatíveis com o rigoroso cumprimento das regras sobre autorização e cabimentação das despesas (…)”.*



Tribunal de Contas

O contrato/adenda foram enviados para fiscalização prévia do TC, para cumprimento do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, em **29.11.2013** e **11.12.2013**, respetivamente.

Verifica-se, assim, que ocorreu o início da produção de efeitos (ainda que não financeiros) em data anterior à da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia.

Mais, na verdade estes serviços continuaram a ser prestados ininterruptamente no ano de 2013 (o contrato anterior tinha cessado em 31.12.2012) sendo que a autorização para a respetiva despesa só foi concedida em 17.10.2013, e o procedimento com vista à formalização do contrato para os titular só foi iniciado em 13.11.2013 e concluído em 28 do mesmo mês.

Ora, este comportamento, para além de desrespeitar outras normas legais, viola o disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, uma vez que este contrato/adenda, como se referiu, era de valor superior a 950.000,00 € e, no caso, não se afigura aplicável a exceção prevista no n.º 5 do mesmo artigo 45.º da LOPTC, uma vez que não se está perante "*(...) motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei (...)*".

Relembre-se que o procedimento adotado, o ajuste direto com convite, apenas, à INCM, se fundamentou no facto de esta aquisição de serviços para a conceção, produção, personalização e emissão do Cartão de Cidadão "*(...) se revestir de necessidade de ser acompanhada por especiais medidas de segurança (...)*" e dever continuar a ser assegurada pelo mesmo prestador que, desde o início da criação deste cartão, a tem assegurado.

⁵⁶ Os pagamentos decorrentes da execução deste contrato/adenda tiveram lugar já após a decisão de visto deste Tribunal.



Tribunal de Contas

Ora, como se menciona no Ac. n.º 26/2013 – 1ª S/SS, de 23.10 para se invocar a exceção do n.º 5 do artigo 45.º é, desde logo, necessário “(...) *estarmos em situação de clara subsunção ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP (...)*”⁵⁷.

Por outro lado, sabendo-se que estava em causa a satisfação de uma necessidade continuada e que não podia ser interrompida, sem prejuízo de direitos dos cidadãos, como se alega, não se pode falar aqui da existência de razões de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis que não sejam imputáveis em caso algum à entidade adjudicante.

Como se refere no Ac. n.º 16/2014 – 1ª S/PL, deste Tribunal, de 21.10:

“Por acontecimento imprevisível, tem este Tribunal entendido, de forma constante e pacífica, ser algo inesperado que surge e que um decisor público normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do procedimento.

Como já se referiu, o contrato celebrado (...) terminava (e terminou) em (...) de Novembro de 2013. Ora, este facto, que é, juntamente com a não realização atempada do concurso público com vista à celebração de novo contrato de prestação de serviços educativos e de gestão, era há muito conhecido. Sabia-se que o anterior contrato iria terminar a sua vigência naquela data. E também não podem considerar-se, como alega o recorrente, como acontecimentos imprevisíveis a ocorrência de constrangimentos e delongas no lançamento do CPI, pois que o lançamento, desenvolvimento e conclusão do dito procedimento está totalmente na disponibilidade do adjudicante e respetiva tutela.

Não pode, também, dar-se por verificado este requisito (...).”

Em síntese, os factos descritos no capítulo III, deste relatório, evidenciam que foi executado (materialmente) um contrato/adenda antes da sua remessa e da pronúncia do TC, com desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC, o que é suscetível de consubstanciar a infração prevista e punida na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º do mesmo diploma legal.

⁵⁷ Entendimento que, de resto, foi mantido pelo Ac.n.º 06/2014 – 1ª S/PL, de 29.04.14, proferido no Recurso Ordinário n.º 19/2013.



XXX

Quanto às justificações e à argumentação apresentada para fundamentar o comportamento considerado ilegal, importa atender ao seguinte:

- a) Os serviços em apreço já vinham a ser prestados pela INCM, ininterruptamente, desde os anos anteriores e assim continuaram em 2013, atenta a necessidade de satisfazer o interesse público.

Quanto à invocação do interesse público inserto na necessidade de manter a continuidade na prestação de serviços, em virtude de estarem em causa direitos e garantias constitucionalmente consagradas, não se questiona que o mesmo existe.

Porém, quanto à invocação deste argumento, no âmbito dos contratos públicos, é importante também mencionar a jurisprudência deste Tribunal vertida, designadamente o Acórdão n.º 6/2006-01FEV2006-1.ª S-PL (Recurso Ordinário N.º 1/2006) no sentido de que:

"(...)

*A Administração pode atuar no exercício de poderes vinculados e no exercício de poderes discricionários. O poder é vinculado quando a lei não remete para o critério do respetivo titular a escolha da solução concreta mais adequada; é discricionário quando o seu exercício fica entregue ao critério do respetivo titular, que pode e deve escolher o procedimento a adotar em cada caso como o mais ajustado à realização do **interesse público** protegido pela norma que o confere⁵⁸.*

Ou seja, só faz sentido falar em interesse público (ou no princípio da prossecução do interesse público), como parâmetro de atuação da Administração, quando esta atua no exercício de poderes discricionários; quando esta atua no exercício de poderes vinculados, o interesse público, como parâmetro de atuação da Administração, não adquire qualquer autonomia, uma vez que aquele se confunde com o cumprimento rigoroso dos pressupostos de facto e de direito da norma a aplicar."

Considera-se, assim, que no exercício da atividade administrativa os atos praticados (pelos dirigentes) devem obedecer a critérios de legalidade,

⁵⁸ Vide Prof. Freitas do Amaral, in "Curso de Direito Administrativo", Vol. II, pág. 76.



Tribunal de Contas

designadamente, através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação e de controlo da despesa pública e desta forma se salvaguarda o interesse público.

- b)** O procedimento para a outorga do contrato para vigorar no ano de 2013 só se iniciou em meados de dezembro de 2012, isto é, quando faltavam 19 dias para o seu término.

Efetivamente e na senda do que já havia sido referido no relato, a formalização do pedido de autorização para contratar os serviços em causa e autorizar a respetiva despesa só foi efetuada em **05.12.2012**⁵⁹, dirigida ao Chefe de Gabinete da Ministra da Justiça pelo IRN, I.P. mediante a apresentação de uma minuta de proposta de resolução do CM para "(...) *obtenção das devidas autorizações legais (...)*", tendo depois sido enviada ao gabinete do então SEAPEMJ, para apreciação, em **10.12.2012**⁶⁰.

- c)** Ocorreram constrangimentos orçamentais que impediram um atempado cabimento e compromisso orçamental da despesa.

Face a estes considerandos também se refere que, embora reconhecendo as diligências alegadas para colmatar os evidenciados constrangimentos orçamentais e "*deficiente planeamento*", em matéria de contratação pública, por parte dos serviços do Ministério da Justiça que se encontravam sob a sua alçada, a verdade é que as mesmas não evitaram que o contrato em causa só fosse outorgado em 29.11.2013 com efeitos retroativos a 01.01.2013.

Acresce que as dificuldades evidenciadas (orçamentais e procedimentais) já eram (ou deveriam ser) do conhecimento do gabinete e do próprio ex-SEAPEMJ⁶¹, pelo que a prolação do despacho em 13.12.2012 e já após o pedido de

⁵⁹ Cfr. Of. n.º 582/IRN/2012.

⁶⁰ Cfr. Carimbo de registo de entrada com o n.º 17341 aposto no referido Of. n.º 582/IRN/2012 – Cfr. Doc. 1, anexo à resposta no exercício do direito do contraditório.

⁶¹ Note-se que este iniciou as suas funções em 28.06.2011.



aprovação/autorização da proposta apresentada pelo IRN, I.P., no sentido dos *"(...) Serviços do Ministério da Justiça planearem a abertura dos procedimentos de forma a garantirem a conclusão atempada dos procedimentos de contratação pública, ou seja, em data anterior à cessação dos contratos em vigor (...)"*, nunca poderia, no caso concreto, obviar à ilegalidade que se verificou.

Tal como também não se afigura consentâneo com o carácter urgente que a situação em apreço revestia, o lapso de tempo verificado entre o pedido da aprovação do projeto de RCM (**10.12.2012**) para aquisição de serviços de produção e emissão do cartão do cidadão junto do gabinete do então SEAPEMJ e o despacho datado de 28.03.2013, a fim de interpelar o IRN, I.P. para *"(...) a necessidade [de] evidenciar a redução do valor do contrato, decorrente da negociação com a Imprensa nacional da Cada da Moeda (...)"* e bem assim *"(...) a necessidade de ser cumprido o anterior Despacho de 13 de dezembro (...)"*.

E, ainda que se reconheçam as diligências efetuadas pelo IRN, I.P. no sentido de acautelar a legalidade na aquisição dos serviços em causa, com o envio de ofícios e esclarecimentos à tutela⁶², o facto é que o processo apenas ficou concluído pelo Gabinete do ex-SEAPEMJ em **30.05.2013**⁶³, e numa fase ainda muito anterior à da autorização da despesa concedida pela RCM n.º 70/2013, de 17.10.2013.

d) O impulso para a contratação devia ocorrer ao nível do IRN, I.P., mas a cobertura orçamental tinha que ser providenciada ao nível do Ministério das Finanças e as autorizações necessárias ao nível do Ministério/Secretário de Estado da Justiça.

⁶² A título de exemplo, veja-se a solicitação do IRN, I.P., (ofício n.º 43/IRN/2013, de 31.01.2013), para *"(..) a marcação de uma reunião entre esse Gabinete, o IRN e o IGFEJ (...)"* a fim de *"(...) encontrar soluções financeiras que possam ajudar a ultrapassar a situação (...)"*, tendo em 05.02.2013 a chefe de gabinete do SEAPEMJ, Luísa Verdasca Sobral, proferido despacho no sentido de *"Aguarde-se o agendamento da reunião entre o IGFEJ e IRN para o dia 7 Fev. (...)"*- Cfr. Doc. 4 em anexo à resposta no exercício do contraditório.

⁶³ Cfr. Despacho do ex- SEAPEMJ, aposto na Informação n.º 42/2013/FC/CL, de 21 de maio.



Tribunal de Contas

Ora, como já se referiu, está em causa a aquisição de serviços de carácter contínuo que o IRN, I.P., no âmbito das competências que lhe estão atribuídas, devia ter atempadamente acautelado para que legalmente se mantivesse a sua prestação sem interrupções e com observância dos condicionalismos legais.

Reconhece-se, porém, que foram feitas diligências negociais informais pelo IRN, I.P., com início em "25 de janeiro" de 2012⁶⁴, a fim de promover a revisão do preço para os serviços a executar na vigência do novo contrato a celebrar entre aquele Instituto e a INCM, para o ano de 2013.

Não obstante, a contratação dos serviços em causa estava dependente de verba orçamental a disponibilizar pelo Ministério das Finanças, bem como de autorização de contratação e da despesa, com vista ao desenvolvimento do procedimento da formalização do contrato/adenda em apreço, por parte do Ministério da Justiça⁶⁵.

Da documentação junta ao processo, é possível constatar que o ex-Presidente do IRN, I.P., em **28.12.2012**, transmitiu, ao gabinete do então SEAPEMJ, as dificuldades quanto à obtenção de disponibilidade financeira para aquisição dos serviços em causa por conta do OE/2013, tendo em conformidade sido informado que "(...) *O IRN terá que encontrar uma forma de reforçar a mesma rubrica. Só após o reforço desta rubrica poderá o presente processo avançar. Fica assim o processo a aguardar a resolução desta questão (...)*"^{66/67}.

Ora, conhecendo-se o "procedimento regular" dos serviços públicos e a delonga que ocorre repetidamente na execução destas diligências, dificilmente seria possível (ou mesmo impossível) ao IRN, I.P. obter as autorizações necessárias, desenvolver o procedimento, formalizar o contrato e obter o visto do TC, tudo por

⁶⁴ Cfr. Of. n.º 175/PCA/2012, de 06.07.2012, da INCM.

⁶⁵ Nos termos do Despacho n.º 10834/2011, da Ministra da Justiça incumbia, também, ao então SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo, com competência delegada, "coordenar", "orientar" e "dirigir" a atividade respeitante à administração financeira dos serviços que se encontram sob a tutela do Ministério da Justiça (entre eles o IRN, I.P.).

⁶⁶ Cfr. e-mail de 28.12.2012- Doc. 2 em anexo à resposta no exercício do contraditório.

⁶⁷ Negrito nosso.



forma a que a execução dos serviços se iniciasse em 01.01.2013 e com respeito pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.

Por último, sempre se diz que as vicissitudes orçamentais e financeiras impostas para este tipo de contrato/adenda e os constrangimentos que daí advieram⁶⁸, aliado ao facto de a autorização dos encargos financeiros, no montante em causa, depender de autorização do CM, não podem, por si só, sobrepor-se à observância das regras legais aplicáveis em matéria de controlo e fiscalização (prévia) a efetivar pelo TC.

- e) No relato e face à ilegalidade em apreço imputou-se a responsabilidade pela prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC⁶⁹.

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

Assim, em concreto, tal responsabilidade foi imputada:

- i) Ao ex-Presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo, uma vez que em 28.11.2013 autorizou a adjudicação e aprovou a minuta do contrato com a previsão de efeitos retroativos, permitindo a

⁶⁸ Também e no que ao caso diz respeito a “*redução*” imposta ao IRN, I.P. teria que ter sido conhecida, pelo menos, até 15.10.2012, data limite de entrega da proposta do Orçamento de Estado para 2013, pelo Governo à Assembleia da República - Cfr. artigo 12.º-E, da Lei do Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 2/2002, de 28 de agosto, n.º 23/2003, de 02 de julho, n.º 48/2004, de 24 de agosto, n.º 48/2010, de 19 de outubro, n.º 22/2011, de 20 de maio, n.º 52/2011, de 13 de outubro, n.º 37/2013, de 14 de junho e n.º _41/2014, de 10 de julho.

⁶⁹ “(...) *execução de contratos (...) que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”.



execução dos serviços que constituíam o seu objeto, desde o 01.01.2013, sem decisão do TC, em sede de fiscalização prévia.

Este indiciado responsável pagou voluntariamente a multa, pelo que a responsabilidade de que foi indiciado encontra-se extinta, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

- ii)** Ao ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e de Equipamento do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo, que detinha competência delegada pela Ministra da Justiça para coordenar e dirigir a atividade financeira do IRN, I.P., uma vez que, como se mencionou no relato, o processo para obtenção das autorizações de contratação e da despesa, tinha ficado parado cerca de 5 meses no seu gabinete (entre 09.05.2013 e 17.10.2013).

Refutou, o ora indiciado responsável, tal factualidade invocando e documentando que:

a) Em 25.01.2013, através do Ofício n.º 93, o GSEAPEMJ devolveu o processo ao IRN *"(...) na medida em que até esta data, o IRN não fez prova do reforço orçamental e enquanto tal não suceder o projeto de RCM não pode ser agendado junto da Presidência do Conselho de Ministros (...)".*

b) Afinal, *"(...) o processo só esteve 21 dias no Gabinete do SEAPEMJ para apreciação e suprimento de deficiências imputáveis ao IRN (...)";* uma vez que, em 30.05.2013, proferiu despacho exarado na Informação n.º 42/2013/FC/CL, de 21.05.2013⁷⁰, com o seguinte teor:

*"(...)
Concordo.
Enviar ao Gabinete da Senhora Ministra (...)".*

⁷⁰ Cfr. Doc. 13, em anexo à resposta enviada no exercício do contraditório.



Ora, se em **30.05.2013** e em conformidade com a proposta elaborada pelo Gabinete do SEAPEMJ, através da Informação n.º 42/2013/FC/CL, de 21.05.2013, o ex-SEAPEMJ, aprovou o projeto de RCM e o submeteu à apreciação do GMJ, então o processo não ficou parado no seu gabinete até à prolação da dita resolução do Conselho de Ministros, como então se apurou no relato da auditoria.

A este propósito e pese embora a documentação junta (Informação n.º 42/2013/FC/CL) ser omissa quanto à data em que o processo saiu efetivamente do gabinete do ex-SEAPEMJ, para o Gabinete da Ministra da Justiça⁷¹, considera-se ser de aceitar, para o efeito, as alegações prestadas pelo indiciado responsável, Fernando Ferreira Santo, de que "(...) em 30.05.2013, por despacho do signatário, na qualidade de SEAPEMJ, o projeto de RCM é remetido ao Gabinete da Senhora Ministra da Justiça (...) para validação e agendamento legislativo (...)”⁷².

Ressalte-se, ainda, que da análise dos despachos exarados na aludida Informação n.º 42/2013/FC/CL se vê que há um redigido pelo então Chefe do GMJ, António Costa Moura, o qual, no entanto, é ilegível quanto à data.

A corroborar o alegado pelo ex-SEAPEMJ invoca-se que, em 30.09.2013, a Adjunta de Gabinete da Ministra da Justiça, Ana Correia Lopes⁷³, remeteu para aquele chefe do GMJ, António Costa Moura, "(...) o projeto de RCM e a respetiva nota justificativa, para, se validada, ser enviada para a PCM, para agendamento (...)”.

Em síntese, importa concluir que, de acordo com os esclarecimentos e documentos remetidos se verifica, que, afinal o processo não ficou parado no

⁷¹ Não foi junto qualquer documento de registo de entrada de ofício, de protocolo ou outro documento expedito para esse efeito.

⁷² Vide. ponto 1 das alegações apresentadas em sede de contraditório.

⁷³ Cfr. Doc. 14, em anexo à resposta no exercício do contraditório.



Gabinete do ex-SEAPEMJ, como inicialmente se tinha indicado pelo que, se afigura que não se deverá imputar responsabilidade sancionatória ao ex-SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo.

IX- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 18.11.2015, o parecer que parcialmente se transcreve:

"(...) está em causa a execução de um contrato (e adenda) celebrados pelo IRN, I.P. com a INCM, em 29/11/2013 e 10/12/2013, respetivamente, com efeitos materiais reportados a 1/1/2013, e pelo montante global máximo de € 16.500.000,00, com vista à "aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no cartão de cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o cartão de cidadão".

(...) Conforme apurado, os referidos contrato e adenda foram materialmente executados antes da sua remessa ao TC para fiscalização prévia, contrariando o disposto no n.º 4 do artº 45º da LOPTC.

(...) Tal pode integrar a infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do nº 1 do artº 65º da LOPTC, da responsabilidade do então presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo⁷⁴.

(...) O mesmo pagou voluntariamente a respetiva multa, achando-se extinto o procedimento por responsabilidade sancionatória (artº 69º, n.º 2, alínea d) da LOPTC).

(...) Concorda-se, pois, com o projeto de relatório, emitindo-se parecer no sentido da sua aprovação.

⁷⁴ "Concorda-se com o projeto de relatório quanto à não responsabilização de Fernando Ferreira Santo, então Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça".



X- CONCLUSÕES

- 11.1.** Em **29.11.2013** o IRN, I.P. remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do TC, um contrato para "*Aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no cartão de cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o cartão de cidadão*", celebrado com a INCM, em 29.11.2013, pelo montante global máximo de 16.500.000,00 €.
- 11.2.** Em **11.12.2013**, aquela entidade remeteu uma "*adenda*" ao citado contrato.
- 11.3.** Os referidos contrato/adenda produziram efeitos (materiais) reportados a **01.01.2013**, logo, em data anterior à da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia.
- 11.4.** Tal factualidade, para além de desrespeitar outras normas legais, é suscetível de violar o disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, uma vez que este contrato/adenda era de valor superior a 950.000,00 €.
- 11.5.** A infração evidenciada é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º 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), da lei citada].
- 11.6.** O indiciado responsável, António Luís Pereira Figueiredo, efetuou o pagamento voluntário da multa pelo seu valor mínimo, pelo que a sua responsabilidade se extinguiu, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.
- 11.7.** Quanto ao indiciado responsável Fernando Ferreira Santo, atento o alegado/documentação, em sede de contraditório, de que o gabinete pelo



qual à data era responsável, enviou o projeto de RCM⁷⁵, para o Gabinete da Ministra da Justiça, em certo espaço de tempo, entende-se que não lhe é de imputar responsabilidade pela infração em apreço, atento o disposto nos artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

XI- DECISÃO

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

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução do contrato/adenda auditado;
- b)** Julgar extinta a responsabilidade financeira sancionatória imputada ao então Presidente do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo, por força da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC;
- c)** Recomendar:
 - Ao Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., que providencie por um planeamento adequado dos contratos que necessita outorgar, bem como pela solicitação atempada das respetivas autorizações legais necessárias, por forma a que os contratos sejam outorgados sem efeitos retroativos e observando o disposto no artigo 45.º da LOPTC;
 - Ao Ministério da Justiça, para que providencie pela obtenção das autorizações legais necessárias para a outorga atempada de contratos pelos serviços que o integram;

⁷⁵ Para autorização da despesa na aquisição de serviços de produção e emissão do cartão de cidadão, para os anos de 2013-2016.



Tribunal de Contas

- Ao Ministério das Finanças para providenciar pela inscrição orçamental das verbas necessárias para cabimentar os contratos considerados necessários e imprescindíveis à aquisição de serviços, designadamente por parte do IRN, I.P.;
 - Ao responsável do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e aos membros do Governo do Ministério da Justiça e das Finanças para que documentem perante este Tribunal, no prazo de 3 meses, a divulgação das presentes recomendações juntos dos serviços com responsabilidade nas matérias auditadas.
- d)** Fixar os emolumentos devidos pelo IRN, I.P. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.
- e)** Remeter cópia do relatório:
- À Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem;
 - Ao Ministro das Finanças, Mário Centeno;
 - À Secretária de Estado da Justiça, Anabela Pedroso;
 - Ao Ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, Fernando Ferreira Santo;
 - Ao Ex-Presidente do IRN, I.P., António Luís Pereira Figueiredo;
 - Ao Vice-Presidente do Instituto dos Registos e Notariado, I.P., em regime de substituição, Dr. José Ascenso Nunes da Maia;



Tribunal de Contas

- Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área das Funções Gerais de Soberania (Departamento de Auditoria IV).

- f)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC.

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

Lisboa, 10 de dezembro de 2015

Os JUÍZES CONSELHEIROS

José Mouraz Lopes – Relator

Helena Abreu Lopes

João Figueiredo



Tribunal de Contas



FICHA TÉCNICA

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



Tribunal de Contas



ANEXO I

Resposta apresentada no exercício do contraditório



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

30 DCC
01.04.15

V/ refª Proc. nº 2/2015 – ARF – 1ª S.
DCC, de 11.03.2015

Exmª Senhora
Subdiretora – Geral do Tribunal de Contas
Drª Márcia Vala
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

14383

Lisboa, 31 de março de 2015

Ass: Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras na execução do Contrato / "adenda" de "Aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para atualização de morada gravada logicamente no cartão de cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o cartão de cidadão" – Processo de Fiscalização Prévia nº 1781/2013.

Em resposta à notificação enviada por V.Exª, através do ofício em referência, remeto em anexo o contraditório ao relato da auditoria, através do qual contesto a imputação indiciária de infrações financeiras.

Não posso deixar de manifestar a minha surpresa pela omissão de factos relevantes do processo, que anexo a esta carta, os quais demonstram que o processo não esteve cerca de 5 meses parado no meu Gabinete, bem como evidencia toda a atividade desenvolvida e que contraria a suposta presunção de não ter acautelado a obtenção atempada das autorizações de contratação.

Espero que o meu contributo, nomeadamente o meu despacho de 13 de dezembro de 2012, bem como os restantes 19 documentos em anexo sejam tidos em conta para revisão e reformulação do conteúdo do relato da auditoria.

Com os meus cumprimentos

Fernando Ferreira Santo

Rua Prof. Francisco Gentil, nº 22 – 6ª, 1600 – 625 Lisboa TC 1 4 15 5658



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

Processo nº 2/2015 – ARF – 1ª S. DCC

EXMO. SENHOR JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Assunto: Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras na execução do Contrato/ "adenda" de "Aquisição de serviços para a produção, personalização e emissão do cartão de cidadão, de prestação de serviços para a atualização de morada gravada logicamente no cartão de cidadão e de prestação de serviços de cartas de ativação em braille para o cartão de cidadão" – Processo de Fiscalização Prévia nº 1781/2013.

Fernando Ferreira Santo, notificado através do ofício com a referência Proc. Nº 2/2015 – ARF – 1ª S., datado de 11 de março de 2015 e recebido a 12 de março, para, na qualidade de Ex-Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça, (SEAPEMJ), se pronunciar, querendo, sobre o conteúdo do relatório de auditoria em referência, na qual é atribuída, no ponto 8.2, a eventual responsabilidade financeira, vem apresentar as seguintes **ALEGAÇÕES**, que contrariam as informações em que se baseou a auditoria e as consequentes conclusões.

Contestação dos factos em que assenta a auditoria, bem como das conclusões

A descrição detalhada da cronologia dos factos com o envolvimento do Gabinete do SEAPEMJ, consta do ponto 3, suportados pela apresentação de 16 documentos como anexos. Contudo, como questão prévia, mostra-se ser relevante desmontar as fragilidades e insuficiências em que se fundamentou a presente auditoria:

1 - Atraso de cerca de 5 meses no Gabinete do então SEAPEMJ

No Capítulo XXX da auditoria, página 21, é referido que *"Não obstante, o processo também parou cerca de 5 meses no Gabinete do então SEAPEMJ, Fernando Ferreira Santo (entre 09.05.2013 e 17.10.2013), que tendo competência delegada, nos termos do Despacho nº 10834/2011, da Ministra da Justiça, para coordenar, orientar e dirigir a atividade respeitante à administração financeira dos serviços que se encontram sob a tutela do Ministério da Justiça (entre eles o IRN, I.P.), deveria ter acautelado a obtenção atempada das autorizações de contratação e da despesa, com vista ao desenvolvimento do procedimento da formalização do contrato/adenda em apreço"*.



1



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

A auditoria é omissa quanto à fundamentação que suportou o “suposto” atraso de 5 meses, pelo que se desconhece a sustentabilidade dessa afirmação.

Afirmação que parte de um pressuposto que não corresponde à verdade, porquanto, em 30.05.2013, por despacho do signatário, na qualidade de SEAPEMJ, o projeto de RCM é remetido ao Gabinete da Senhora Ministra da Justiça (DOC. 13), para validação e agendamento legislativo.

Desconhecemos a data em que o GMJ solicitou o agendamento à PCM. Do processo consta apenas um *email* da Adjunta do Gabinete da Senhora Ministra, Dr.ª Ana Correia Lopes, para o chefe de Gabinete solicitando o agendamento, em 30 de setembro de 2013.

Assim, contrariamente ao afirmado na Auditoria o processo só esteve 21 dias no Gabinete do SEAPEMJ para apreciação e suprimento de deficiências imputáveis ao IRN, conforme se descreve na cronologia, antes de ser remetido para o Gabinete da Senhora Ministra da Justiça a 30.05.2013.

2 - Iniciativas tomadas pelo Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça para evitar o recurso à contratação por ajuste direto

Desde o início de funções como SEAPEMJ, a 28 de junho de 2011, o signatário reuniu com os principais responsáveis dos Serviços do Ministério da Justiça, para preparar os orçamentos anuais, tendo em conta as fortes restrições orçamentais, as dívidas transitadas de 2010, que ultrapassavam os 230 milhões de euros, os compromissos existentes e a renovação de contratos a curto e médio prazo.

Para além dessas reuniões, inovadoras no Ministério da Justiça, porque não habituais, o signatário solicitou o planeamento atempado dos procedimentos para a contratação pública, incluindo a obtenção das autorizações do Ministério das Finanças.

Contudo, verificando, práticas recorrentes, continuando a ser enviados para o Gabinete do SEAPEMJ pedidos de ajuste direto ou de propostas para Resoluções de Conselho de Ministros, entendeu o signatário que, decorridos 18 meses sob o início de funções e estabilizada a situação financeira do Ministério da Justiça, como reconheceu a *Troika*, não poderia continuar a ser confrontado com situações de facto, com pedidos para obtenção de autorização para lançamento de concursos públicos a poucos dias do fim dos contratos em vigor, como é o caso do presente processo.

Para obviar a este tipo de procedimentos, que decorre das restrições orçamentais, mas também, de deficiente planeamento, por parte dos Serviços do Ministério da Justiça, o SEAPEMJ publicou um Despacho em 13 de dezembro de 2012 sobre a necessidade dos diferentes Serviços do Ministério da Justiça planearem a abertura dos procedimentos de forma a garantirem a conclusão atempada dos procedimentos de contratação pública, ou seja, em data anterior à cessação dos contratos em vigor (DOC. 20).

 2



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

O referido Despacho, enviado a todos os Serviços do MJ, visava essencialmente contribuir para um planeamento mais rigoroso, tempestivo e transparente, que cumprisse os objetivos definidos, apresentando prazos recomendados para os procedimentos a cumprir durante o concurso, para diferentes tipos de aquisições de bens e serviços.

Acresce que, no caso em apreço, quando foi enviado para Gabinete do signatário, em 11 de dezembro de 2012, o projeto de RCM, para aquisição de serviços de produção e emissão do cartão de cidadão, no período de 2013-2016, já não havia condições objetivas para se concretizar um novo contrato, uma vez que o que estava em vigor terminava em 31 de dezembro de 2012, ou seja, o Gabinete do SEAPEMJ recebeu o pedido quando faltavam apenas 19 dias para o fim do contrato em vigor.

Adicionalmente, o signatário, na qualidade de SEAPEMJ, emitiu a 28 de março de 2013 um Despacho dirigido ao IRN, no qual destaca a necessidade do IRN evidenciar a redução do valor do contrato, decorrente da negociação com a Imprensa Nacional Casa da Moeda, assim como, de novo, destaca a necessidade de ser cumprido o anterior Despacho de 13 de dezembro.

Tendo sido publicados os referidos Despachos, não é compreensível que a auditoria os tenha ignorado, nem nenhuma referência faz ao seu conteúdo, quando uma das matérias relevantes da mesma é a verificação do planeamento, de forma a evitar o recurso ao ajuste direto.

Importará pois, como complemento aos factos enunciados na auditoria, que insuficiente e incorrectamente fundamentam uma presunção de responsabilidade financeira, acrescentar e destacar alguns dados relativos à forma como foi assegurada a gestão financeira do Ministério da Justiça, no âmbito da delegação de competências atribuída pela Senhora Ministra da Justiça:

- Em 30 de junho de 2011, no momento da tomada de posse do atual Governo, as dívidas do Ministério da Justiça ultrapassavam os 236 milhões de euros, tendo sido transferidas de 2010 para 2011 dívidas no valor de cerca de 153 milhões de euros;
- Em 31.12.2011, a dívida a transferir para 2012 foi reduzida para 84,5 milhões de euros;
- Em 31.12.2012, a dívida a transferir para 2013 foi reduzida para 30,7 milhões de euros, o que significou uma redução de 53 milhões de euros face à mesma data do ano anterior e a menos 122,3 milhões de euros face a 31 de dezembro de 2010, apesar da redução dos orçamentos no âmbito do cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira assinado com a *Troika*, quer no quadro do Tratado Orçamental, quer ainda no quadro de umas finanças públicas equilibradas, condição necessária para qualquer política de desenvolvimento.

Convém por isso observar o nível das receitas e despesas do Ministério da Justiça nestes últimos anos, bem como o valor dos pagamentos em atraso para se poder avaliar o trabalho desenvolvido;

 3



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

- O recurso à gestão flexível e a intervenção do IGFEJ, como entidade que gere os recursos financeiros do Ministério da Justiça permitiu assegurar transferências entre Serviços, sempre que tal foi necessário.

3 – Cronologia dos principais acontecimentos relativos à “Aprovação de Projeto de RCM relativo a aquisição de serviços de produção e emissão do cartão de cidadão com a INCM para o período de 2013-2015 até ao montante de € 57.703.000”.

Para um completo esclarecimento dos principais factos que envolveram o Gabinete do SEAPEMJ durante o processo em referência, passo a elencar os mesmos:

3.1 – Em 10-12-2012 (ofício 582/IRN/2012 de 05-12-2012) - face ao *términus* do contrato em execução até 31-12-2012, o Instituto de Registos e Notariado (IRN) remete ao Gabinete da Senhora Ministra da Justiça (GMJ), projeto de RCM, mediante o qual propõe que o Conselho de Ministros autorize a aquisição de *serviços de produção e emissão do cartão de cidadão*, no período de 2013-2016.

A proposta do IRN não vem instruída com documento comprovativo do registo dos encargos no Sistema de Contratos e Encargos Públicos Plurianuais, nos termos do nº 2 do artigo 6º da Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro, nem com documento comprovativo da suficiência da dotação inscrita no OE/2013 para a despesa a realizar, documentos sem os quais o projeto de RCM não pode ser agendado junto da PCM (**DOC. 1**).

3.2 – Em 11-12-2012 - O processo é remetido do Gabinete da Senhora Ministra da Justiça para o Gabinete do SEAPEMJ (**DOC 1**).

3.3 – Em 28-12-2012 – O GSEAPEMJ solicita, por *email*, ao IRN documento comprovativo do registo dos encargos no Sistema de Contratos e Encargos Plurianuais para os efeitos do nº 2 do artigo 6º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro e ainda documento comprovativo da suficiência da dotação inscrita no OE/2013, documentos estes, sem os quais, o projeto de RCM não pode ser agendado junto da PCM (**DOC. 2**).

O IRN não responde ao *email* mas ainda nesse dia (28.12.2013) entra, de imediato, em contato telefónico com o GSEAPEMJ e informa que a dotação inscrita na rubrica do OE/2013 que suportará a despesa é naquela data insuficiente, na sequência dos cortes efetuados pelo Ministério das Finanças na proposta de orçamento do Ministério da Justiça. Informa ainda que a partir 01 de janeiro de 2013, com a entrada em vigor da Lei do OE o IRN terá que proceder ao reforço da rubrica orçamental.

Ficou assim evidenciado nesta data que, só após o reforço da rubrica, poderá o procedimento de contratação proposto pelo IRN avançar, pois sem dotação orçamental suficiente não é possível efetuar o registo dos encargos plurianuais na base da DGO e enviar o projeto de RCM para o Gabinete da Senhora Ministra da Justiça, a fim de ser agendado para a reunião do Conselho de Ministros.

O GSEAPEMJ aguarda assim que o IRN proceda ao reforço orçamental (**DOC. 2**).

 4



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

- 3.4 – Em 25-01-2013 (ofício nº 93 de 25-01-2013)** - O GSEAPEMJ formaliza a devolução do processo ao IRN, na medida em que até esta data, o IRN não fez prova do reforço orçamental e enquanto tal não suceder o projeto de RCM não pode ser agendado junto da Presidência do Conselho de Ministros. No ofício solicita-se a instrução do processo com a informação de cabimento para a despesa a realizar em 2013 e o documento comprovativo do registo dos encargos no Sistema de Contratos e Encargos Plurianuais nos termos do artigo 6º, nº 2 da Lei dos Compromissos (**DOC. 3**).
- 3.5 – Em 31-01-2013 (ofício 43/IRN/2013)** - O IRN informa o GSEAPEMJ de que *“o cabimento de verba indicado está pendente da regularização pelo IGFEJ da redução de 11,9 M€ determinada para o orçamento de todo o Ministério, mas reflectida pela intervenção da DGO na proposta de orçamento do IRN na rubrica que suporta este encargo 02.01.16 – mercadorias para venda”* (**DOC. 4**).
- 3.6 – Em 07-02-2013 (ofício 149 de 07-02)** - O GSEAPEMJ solicita a atenção do IGFEJ para este processo do IRN (**DOC. 5**).
- 3.7 – Em 20-03-2013 (ofício 128/IRN/2013)** – O IRN submete a apreciação do GSEAPEMJ novo projeto de RCM em substituição do anterior e informa que só em 05.03.2013, por força do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, foi autorizado o reforço da rubrica 02.01.16 – mercadorias para venda no orçamento do IRN. Apesar de o referirem no ofício não juntam informação de cabimento do sistema GERFIP mas apenas uma simples declaração (**DOC. 6**).
- 3.8 - Em 28-03-2013 - Despacho do SEAPEMJ solicitando ao IRN que demonstre a redução do valor do contrato negociado com a INCM, chamando a atenção deste Organismo para o atraso verificado na preparação deste procedimento (DOC. 7).**
- 3.9 - Em 03-04-2013 (ofício nº344)** – o Gabinete do SEAPEMJ comunica ao IRN o teor do Despacho proferido em 28.03.2013 (**DOC. 8**).
- 3.10 - Em 12-04-2013 (ofício 215/IRN/2013)** - O IRN,IP presta os esclarecimentos solicitados e submete à tutela a proposta de RCM reformulada (**DOC. 9**).
- 3.11 - Em 16-04-2013** – a coberto de *email*, o IRN remete ao GSEAPEMJ informação de cabimento de verba para a despesa a realizar em 2013. O cabimento foi efetuado no sistema GERFIP em 04.04.2013 (**DOC. 10**).
- 3.12 - Em 03.05.2013 (ofício nº501)** – o GSEAPEMJ solicita esclarecimentos e alterações na minuta da RCM (**DOC. 11**).
- 3.13 - Em 14.05.2013 (254/IRN/2013 de 09.05.2013)** - o IRN presta os esclarecimentos solicitados pelo GSEAPEMJ (**DOC. 12**).

 5



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

3.14 – Em 30-05-2013 – Por despacho do SEAPEMJ o projeto de RCM é remetido ao Gabinete da Senhora Ministra da Justiça (DOC. 13).

Nesta data o processo sai do Gabinete do SEAPEMJ e entra no Gabinete da Senhora Ministra para que efeitos de agendamento da Resolução junto da Presidência de Conselho de Ministros.

3.15 – Em 30-09-2013 – uma Adjunta do Gabinete da Senhora Ministra da Justiça solicita ao respetivo Chefe de Gabinete o agendamento da Resolução (DOC. 14).

3.16 – Em 02-10-2013 – O IRN envia o ofício nº 533/IRN/2013 para o Chefe de Gabinete da Senhora Ministra da Justiça (DOC. 15), solicitando urgência no desbloqueamento do processo.

3.17 – Em 17-10-2013 – aprovação em Conselho de Ministros do projeto de RCM – cartão de cidadão (DOC. 16).

3.18 – Em 05-11-2013 – Publicação em diário da república, 1ª série, nº 214, da RCM nº 70/2013 (DOC. 17).

3.19 – Em 06-11-2013 – Despacho do SEAPEMJ que subdelega no Presidente do IRN os poderes necessários para a prática dos atos subsequentes do procedimento (DOC. 18).

3.20 – Em 07-11-2013 – através do ofício 1224 de 07-11-2013 é comunicado ao IRN o despacho de subdelegação de poderes do Senhor SEAPEMJ (DOC 19).

Acrescento ainda duas notas finais:

Uma nota para rebater o efeito do que é afirmado no primeiro parágrafo da página 9 do relato:

Sobre o facto evidenciado no primeiro paragrafo, pág. 9 do relato : “Em 14.10.2013, a Chefe de Gabinete do SEAPEMJ solicitou a análise do IRN, IP, aos comentários da AMA, à proposta de resolução a levar à reunião do CM” (email remetido ao então Presidente do IRN, Antonio Figueiredo), cumpre recordar que o processo encontrava-se no Gabinete da Senhora Ministra desde 30.05.2013 e a intervenção da Senhora Chefe de Gabinete do SEAPEMJ foi, de certo, em resposta a um pedido de colaboração do Gabinete do Gabinete da Senhora Ministra.

Uma segunda nota para corrigir uma incorreção do que é afirmado na nota de rodapé 45, página 21 do relato: onde é referido que o IRN solicitou em 02.10.2013 o “desbloqueio do processo” ao Gabinete do SEAPEMJ. Ora bem, esse pedido de desbloqueio efetuado a coberto do ofício 533, foi dirigido ao Gabinete da Senhora Ministra, onde aliás se encontrava o processo (DOC. 15).

6



Fernando Ferreira Santo
Engenheiro Civil

4 – Despacho de SEAPEMJ para evitar o recurso à contratação por ajuste direto

Em 13-12-2012 o SEAPEMJ publicou um Despacho, enviado a todos os Serviços do Ministério da Justiça, relativo à necessidade dos diferentes Serviços planearem a abertura dos procedimentos de forma a garantirem a conclusão atempada dos procedimentos de contratação pública, ou seja, em data anterior à cessação dos contratos em vigor (**DOC. 20**).

5 - CONCLUSÃO

5.1- Os factos identificados no presente contraditório evidenciam o empenhamento, rigor e transparência do SEAPEMJ e do seu Gabinete na gestão do presente processo, o que contraria a fundamentação que suportou a alegada e presumível responsabilidade financeira do signatário.

5.2 - O conteúdo da auditoria omitiu factos relevantes para a apreciação do processo, deduzindo, em consequência, a imputação infundada de responsabilidade financeira.

Lisboa, 31 de março de 2015

Fernando Ferreira Santo