

**PROCESSO Nº 1/2015 – 1ª S./ARF**

**RELATÓRIO Nº 4 /2016 – 1ª S./ARF**



*Processo de Fiscalização Prévia n.º 174/2014*

*Município de Torres Novas*

*Apuramento de responsabilidade financeira*

Tribunal de Contas  
Lisboa  
2016



## ÍNDICE

<b>1. Introdução</b>	<b>3</b>
<b>2. Factualidade apurada</b>	<b>4</b>
<b>3. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória</b>	<b>6</b>
<b>4. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas</b>	<b>8</b>
<b>5. Justificações/alegações apresentadas. Apreciação</b>	<b>9</b>
<b>6. Parecer do Ministério Público</b>	<b>22</b>
<b>7. Conclusões</b>	<b>22</b>
<b>8. Decisão</b>	<b>24</b>
<b>Anexo</b>	<b>26</b>
<b>Ficha técnica</b>	<b>57</b>



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

---

## 1. Introdução

Em 3 de fevereiro de 2014<sup>1</sup>, o Município de Torres Novas remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas<sup>2</sup> um contrato de prestação de serviços denominado “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES ESCOLARES NO ANO LETIVO DE 2013/2014”, celebrado, em 5 de dezembro de 2013, com a empresa “NOBRECER, FOOD SERVICE, Lda” e valor até € 402. 654,94, acrescido de IVA, à taxa legal, com possibilidade de renovação até ao limite de três anos.

Mais tarde e no âmbito de esclarecimentos solicitados em sede de fiscalização prévia<sup>3</sup>, o mesmo município remeteu ao Tribunal de Contas, em 8 de fevereiro de 2014<sup>4</sup>, um aditamento àquele contrato, celebrado em 25 de fevereiro de 2014, por via do qual o valor acima referido passou a ser, relativamente à execução contratual no ano letivo de 2013/2014, de € 389.025,94.

Tal contrato, com a alteração introduzida pelo aludido aditamento, foi visado pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto, de 20 de março de 2014.

Para além da concessão de visto e uma vez que decorria do processo apreciado ter o contraente público procedido a pagamentos contratualizados, antes daquela pronúncia do Tribunal de Contas, assim como decorria do mesmo processo evidencia da sua remessa extemporânea ao Tribunal e, por isso, em ambos os casos, em violação da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>5</sup>, a referida decisão de 20 de março de 2014 contemplou, ainda, o seguinte:

*“(...) Tendo em conta que se indicia a prática de infrações financeiras e não financeiras remeta ao DCC para apuramento de eventuais responsabilidades (...)”.*

---

<sup>1</sup> Por via do ofício com a referência 217/14 – DAES/DS.

<sup>2</sup> Processo de fiscalização prévia n.º 174/2014.

<sup>3</sup> A coberto do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas DECOP/UAT.2/461/2014, de 13 de fevereiro de 2014.

<sup>4</sup> Através do ofício com a referência 532/14 – DAES/DS.

<sup>5</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, e 1/2001, de 4 de janeiro, posteriormente, republicada com alterações, em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e novamente, 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 20/2015, de 9 de março, com republicação em anexo a esta última lei, doravante identificada no presente relatório como LOPTC (atenta a data de entrada em vigor da última alteração aqui citada – 1 de abril de 2015 – não é a mesma aplicável aos factos relatados).



# Tribunal de Contas

---

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13º da LOPTC, notificado aos indiciados responsáveis, identificados no ponto 4 do presente relatório, através dos escritórios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 5104 a 5106, todos de 9 de abril de 2015, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 20 dias.

As indiciadas responsáveis, Dr.<sup>a</sup> Isabel Maria Gonçalves Ribeiro, Diretora do Departamento de Administração Económica e Social e Maria Adélia Caetano Barroso, Coordenadora Técnica da Contabilidade, apresentaram alegações, por documentos recebidos na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 5 de maio de 2015, e por isso, dentro do prazo fixado.

Já o outro indiciado responsável, Dr. Pedro Paulo Ramos Ferreira, Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, só apresentou alegações por via de documento recebido na Direção-Geral do Tribunal de Contas, em 20 de agosto de 2015, ou seja, já para além do prazo que lhe foi fixado<sup>6</sup>.

Todas as referidas alegações foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

## 2. Factualidade apurada

**2.1.** No âmbito de pertinente acordo-quadro outorgado pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo e nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º do Código dos Contratos Públicos, foi autorizada a abertura de procedimento visando a celebração de um contrato de prestação de serviços para fornecimento de refeições escolares no ano letivo de 2013/2014, por despacho de 30 de julho de 2013 do ex-Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, Dr. António Manuel Oliveira Rodrigues, despacho que, posteriormente, foi ratificado por deliberação do executivo camarário, de 30 de agosto de 2013.

---

<sup>6</sup>Contrariamente à posição assumida em procedimento, paralelo, de incumprimento do prazo de remessa ao Tribunal de Contas do mesmo contrato *sub judicio* e para o qual foi notificado em simultâneo com a notificação do relato da auditoria. Note-se, no entanto, que o indiciado Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas refere, no documento onde oferece alegações sobre aquele incumprimento de prazo, já se ter pronunciado, autonomamente, sobre o relato de auditoria. Refira-se, ainda, que para a extemporaneidade verificada em relação a estas últimas alegações não apresentou o indiciado responsável qualquer justificação, tendo-se limitado a remeter ao Tribunal a pertinente pronúncia.



## Tribunal de Contas

---

**2.2.** Concluído o procedimento, foi prolatado o ato adjudicatório, por deliberação da Câmara Municipal de Torres Novas, tomada em reunião desta, de 10 de setembro de 2013.

**2.3.** Subsequentemente àquele ato adjudicatório e ainda antes da outorga do contrato, teve lugar o início das correspondentes prestações materiais, logo em 24 de setembro de 2013.

**2.4.** Entretanto, em 29 de setembro de 2013, tiveram lugar eleições autárquicas.

**2.5.** A caução devida pela celebração do contrato só foi prestada em 6 de novembro de 2013.

**2.6.** O contrato, precedido de minuta aprovada por deliberações camarárias, de 19 de novembro de 2013, e de 3 de dezembro de 2013, foi outorgado, em 5 de dezembro de 2013, pelo novo<sup>7</sup> Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, Dr. Pedro Paulo Ramos Ferreira, tendo como contraparte privada a empresa “*Nobreceer, Food Service, Lda.*”, e foi enviado para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em 23 de fevereiro de 2014.

**2.7.** A vigência contratual foi aferida ao ano letivo de 2013/2014, tendo o clausulado contratual previsto a possibilidade de serem efetivadas duas renovações.

**2.8.** O valor, inicialmente, estabelecido no contrato foi fixado em € 402.654,94, anuais, acrescido de IVA, à taxa legal, valor que apenas se manteve para os períodos subsequentes ao ano letivo de 2013/2014, porquanto, em relação a este biénio, tal valor sofreu um decréscimo, passando para € 389.025,94, por via de um aditamento ao contrato, aprovado por deliberação camarária, de 25 de fevereiro de 2014, e nesta mesma data formalizado.

**2.9.** De acordo com a informação prestada pelo Município de Torres Novas, a alteração de valor referida no número anterior ficou a dever-se ao atraso na prestação da caução, a qual foi determinante da celebração de um ajuste direto com a mesma empresa, por forma a assegurar o fornecimento de refeições, logo no início do ano escolar, procedimento

---

<sup>7</sup>Que assumiu funções na sequência das já referidas eleições autárquicas que tiveram lugar no dia 29 de setembro de 2013.



# Tribunal de Contas

---

aquele que vigorou entre 16 e 23 de setembro de 2013 e que foi calculado em € 13.629,00<sup>8</sup>, acrescido de IVA, à taxa legal.

**2.10.** O contrato em causa (e respetivo aditamento) foi visado pelo Tribunal de Contas, em sessão diária de visto, de 20 de março de 2014.

**2.11.** Antes de ter sido visado, porém, o mesmo contrato produziu efeitos financeiros, tendo sido, no seu âmbito e antes da pronúncia do Tribunal de Contas, efetuados dois pagamentos. Um, logo em 17 de dezembro de 2013, no valor de € 12.309,37 (sem IVA), na sequência de pertinente ordem de pagamento (n.º 5759<sup>9</sup>, correspondente à fatura n.º 1300020) emitida em 12 de dezembro de 2013; outro, ocorrido em 26 de dezembro de 2013, no montante de € 55.282,94 (sem IVA), antecedido de ordem de pagamento (n.º 5886, correspondente à fatura n.º 1300014), cuja emissão coincidiu com aquela última data. Tais pagamentos totalizaram a importância de € 67.592,31 (sem IVA).

**2.12.** O contrato em apreço cessou, em 31 de março de 2014, mediante acordo de revogação, assinado em 25 de março de 2014<sup>10</sup>.

### 3. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

No universo dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisição de serviços geradores de despesa que sejam reduzidos a escrito<sup>11</sup>, bem como, nos termos da alínea

---

<sup>8</sup> Este valor é o que consta do aditamento e corresponde, exatamente, à diferença entre o valor, inicialmente, inscrito no contrato e aquele que dele passou a constar para o ano letivo de 2013/2014, respetivamente, € 402.654,94 e € 389.025,94. Contudo, como se alcança do documento denominado “Pagamentos efetuados à NOBRECER”, junto ao processo, já em sede de fiscalização concomitante, o valor que pelo ajuste direto de que se trata foi, efetivamente, faturado e pago é menor, tendo-se quedado por € 12.961,41, acrescido de IVA, à taxa legal.

<sup>9</sup> Note-se que esta ordem de pagamento inclui um outro valor, de € 12.961,41 (sem IVA), respeitante à fatura n.º 1300019, o qual não respeita ao contrato em apreço, mas sim a um fornecimento de refeições que ocorreu nas condições referidas no n.º 2.9 do presente relatório. *Vide* também a nota de rodapé n.º 8.

<sup>10</sup> Para o restante período do ano letivo de 2013/2014 e para o ano letivo subsequente, celebrou o Município de Torres Novas um outro contrato com outra empresa, o qual foi visado pelo Tribunal de Contas, em 5 de agosto de 2014 (processo de fiscalização prévia n.º 1144/2014).

<sup>11</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (...)*”.



## Tribunal de Contas

---

d) daquele mesmo normativo, os contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros<sup>12</sup>.

Por seu turno, de acordo com o n.º 2 daquele mesmo artigo 46.º e para efeitos das alíneas citadas, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

Por outro lado, decorre do artigo 48.º, n.º 1, daquela mesma lei, que a fiscalização prévia só incide sobre contratos de valor igual ou superior ao de um determinado limiar, anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado<sup>13</sup>.

Já nos termos do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, excepto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

Entretanto, de acordo com o n.º 4 daquele mesmo artigo da LOPTC, os contratos “(...) *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 (...)*”, estando, contudo, excecionados de tal impedimento, nos termos do n.º 5, ainda, do mesmo artigo, os 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 (...)*”.

Como supra se referiu, no número 2.10 do presente relatório, o contrato em causa foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo sido visado, em sessão diária de visto de 20 de março de 2014.

---

<sup>12</sup> Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, por via da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os actos ou contratos que formalizem modificações objectivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respectivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras (...)*”.

<sup>13</sup> Valor este que, para o ano de 2013, foi fixado em € 350.000,00 pelo artigo 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Anote-se ainda que, quer por força daquele normativo, quer nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, para efeitos da dispensa consagrada no n.º 1 deste artigo deve ser considerado o valor global dos contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si. Igual montante foi fixado para o ano de 2014, pelo artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, assim como para o ano de 2015, pelo artigo 145.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.





# Tribunal de Contas

---

No entanto, como no número 2.11 do mesmo relatório também se deixou expresso, tal contrato produziu efeitos financeiros, antes daquela submissão a fiscalização prévia, tendo, assim, sido violada a proibição constante da segunda parte do citado artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC.

Tal ilegalidade é suscetível de consubstanciar, na data da prática dos atos ilegais, uma infração financeira, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas (...)*”.

A responsabilidade financeira decorrente da infração que afeta o contrato acima identificado é efetivável através de processo de julgamento de responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC<sup>14</sup>.

A aludida infração é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e que, na situação vertente, correspondem a 25 UC<sup>15</sup> (€ 2.550,00) – limite mínimo – e a 180 UC (€ 18.360,00) – limite máximo.

## **4. Identificação dos responsáveis pelas autorizações de pagamento**

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infração financeira – *in casu*, consubstanciada em pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas – recai sobre o agente ou agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso *sub judicio*, tal responsabilidade é imputável ao Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, Pedro Paulo Ramos Ferreira, que autorizou pagamentos em violação do artigo 45.º, n.º 1, segunda parte, da LOPTC.

A mesma responsabilidade, atento o disposto no artigo 61.º, n.º 4, da citada LOPTC, recai também na Coordenadora Técnica da Contabilidade, Maria Adélia Caetano Barroso, que

---

<sup>14</sup> O n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC tem, desde 1 de abril de 2015, a seguinte redação que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março: “(...) *O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno (...)*”.

<sup>15</sup> O valor da UC, no ano de 2013, era de € 102,00, de acordo com o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



# Tribunal de Contas

---

propôs, em 9 de dezembro de 2013 (Informação Interna n.º I/9255/13 – DAES/CB) um plano de pagamentos relativos àquele mês, no qual incluiu o pagamento da fatura n.º 1300020, no valor de € 12.309,37 (sem IVA)<sup>16</sup> e que também, em 26 de dezembro de 2013, através de *e-mail*, desta mesma data, questionou o Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas sobre o “Pagamento da fatura de Outubro”, emitida pela empresa fornecedora de refeições escolares (fatura n.º 1300014, no valor de € 55.282,94, sem IVA), limitando-se a informar aquele presidente da existência de “*verbas consignadas*” para o pagamento da fatura em causa e da anuência da tesouraria à concretização do mesmo pagamento<sup>17</sup>.

Com o mesmo enquadramento legal, a aludida responsabilidade financeira sancionatória recai também na Diretora do Departamento de Administração Económica e Social, Isabel Maria Gonçalves Ribeiro, que validou, em 11 de dezembro de 2013, o mencionado plano de pagamentos proposto pela atrás referida coordenadora técnica de contabilidade.

## 5. Justificações/alegações apresentadas. Apreciação

**5.1.** Ainda em sede de fiscalização prévia e também já no âmbito da fiscalização concomitante, o Município de Torres Novas apresentou diversas justificações<sup>18</sup> para a efetivação dos pagamentos que tiveram lugar antes da pronúncia do Tribunal de Contas, das quais, em síntese, se retira ter tal acontecido com base num “*erro de processamento dos serviços, fruto de uma falha no preenchimento do campo da aplicação aprovisionamento/POCAL, relativo à interdição inerente à pendência do visto*”, ocorrido no contexto de uma “*componente emocional forte*” a que esteve sujeita a coordenadora técnica da contabilidade, por via da “*pressão exercida pela empresa*”, para que se concretizasse o pagamento das refeições às crianças, já fornecidas no âmbito do contrato em causa, sob ameaça de suspensão de futuros fornecimentos. As aludidas justificações envolvem, ainda, uma referência à comprovação documental dos fornecimentos de que se trata e à circunstância de os pagamentos terem ocorrido em período de férias de Natal, com a conseqüente sobrecarga de trabalho para os efetivos em serviço, sendo também

---

<sup>16</sup> Pagamento este que foi, depois, autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, em 12 de dezembro de 2013.

<sup>17</sup> Pagamento que, subsequentemente, foi autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, em 26 de dezembro de 2013.

<sup>18</sup> Vide nota explicativa anexa ao ofício com a referência 217/14 – DAES/DS, de 3 de fevereiro de 2014 e ofício com a referência 164/15 – DAES/DS, de 26 de janeiro de 2015.



## Tribunal de Contas

---

feita uma referência à qualidade dos trabalhadores que tomaram parte no procedimento, como “*peçoas de máxima confiança técnica e de responsabilidade pessoal*”.

**5.2.** No exercício do direito de contraditório e em documentos autónomos<sup>19</sup>, pronunciaram-se os indiciados responsáveis, Pedro Paulo Ramos Ferreira, Maria Adélia Caetano Barroso e Isabel Maria Gonçalves Ribeiro.

**5.2.1.** No que concerne à pronúncia de Pedro Paulo Ramos Ferreira (Cfr. para maior detalhe o Anexo ao presente relatório) e em relação à factualidade integradora da infração indiciada – pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas – comece-se por realçar que nada é contraditado pelo alegante.

Do que se apresenta discordância é do enquadramento sancionatório do desrespeito pelo artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, expresso no relato da auditoria.

Na verdade, naquele documento e perante a evidência de pagamentos efetuados no âmbito do contrato de aquisição de serviços em causa, antes de o mesmo ter sido visado pelo Tribunal de Contas e, por isso, sem respeitar a proibição estabelecida na segunda parte do aludido preceito legal, foi tal comportamento ilegal subsumido na infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *segmento de pagamento de despesas públicas*.

Ora, a este propósito e começando por expressar só ser admissível, em matéria sancionatória, a punibilidade de atos tipificados em lei, manifesta o alegante o entendimento de que, à data da infração indiciada, a conduta em causa não se encontrava tipificada como sancionável. Acrescentando, ainda, não ser possível, em tal matéria, o recurso a interpretação extensiva.

Sustenta o alegante tal entendimento na circunstância de ter sido por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que “(...) foi aditada a alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, por forma a sancionar o desrespeito do artigo 45.º da mesma lei (...)”, dizendo, mais adiante, que o legislador, com tal alteração, “(...) quis tipificar uma conduta, anteriormente fora da responsabilidade sancionatória, traduzida na produção de efeitos dos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, nos termos do artigo 45.º (...)”.

---

<sup>19</sup> Documentos que, contudo, se apresentam, no essencial, como substantivamente idênticos.



## Tribunal de Contas

---

Ainda, neste domínio, acrescenta o alegante que “(...) Não podemos pois perfilhar do entendimento que considera as violações em matéria de efeitos dos atos e contratos sujeitos a visto inseridas na previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Teríamos, assim, para a mesma situação, uma tipificação diferente antes e depois da entrada em vigor da alteração operada pela Lei n.º 20/2015 – alínea b) para o primeiro caso e alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º para o segundo. (...) Bem como não podemos conceber que a citada alínea b) se reporte a violações de normas constantes da própria LOPTC, uma vez que a própria redação não deixa dúvidas de que diz respeito a normas de direito substantivo, constantes de outra legislação, que não a LOPTC (...)”.

Em defesa da posição que assume, aduz o alegante, ainda, que “(...) se atentarmos nas demais normas da LOPTC, e de forma a salvaguardar qualquer enriquecimento sem causa, os serviços realizados pelo adjudicatário, entre a celebração do contratos e a concessão ou recusa do visto, que respeitem a programação contratual, deverão ser pagos – cfr. artigo 45.º, n.º 3 da LOPTC. (...) Ou seja, quer o visto seja concedido ou recusado, haverá sempre lugar ao pagamento dos serviços entretanto prestados pelo adjudicatário. (...) Não nos parece assim defensável que o pagamento destas despesas, quer ocorram antes ou após o visto (ou sua recusa) do TdC, seja sancionável. (...) E terá sido este fundamento que motivou a não tipificação desta conduta em sede de sanções. (...) Não podendo o intérprete, em matéria regulada pelos princípios aplicáveis ao direito criminal, produzir uma interpretação extensiva, abrangendo na citada alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o pagamento de despesas resultantes de contrato, sem a concessão ou recusa do respetivo visto (...)”.

E, recusando no âmbito do caso em apreço a qualificação do artigo 45.º da LOPTC como norma de direito financeiro público, tal como ela se encontra expressa no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 09/2012 – 21 mar – 1ª S/SS, termina o alegante a sua pronúncia quanto ao aludido enquadramento sancionatório referindo que “(...) em primeiro lugar, a situação sub judice naquele Aresto reportava-se à apreciação sobre se os pagamentos realizados após a recusa do visto poderiam incluir indemnizações e outros encargos do adjudicatário. (...) E em segundo lugar porque discordamos frontalmente que possa uma Lei de Organização e Processo conter, ela própria (e sancionar), normas de “direito financeiro público” de natureza substantiva. (...) O artigo 45.º regula, isso sim, os efeitos (ou a suspensão dos mesmos) dos atos e contratos sujeitos a visto, regulando quais os respetivos efeitos nas diferentes situações ali previstas, mas numa ótica de descrição do processo de visto, inserido na Secção II, relativa à Fiscalização Prévia (...)”.



## Tribunal de Contas

---

Mas, para além de discordar do enquadramento sancionatório vertido no relato da auditoria para o comportamento infratório traduzido pela efetivação de pagamentos antes do visto, o indiciado responsável, para o caso de não vingar o entendimento por si perfilhado, invoca na pronúncia um estado de necessidade, excludente da ilicitude da sua conduta.

Em síntese e no essencial, densifica o alegante tal estado de necessidade, afirmando que *“(...) o que motivou a realização dos pagamentos em causa foi a ameaça que existia na altura ao interesse público, nomeadamente à saúde e vida das crianças que frequentam as escolas do concelho de Torres Novas. (...)”*. E, explanando a situação, continua o alegante, dizendo *“(...) Com efeito, em finais do ano de 2013 e inícios de 2014, os trabalhadores da empresa adjudicatária (...) ameaçaram publicamente abandonar as escolas, onde desempenhavam as funções inerentes à prestação de serviços de alimentação. (...) Deram como fundamento o facto de a empresa não receber os valores da prestação da Câmara Municipal de Torres Novas. (...) Viu-se pois o ora Respondente na eminência de se ter por verificada uma grave ameaça ou lesão sobre o interesse público, aqui consubstanciado no direito das crianças à alimentação escolar. (...) Sendo do conhecimento público que, infelizmente, existem crianças que têm as refeições escolares como as principais ou até únicas que tomam, considerando as graves carências económicas de algumas famílias (...). As pressões que a empresa fez sobre os serviços camarários para o recebimento destas quantias, sob ameaça de suspensão dos serviços foram de tal ordem que levaram os próprios serviços a preparar os procedimentos conducentes ao pagamento. (...) Porém, fizeram-no tendo por base as consequências a que a efetivação das ameaças, veiculadas quer por representantes da empresa, quer por trabalhadores, conduziriam. (...) E com a noção de que só com o pagamento dos valores das prestações realizadas, poderiam obstar a essa ameaça ou lesão dos direitos das crianças que frequentam as escolas do concelho. (...) Pelo que entende o ora respondente que a sua conduta desenvolveu-se sem ilicitude, visto estarmos perante um direito de necessidade. (...) Os pagamentos foram a forma de afastar o perigo que existia naquele momento que ameaçava o interesse juridicamente protegido das crianças (e do interesse público), e que não foi causado voluntariamente pelos agentes (resultante da demora dos procedimentos e do processo de visto), em que o interesse a salvaguardar é manifestamente superior ao interesse sacrificado (cumprimento de norma formal e de mero prazo), tendo aferido que seria razoável impor o sacrifício ao interesse resultante da previsão legal (desrespeito de efeitos do contrato). (...) Cumprindo assim os requisitos resultantes do artigo 34.º do Código Penal. (...) O respondente agiu com a consciência de*



## Tribunal de Contas

---

*estar perante um aparente conflito de interesses. (...) Por um lado o seu dever, enquanto autarca, de cumprir a lei que lhe é aplicável, e cujo escrupuloso acatamento lhe é especialmente devido por força do cargo. (...) Por outro lado o seu dever, enquanto autarca, cidadão e homem, de prover à alimentação de milhares de crianças que estavam na eminência de não ter as suas refeições nas escolas, dever este que decorre não só do contrato de delegação de competências do estado, mas também das competências da autarquia em matéria social e de prover ao bem estar e qualidade de vida dos cidadãos. (...) E perante este conflito de deveres, optou o ora respondente por sacrificar aquele que entendeu ser o de menor importância ou relevância social. (...) Caindo assim na previsão do artigo 36.º do Código Penal (...).”*

Prosseguindo nas alegações e numa postura de complementaridade ao que expressou a propósito da ausência de ilicitude na sua conduta, considera o alegante estar, também, no domínio da culpa, comprovada a ausência desta, mercê das circunstâncias em que se deu a autorização de pagamento das despesas de que se trata e que foram por si, anteriormente, descritas e contextualiza o comportamento adotado num “(...) *Estado de Necessidade Desculpante, conforme previsto no artigo 35.º do Código Penal (...).*”

Mais adiante, acrescenta o alegante que “(...) *não agiu com culpa, nem na forma de negligência, não podendo assim ser punido, por falta de elemento subjetivo da sua conduta. (...) Nunca concebeu o respondente estar, com a sua conduta, a violar qualquer norma legal. (...) não teve sequer o respondente a noção de estar condicionado no pagamento daquelas despesas, pois desconhecia a ausência de visto e as respetivas consequências. (...) Porém, no seu íntimo, concebeu que, mesmo que pudesse estar condicionado, estando-lhe vedada a possibilidade de tal realização, que, pelas razões já antes expostas, relativas à natureza do interesse público em presença, estaria antes legitimado a ordenar o pagamento (...).*”

Por outro lado, e mais uma vez sem abdicar dos entendimentos antes expendidos, apela o alegante, para o caso de prosseguimento do processo, à utilização do instituto da relevação da responsabilidade, previsto no n.º 9<sup>20</sup> do artigo 65.º da LOPTC, por considerar estarem presentes, na situação em apreço, os pressupostos aí estabelecidos e realçando

---

<sup>20</sup> O n.º 9 foi introduzido pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e corresponde ao n.º 8 do mesmo artigo 65.º da LOPTC – na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto – vigente à data da prática da conduta infratória.





## Tribunal de Contas

---

ter agido com a convicção de não estar a violar qualquer norma legal, não tendo querido nem representado que tal violação pudesse ter ocorrido.

E subsidiariamente, para o caso de não serem considerados os termos do anteriormente expandido e alegando a verificação, *in casu*, dos pressupostos do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, solicita o indiciado responsável a dispensa de aplicação da multa, tal como previsto naquele normativo legal.

**Apreciando** as justificações para os pagamentos em causa, apresentadas pelo Município de Torres Novas, ainda em sede de fiscalização prévia e já, também, no âmbito da fiscalização concomitante (n.º 5.1 do presente relatório), observe-se que as referidas justificações, enquanto assentes numa *“falha no preenchimento do campo da aplicação aprovisionamento/POCAL, relativo à interdição inerente à pendência do visto”* e num alegado ambiente *“emocional forte”*, bem como numa sobrecarga, pontual, de trabalho para os efetivos em serviço, não colhem, porquanto não revelam idoneidade para afastar a ilegalidade de que se revestiu o comportamento que conduziu aos aludidos pagamentos.

E **apreciando** as alegações produzidas em sede de contraditório, expressas n.º 5.2.1 do presente relatório, refira-se, em primeiro lugar, que não assiste qualquer razão ao alegante quando afirma a inexistência, à data dos factos, de tipificação, como sancionável, de conduta que se traduza em pagamentos antes do visto, baseada na circunstância de tal só decorrer da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, por um lado, e, por outro lado, por recusar o qualificativo de norma de direito financeiro público, de natureza substantiva, ao artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, enquanto norma integrante de uma lei de organização e processo.

Na verdade e quanto a este primeiro aspeto da pronúncia, a posição defendida pelo alegante é frontalmente contrariada pelo entendimento que, neste domínio, tem vindo a ser, uniformemente, assumido pelo Tribunal de Contas, em diversos relatórios de auditoria, mormente, atinentes ao apuramento de responsabilidades financeiras, de que se citam, a mero título exemplificativo, o Relatório n.º 5/2013 – ARF/1ª. S e o Relatório n.º 6/2013 – ARF/1ª S.

Como de tais relatórios se alcança, a tipificação e conseqüente sancionamento de condutas infratórias, nos termos do artigo 45.º, n.º 1 (segunda parte) e do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, já se verificavam, antes da aludida Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



## Tribunal de Contas

---

Neste particular, acrescente-se que idêntica conclusão é, igualmente, perfilhada pelo Ministério Público, como se verifica dos pertinentes e, aliás, doutos pareceres, incorporados nos citados relatórios de auditoria.

Tentando esclarecer a perplexidade manifestada pelo alegante face à nova redação da alínea h)<sup>21</sup> do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente, da sua última parte, quando confrontada com o teor da alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo 65.º – *segmento pagamento de despesas públicas* – adiante-se que a justificação para a introdução naquela alínea h) da referência à *produção de efeitos em violação do artigo 45.º*, se afigura ser consequência do aditamento a este normativo – introduzido pela Lei n.º 61/2011, de 17 de dezembro – de um n.º 4, por via do qual a proibição já dele constante, restrita a efeitos financeiros antes do visto, foi alargada a todos os efeitos de atos, contratos ou outros instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal Contas, cujo valor seja superior a € 950.000,00.

Entretanto, a propósito da natureza do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, na perspetiva do sancionamento expresso na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º daquela mesma lei – *segmento pagamento de despesas públicas* – bem como do pagamento de despesas, nos termos permitidos pelo n.º 3<sup>22</sup> daquele artigo 45.º – elementos que integram o argumentário do alegante para considerar inexistente a tipificação e consequente sancionamento de conduta envolvendo pagamentos antes do visto – mostra relevância a transcrição de pertinente parcela do n.º 7 da Parte III do Acórdão do Tribunal de Contas n.º 09/2012 – 21 mar – 1ª S/SS, de tão clarividente se revela ser, no contexto daquele argumentário, o seu conteúdo. Expressa-se em tal Acórdão:

*“(...) O artigo 45.º da LOPTC, depois de proibir que antes do visto deste Tribunal se façam quaisquer pagamentos por força de contratos sujeitos à sua fiscalização prévia, permite que, no caso de ocorrer uma recusa desse visto, os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa possam ser pagos após essa notificação, se o*

---

<sup>21</sup> Esta alínea, por via da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, passou a ter a seguinte redação: “(...) *Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzidos efeitos em violação do artigo 45.º (...)*”.

<sup>22</sup> Dispõe este n.º 3 que “(...) *Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respectivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período (...)*”.





## Tribunal de Contas

---

*respectivo valor não ultrapassar a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período.*

*Importa salientar que estamos perante uma norma de direito financeiro público, de natureza imperativa, que disciplina a eficácia jurídica dos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia e os efeitos desta fiscalização.*

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

*Quando o Tribunal de Contas recusa o visto a um contrato sujeito ao seu controlo prévio, o que está, assim, em causa é o não preenchimento de uma condição de eficácia de um contrato. Se essa recusa ocorrer, o contrato deixa de ser eficaz e a correspondente despesa não poderá efectuar-se. Exceptuam-se os efeitos e despesas permitidos nos exactos termos do artigo 45.º, n.º 3 da LOPTC (...)*

Em relação a esta transcrição, dois aspetos cumpre realçar: a **proibição** cominada pelo artigo 45.º da LOPTC de se efetuarem pagamentos antes do visto do Tribunal de Contas e a qualificação daquele mesmo artigo como norma de **direito financeiro público**.

Por outro lado e relativamente à mesma transcrição, refira-se que o Acórdão da qual foi extraída é também invocado pelo alegante, na parte atinente à qualificação do artigo 45.º da LOPTC como norma de direito financeiro público, mas para coadjuvar o entendimento contrário, por si manifestado, quanto àquela qualificação.

Tal entendimento, porém, não merece acolhimento. Basta atentar nos termos, literalmente, categóricos como o artigo 45.º da LOPTC é, no citado Acórdão, qualificado de norma de direito financeiro público.

Acresce não ser admissível que aquele preceito legal seja qualificado de norma de direito financeiro público, no âmbito da matéria *sub judicio* no aludido Acórdão – situação aceite pelo alegante – mas que já não possa sê-lo, a propósito de outras matérias e, designadamente, daquela em apreço, no presente relatório, como é assumido na pronúncia.

A natureza de norma de direito financeiro público, de que se reveste o artigo 45.º da LOPTC, não é alterável, seja por que circunstância for.



## Tribunal de Contas

---

E ainda, relativamente a esta questão, diga-se que o alegante labora em manifesta contradição, quando recusa que uma lei de organização e processo, no caso a LOPTC, “(...) possa (...) conter, *ela própria (e sancionar), normas de “direito financeiro público” de natureza substantiva (...)*”, reportando-se aos artigos 45.º, n.º 1 e 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, mas já admite que a mesma lei de organização e processo possa conter normas de direito financeiro público de natureza substantiva e o seu respetivo sancionamento, quando se reporta ao mesmo artigo 45.º, n.º 1, e ao artigo 65.º, n.º 1, alínea h), da LOPTC, na redação introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

Em segundo lugar, relativamente ao estado de necessidade invocado pelo alegante, e sendo este um conceito que sustenta a justificação da ilicitude de uma conduta, perante a existência de perigo iminente, ameaça de bens jurídicos pessoais ou patrimoniais e os requisitos das condutas adotadas ao seu abrigo se sustentam num princípio da proporcionalidade, refira-se que a narrativa densificadora daquele elemento, constante da pronúncia, não revela, na envolvente circunstancial em que é inserida, um potencial suficiente para, com razoabilidade, afastar, de modo objetivo, a ilegalidade do comportamento. Idêntica conclusão se alcançando relativamente à invocada ausência de culpa/estado de necessidade desculpante.

Como é óbvio, quem, direta ou indiretamente, ou de forma consciente ou menos diligente, adota um comportamento que favorece ou influencia o aparecimento de uma situação ilícita, não está em condições de apelar ao estado de necessidade para afastar a ilicitude da conduta. E, no caso em apreço, está demonstrada a existência de uma atitude pouco diligente na formação do contrato de que se trata, o qual, destinando-se a ter início em 24 de setembro de 2013, teve como seu primeiro ato procedimental, o da abertura do procedimento, prolatado em 30 de julho de 2013, terminando com a outorga do instrumento contratual, em 5 de dezembro de 2013, a que se seguiu a sua remessa para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, apenas, em 3 de fevereiro de 2014.

E é também nesta perspetiva que deve ser enquadrado o interesse público do direito das crianças à alimentação escolar, invocado pelo alegante, o qual, não sendo de menosprezar, afigura-se que poderia ter sido assegurado com uma atuação mais diligente na formação do contrato de fornecimento de refeições em causa e sem pôr em crise o interesse público subjacente à norma que proíbe a execução financeira do mesmo contrato, antes do visto do Tribunal de Contas.



## Tribunal de Contas

---

Ademais, no contexto das alegações, nem sequer é líquida a iminência de concretização da invocada ameaça. Bem como, a admitir-se tal iminência, é feito qualquer esboço demonstrativo da impossibilidade de lançar mão de qualquer outra atuação que não envolvesse um afrontamento da lei, sendo certo que não se configura ser possível invocar um estado de necessidade sem se comprovar o esgotamento de alternativas legais ao dispor do município. Afinal, parece ter-se enveredado por um caminho mais fácil para torneir a atitude chantangeante da empresa fornecedora dos serviços: violou-se a lei que impedia os pagamentos reclamados por tal empresa, no momento em que o foram.

Realce-se, ainda, que ambos os contraentes estavam cientes, até por consagração contratual (*vide* o n.º 1 da cláusula nona do contrato) de que qualquer pagamento no âmbito do contrato só podia ocorrer “*após a verificação dos formalismos legais em vigor*”, sendo que um de tais formalismos é, precisamente, o “visto” do Tribunal de Contas.

Acresce que o desconhecimento, alegado pelo indiciado presidente de câmara, da ausência, *in casu*, de visto do Tribunal de Contas, bem como das respetivas consequências, também não se mostra ser suscetível de afastar a ilegalidade do seu comportamento, ainda que tenha repousado numa atitude confiante nos serviços. Na verdade, mesmo que o comportamento do alegante tivesse sido induzido por informações dos serviços, tal circunstância não o exime do dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, com elas se baste<sup>23</sup>.

Daí que, aquando da prática dos atos, se imponha uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo e não apenas a adoção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo. Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3ª Secção - PL, de 13 de março de 2008).

---

<sup>23</sup>*Vide*, a este propósito, as Sentenças n.ºs 03/2007 e 11/2007, da 3ª Secção do Tribunal de Contas, respetivamente, de 8 de fevereiro de 2007 e de 10 de julho de 2007.



## Tribunal de Contas

---

Nesta mesma perspetiva e como se expressa o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2010 – 3ª Secção – PL, de 6 de outubro de 2010 “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

O argumentário que vem de ser apreciado, quando muito, é, eventualmente, suscetível de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

Em terceiro lugar e relativamente, quer à relevação de responsabilidade, quer à dispensa de aplicação da multa que, em alternativa, são peticionadas pelo indiciado responsável, diga-se que, quer uma, quer outra daquelas possibilidades legais envolve uma competência de exercício não vinculativo, ou seja, é facultativa, atribuída ao Tribunal de Contas, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos, no primeiro caso, pelas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC e, no segundo, pelo n.º 8 daquele mesmo artigo, como se infere da utilização, em tais preceitos legais, dos termos “*podem*” e “*pode*”, respetivamente.

**5.2.2.** No que concerne à pronúncia de Maria Adélia Caetano Barroso (Cfr. para maior detalhe o Anexo ao presente relatório) e em relação à factualidade integradora da infração indiciada – prestação de informações ao órgão decisor sem os devidos esclarecimentos de harmonia com a lei, que se traduziram, no caso, em omissão quanto à necessidade do visto do Tribunal de Contas, antes da efetivação dos pagamentos contratualizados – comece-se por realçar que nada é contraditado pela alegante.

Realce-se, também, que a leitura da mesma pronúncia revela ser ela, no essencial, substantivamente<sup>24</sup>, idêntica à analisada no número antecedente, sendo apenas de destacar que ela tem por substrato fáctico a específica intervenção da sua autora no processo que antecedeu a assinatura das autorizações dos pagamentos efetivados antes do visto do Tribunal de Contas, intervenção aquela que se traduziu na elaboração do plano de pagamentos para o mês de dezembro de 2013, onde estava incluída a fatura relativa ao primeiro pagamento efetuado antes da pronúncia do Tribunal de Contas e no endereço de um e-mail ao Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, questionando-o sobre o “Pagamento da fatura de Outubro”, emitida pela empresa fornecedora de refeições

---

<sup>24</sup> Bem como, aliás, na sua estrutura formal.



## Tribunal de Contas

---

escolares, limitando-se a informar aquele presidente da existência de “verbas consignadas” para o pagamento da fatura em causa e da anuência da tesouraria à concretização do mesmo pagamento, sem qualquer referência ao visto do Tribunal de Contas.

Deste modo e sem perder de vista que o comportamento infratório em causa se consubstanciou em pagamentos antes do visto, no âmbito de um contrato sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em relação aos quais a indiciada responsável, Maria Adélia Caetano Barroso, teve a específica intervenção atrás descrita, vale, *mutatis mutandis*, para a respetiva pronúncia a apreciação atrás expendida, no n.º 5.2.1 do presente relatório, relativamente à pronúncia de Pedro Paulo Ramos Ferreira.

**5.2.3.** No que concerne à pronúncia de Isabel Maria Gonçalves Ribeiro (Cfr. para maior detalhe o Anexo ao presente relatório), verifica-se que a mesma, no essencial, é também, substantivamente<sup>25</sup>, idêntica à analisada no número 5.2.1 deste relatório. Logo, face ao que se expressa no antecedente número 5.2.2, também em relação à pronúncia a que se refere tal número se verifica a existência da mesma identidade, sendo, apenas, de realçar que a pronúncia ora em apreço se reporta, exclusivamente, ao pagamento efetuado no dia 17 de dezembro de 2013, incluído no plano de pagamentos para aquele mês, elaborado pela outra indiciada responsável, Maria Adélia Caetano Barroso, e que foi validado pela aludida Isabel Maria Gonçalves Ribeiro, na qualidade de superior hierárquico daquela.

Atento o que antecede, também vale, *mutatis mutandis*, para a pronúncia da indiciada responsável, Isabel Maria Gonçalves Ribeiro, a apreciação e as considerações atrás expendidas, nos n.ºs 5.2.1 e 5.2.2 do presente relatório.

Realce-se, também, como específico da pronúncia aqui em apreço, a circunstância de a alegante recusar a identificação do aludido plano de pagamentos – por si validado – como um “(...) *ato inserido no processo de autorização, assunção ou pagamento de despesas* (...)” e considerar, por outro lado, não ter tal documento “(...) *autonomia para validar ou confirmar as despesas que ali são inseridas, que dependem das respetivas faturas e da verificação de todos os procedimentos inerentes até ao pagamento* (...)”, acrescentando, ainda, que tais procedimentos “(...) *não passam na alçada das funções da ora respondente, que confia que as faturas que ali são mencionadas estão em condições procedimentais e legais para seguirem para o procedimento de pagamento* (...)”.

---

<sup>25</sup> E, igualmente, na sua estrutura formal.



## Tribunal de Contas

---

Quanto a tais especificidades da pronúncia daquela indiciada responsável, diga-se, apenas, que, reconhecendo-se, embora, não ser o plano de pagamentos em causa, *stricto sensu*, um ato inserido no processo de autorização, assunção ou pagamento de despesas, ele não deixa, contudo, de ter com o concreto processo de autorização de despesa em causa alguma ligação, pelo menos, na perspetiva de que se trata de um documento, de cariz informativo, integrante de tal processo<sup>26</sup>, pelo que, assim contextualizado, mostra-se ser desadequada a atitude confiante em que repousou o comportamento da alegante.

Antes do ato de validação do plano de pagamentos praticado pela indiciada responsável, impunha-se, da parte desta, uma cuidada apreciação do documento que lhe foi presente pelos serviços de que é dirigente, ao invés da adoção de um comportamento de conformidade, depositando total confiança na fiabilidade do conteúdo do mesmo documento.

XXXXX

Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, os pagamentos efetuados no âmbito do contrato de prestação de serviços denominado “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES ESCOLARES NO ANO LETIVO DE 2013/2014”, antes da pronúncia do Tribunal de Contas e, por isso, com violação do disposto no n.º 1 do artigo 45.º, segunda parte, da LOPTC, consubstancia a infração financeira sancionatória prevista e punida pela alínea b) do n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 65.º daquela mesma lei, na redação vigente à data da prática dessa infração.

Por aquela infração são responsáveis, nos termos expressos no ponto 4 do presente relatório, o autarca e demais trabalhadores do Município de Torres Novas, aí identificados.

Refira-se que não foram encontrados, relativamente aos indiciados responsáveis e para infrações semelhantes, registos de recomendação ou censura enquadráveis no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

---

<sup>26</sup> Ademais, tal plano de pagamentos é um documento elaborado mensalmente, “(...) *Em conformidade com o previsto no RCI (...)*”, como refere o próprio Município de Torres Novas na “Nota Explicativa” enviada ao Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, e em resposta ao quesito 8, formulado por via do ofício DECOP/UAT.2 461/2004, de 13 de fevereiro de 2014.



# Tribunal de Contas

---

## 6. 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 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, foi emitido parecer, em 16 de novembro de 2015, com o seguinte conteúdo:

*“(...) 2. A factualidade apurada integra a prática, por negligência, da infração financeira p. e p. pelo artigo 65.º n.º 1 alínea b) e 2 da LOPTC (pagamentos antes do visto), por violação do artigo 45.º da mesma Lei.*

*3. Considerando que se encontram reunidos os **pressupostos do instituto da relevação de responsabilidade financeira sancionatória** constantes do artigo 65.º n.º 9, da LOPTC, alegados pelos indigitados responsáveis no ponto V das respetivas pronúncias em sede de contraditório, afigura-se-nos que o Tribunal, em seu douto critério, poderá fazer uso de tal faculdade (...).”*

## 7. Conclusões

**a)** Em 3 de fevereiro de 2014, o Município de Torres Novas remeteu para fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato de prestação de serviços denominado “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES ESCOLARES NO ANO LETIVO DE 2013/2014”, celebrado, em 5 de dezembro de 2013, com a empresa “NOBRECER, FOOD SERVICE, Lda” e valor até € 402. 654,94, acrescido de IVA, à taxa legal, com possibilidade de renovação até ao limite de três anos.

**b)** Mais tarde e no âmbito de esclarecimentos solicitados em sede de fiscalização prévia, o mesmo município remeteu ao Tribunal de Contas, em 8 de fevereiro de 2014, um aditamento àquele contrato, celebrado em 25 de fevereiro de 2014, por via do qual o valor acima referido passou a ser, relativamente à execução contratual no ano letivo de 2013/2014, de € 389.025,94.

**c)** Tal contrato, com a alteração introduzida pelo aludido aditamento, foi visado pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto, de 20 de março de 2014.





## Tribunal de Contas

---

**d)** Antes de ter sido visado, porém, o mesmo contrato produziu efeitos financeiros, tendo sido, no seu âmbito e antes da pronúncia do Tribunal de Contas, efetuados dois pagamentos. Um, logo em 17 de dezembro de 2013, no valor de € 12.309,37 (sem IVA), na sequência de pertinente ordem de pagamento (n.º 5759<sup>27</sup>, correspondente à fatura n.º 1300020) emitida em 12 de dezembro de 2013; outro, ocorrido em 26 de dezembro de 2013, no montante de € 55.282,94 (sem IVA), antecedido de ordem de pagamento (n.º 5886, correspondente à fatura n.º 1300014), cuja emissão coincidiu com aquela última data.

**e)** A atuação acima descrita é suscetível de consubstanciar, na data dos factos, a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

**f)** A responsabilidade financeira sancionatória correspondente à aludida infração recai sobre os responsáveis já identificados no ponto 4 do presente relatório e nos termos aí expressos.

**g)** A apontada infração é sancionável com multa, em montante a fixar pelo Tribunal de Contas, em relação a cada um dos indiciados responsáveis, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da mesma LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC)<sup>28</sup>.

**h)** Cada uma das multas a aplicar tem, como limite mínimo, o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e, como limite máximo, o montante correspondente a 180 UC (€ 18.360,00).

**i)** Como se menciona no parecer do Ministério Público e atentas as justificações apresentadas para fundamentar o comportamento adotado pelos indiciados responsáveis, considera-se que a infração apurada não terá sido praticada com dolo.

---

<sup>27</sup> Vide nota de rodapé n.º 8.

<sup>28</sup> Vide nota de rodapé n.º 14.





# Tribunal de Contas

---

## 8. 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:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução financeira de contrato e identifica os responsáveis no ponto 4;
2. Releva a responsabilidade financeira dos referidos responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
3. Recomendar ao Município de Torres Novas o cumprimento rigoroso do disposto no artigo 45.º da LOPTC, relativo à execução financeira de contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, bem como a implementação de um sistema de controlo, designadamente, informático, que vede qualquer possibilidade de prática de atos violadores daquele normativo.
4. Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Torre Novas 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.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
5. Remeter cópia do Relatório:
  - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, Pedro Paulo Ramos Ferreira;
  - b) Às restantes indiciadas responsáveis a quem foi notificado o relato, Maria Adélia Caetano Barroso e Isabel Maria Gonçalves Ribeiro;
  - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VIII – Autarquias Locais;
6. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do art.º 29.º e da alínea d) do nº 2 do artigo 77º, da LOPTC;



# Tribunal de Contas

---

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

Lisboa, 2 de fevereiro de 2016

OS JUÍZES CONSELHEIROS

José Mouraz Lopes - Relator

Helena Abreu Lopes

Alberto Fernandes Brás



**ANEXO**



# Tribunal de Contas

---

## ALEGAÇÕES

A) Síntese das alegações apresentadas por Pedro Paulo Ramos Ferreira

“(…) **II - DOS FACTOS:**

4º

*O contrato objeto do presente processo foi celebrado ao abrigo da alínea a) do n.º 1, do Artigo 252º, do Código dos Contratos Públicos, tendo por objeto a aquisição dos serviços supra identificados constantes do acordo-quadro outorgado pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, a 25.07.2013.*

5º

*Conforme consta da Informação n.º I/5463/13/DEC/PE, de 25.07.2013, foi exarado despacho de abertura do procedimento, em 30.07.2013, pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, António Manuel Oliveira Rodrigues, o qual foi, posteriormente, ratificado por deliberação do executivo camarário, de 30.08.2013.*

6º

*Tendo o contrato sido adjudicado por deliberação da Câmara Municipal de Torres Novas, tomada em reunião de 10.09.2013.*

7º

*A 12.09.2013, foi notificada a empresa Nobreecer para apresentar os documentos necessários à celebração do contrato.*

8º

*O início da execução do contrato viria a ocorrer a 24.09.2013 (...) e perante a necessidade imperiosa do fornecimento do serviço de refeições aos alunos em escolaridade obrigatória no concelho de Torres Novas.*

9º

*Emitindo a Caixa Geral de Depósitos, a 27.09.2013, declaração em como a autorização estava pendente de análise, situação que coincidiu com o momento em que os bancos “fecharam as suas portas”, com restrições ao crédito, bem como à emissão de garantias.*

10º

*Entretanto, no período compreendido entre 29.09.2013 e 19.10.2013, decorreu o período eleitoral, com a correspondente sujeição aos limites impostos pela Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto.*

11º

*Tendo o novo executivo tomado posse a 19.10.2013.*

12º

*A caução em falta foi prestada em 06.11.2013, e a correspondente garantia formalmente emitida pela Caixa Geral de Depósitos a 07.11.2013.*

13º

*Vindo a minuta do contrato a ser aprovada pelo novo executivo a 19.11.2013.*



# Tribunal de Contas

---

14º

O contrato acabou por ser outorgado em 05.12.2013, entre o Município de Torres Novas e a Nobrecer, com preço contratual anual de 402.654,94 € (a crescer IVA) e vigência para o ano letivo de 2013/2014.

15º

E foi objeto de aditamento, com retificação do valor, conforme consta do processo de fiscalização prévia.

16º

O que permite, desde logo, informar que existiu um lapso temporal bastante alargado entre o início do procedimento (cuja informação para abertura do procedimento foi realizada no próprio dia da assinatura do acordo-quadro) e o visto, mas que não decorreu de qualquer negligência ou ato voluntário da Câmara Municipal de Torres Novas, mas de todas as vicissitudes que concorreram no caso, conforma consta nesta resposta.

17º

Sendo até evidente a diligência dos serviços e órgãos autárquicos neste processo.

## **III – DA AUSÊNCIA DE ELEMENTO OBJETIVO/ILICITUDE**

### **III.1 – DA (NÃO) TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA**

18º

Refere o Relato a que se responde que o desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC consubstancia a prática da infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.

19º

Porém, não concorda o respondente com esta conclusão.

20º

Estamos no domínio de matéria sancionatória, onde não é admissível a interpretação extensiva, apenas sendo puníveis os atos que estejam tipificados em lei.

21º

Acontece que, à data da alegada infração, a conduta em apreço não se encontrava tipificada como sancionável.

Porquanto,

22º

Apenas na alteração à LOPTC, operada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03, foi aditada a alínea h) do n.º 1 do artigo 65º, por forma a sancionar o desrespeito do artigo 45.º da mesma lei.

23º

Refere agora esta alínea:

“h) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º;”



## Tribunal de Contas

---

24º

Mas, à data dos factos, esta última alínea referia o seguinte:

“h) Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;”

25º

Ou seja, o legislador, com a alteração que operou com a Lei n.º 20/2015, de 09/03 à LOPTC, quis tipificar uma conduta, anteriormente fora da responsabilidade sancionatória, traduzida na produção de efeitos dos atos ou contratos sujeitos a fiscalização prévia nos termos do artigo 45.º.

26º

É naturalmente uma inovação legislativa, o que ressalta do elemento literal, com a introdução de uma nova e distinta parte à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

27º

E entendemos que os agentes que permitiram a produção de efeitos aos atos e contratos sujeitos a visto, em violação do disposto no artigo 45.º, não incorriam, antes da alteração preconizada pela Lei n.º 20/2015, em multa.

28º

Se assim não fosse, e se subscrevêssemos a tese, constante do Relato, de que esta conduta seria subsumível à alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, não faria, desde logo, sentido, que o legislador viesse a introduzir a alteração, por aditamento a outra alínea, desta vez a citada alínea h).

29º

Se esta conduta se consubstanciasse na “... violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas (...)”, como consta do, aliás, Douto, Relato, não haveria qualquer necessidade de o legislador vir a introduzir a tipificação que resulta agora do final da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, após a alteração veiculada.

30º

Ainda se conceberia que a alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, assumisse natureza interpretativa se a parte final que foi introduzida na alínea h) o tivesse sido na alínea b), assumida no relato como indiciariamente violada.

31º

Acontece que não podemos considerar a alteração à LOPTC, neste ponto, como interpretativa, vindo a positivar um entendimento anterior, resultante de interpretação extensiva, já que, no domínio do direito sancionatório não é possível a interpretação extensiva.

32º

Não podemos pois perfilhar do entendimento que considera as violações em matéria de efeitos dos atos e contratos sujeitos a visto inseridas na previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Teríamos assim, para a mesma situação, uma tipificação diferente antes e depois da entrada em vigor da alteração operada pela Lei n.º 20/2015 – alínea b) para o primeiro caso e alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º para o segundo.



## Tribunal de Contas

---

33º

*Bem como não podemos conceber que a citada alínea b) se reporte a violações de normas constantes da própria LOPTC, uma vez que a própria redação não deixa dúvidas de que diz respeito a normas de direito substantivo, constantes de outra legislação, que não a LOPTC.*

34º

*Diz esta alínea b) do n.º 1:*

*“1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos; (...).”*

35º

*Não existiu, na situação em apreço, e no entendimento do respondente, a violação de normas de direito substantivo aplicáveis à execução do orçamento, assunção, autorização ou pagamento de despesas.*

36º

*Pois o pagamento realizado foi precedido de procedimento de aquisição de serviços.*

37º

*Diga-se também que, se atentarmos nas demais normas da LOPTC, e de forma a salvaguardar qualquer enriquecimento sem causa, os serviços realizados pelo adjudicatário, entre a celebração do contrato e a concessão ou recusa do visto, que respeitem a programação contratual, deverão ser pagos – cfr. artigo 45.º, n.º 3 da LOPTC.*

38º

*Ou seja, quer o visto seja concedido ou recusado, haverá sempre lugar ao pagamento dos serviços entretanto prestados pelo adjudicatário, que, de outra forma, levaria a um enriquecimento sem causa da entidade adjudicante, o que não poderia ter cobertura legal.*

39º

*Não nos parece assim defensável que o pagamento destas despesas, quer ocorram antes ou após o visto (ou sua recusa) do TdC, seja sancionável já que não importa qualquer prejuízo, diminuição patrimonial ou pagamento indevido, devendo ainda ter-se em conta as razões que levaram ao referido pagamento, o que trataremos mais abaixo acerca do elemento subjetivo.*

40º

*E terá sido este fundamento que motivou a não tipificação desta conduta em sede de sanções.*

41º

*Não podendo o intérprete, em matéria regulada pelos princípios aplicáveis ao direito criminal, produzir uma interpretação extensiva, abrangendo na citada alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o pagamento de despesas resultantes de contrato, sem a concessão ou recusa do respetivo visto.*

42º

*Porque tal conduta não se encontra expressamente prevista na citada alínea, aplicável a violações às normas do direito substantivo.*



# Tribunal de Contas

---

43º

*Bem como não podemos conceder na aplicabilidade ao presente caso da interpretação que foi dada ao referido artigo 45.º, segundo a qual “... estamos perante uma norma de direito financeiro público, de natureza imperativa, que disciplina a eficácia jurídica dos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia e os efeitos desta fiscalização” – cfr. Acórdão do TdC n.º 09/2012 – 21- mar. – 1ª S/SS (Processo n.º 233/2011).*

44º

*E não podemos porque, em primeiro lugar, a situação sub judice naquele Aresto reportava-se à apreciação sobre se os pagamentos realizados após a recusa do visto poderiam incluir indemnizações e outros encargos do adjudicatário.*

45º

*E em segundo lugar porque discordamos frontalmente que possa uma Lei de Organização e Processo conter, ela própria (e sancionar), normas de “direito financeiro público” de natureza substantiva.*

46º

*O artigo 45.º regula, isso sim, os efeitos (ou a suspensão dos mesmos) dos atos e contratos sujeitos a visto, regulando quais os respetivos efeitos nas diferentes situações ali previstas, mas numa ótica de descrição do processo de visto, inserido na Secção II, relativa à Fiscalização Prévia.*

47º

*Só com a entrada em vigor da alteração operada pela Lei nº 20/2015, passou expressamente a constar a tipificação da conduta que se traduz na violação do artigo 45.º, o que não acontecia antes, nomeadamente na data da alegada prática dos factos.*

48º

*Termos em que, somos forçados a concluir pela não tipificação, como sancionável, da conduta em apreço no Relato e acima descrita, à data dos factos, pelo que, inexistindo o elemento objetivo, não pode haver lugar à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória ao ora respondente.*

## **III.II – DO ESTADO DE NECESSIDADE / EXCLUSÃO DE ILICITUDE**

49º

*Sem conceder no exposto, sempre se dirá que, mesmo que se venha a entender pela tipificação da conduta do ora respondente, descrita no Relato, sempre haverá que atender ao disposto no título ii da Parte Geral do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória – cfr. artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC.*

50º

*Na verdade o que motivou a realização dos pagamentos em causa foi a ameaça que existia na altura ao interesse público, nomeadamente à saúde e vida das crianças que frequentam as escolas públicas do concelho de Torres Novas.*

51º

*Com efeito, em finais do ano de 2013, e inícios de 2014, os trabalhadores da empresa adjudicatária – Nobrecer, Lda, - ameaçaram publicamente abandonar as escolas, onde desempenhavam as funções inerentes à prestação de serviços de alimentação.*





## Tribunal de Contas

---

52º

*Deram como fundamento o facto de a empresa não receber os valores da prestação da Câmara Municipal de Torres Novas*

53º

*Viu-se pois o ora Respondente na eminência de se ter por verificada uma grave ameaça ou lesão sobre o interesse público, aqui consubstanciado no direito das crianças à alimentação escolar.*

54º

*Sendo do conhecimento público que, infelizmente, existem crianças que têm as refeições escolares como as principais ou até únicas que tomam, considerando as graves carências económicas de algumas famílias, o que se comprova pelo elevado número de famílias /crianças classificadas como escalão A e B, que no Município de Torres Novas ascendem a 502 crianças no primeiro e 389 no segundo.*

55º

*As pressões que a empresa fez sobre os serviços camarários para o recebimento destas quantias, sob ameaça de suspensão dos serviços foram de tal ordem que levaram os próprios serviços a preparar os procedimentos conducentes ao pagamento.*

56º

*Porém, fizeram-no tendo por base as consequências a que a efetivação das ameaças, veiculadas quer por representantes da empresa, quer por trabalhadores conduziram.*

57º

*E com a noção de que só com o pagamento dos valores das prestações realizadas, poderiam obstar a essa ameaça ou lesão dos direitos das crianças que frequentam as escolas do concelho.*

58º

*É responsabilidade do Município de Torres Novas providenciar a alimentação das crianças que frequentam a escolaridade obrigatória, por força de delegação de competências.*

59º

*As aludidas ameaças de interrupção do fornecimento foram fortemente veiculadas pela comunicação social local, regional e nacional, quer neste período em que foram realizados os pagamentos, quer em momento posterior – mas anterior ao visto – conforme cópias de notícias da altura que se juntam a título de exemplo como – Doc. 1 e 2.*

60º

*Pelo que, entende o ora respondente que a sua conduta desenvolveu-se sem ilicitude, visto estarmos perante um direito de necessidade.*

61º

*Os pagamentos foram a forma de afastar o perigo que existia naquele momento que ameaçava o interesse juridicamente protegido das crianças (e do interesse público), e que não foi causado voluntariamente pelos agentes (resultante da demora dos procedimentos e do processo de visto), em que o interesse a salvaguardar é manifestamente superior ao interesse sacrificado (cumprimento de norma formal e de mero prazo), tendo aferido que seria razoável impor o sacrifício ao interesse resultante da previsão legal (desrespeito de efeitos do contrato) em atenção à natureza do valor ameaçado.*



# Tribunal de Contas

---

62º

*Cumprindo assim os requisitos resultantes do artigo 34.º do Código Penal.*

*Acresce ainda que,*

63º

*O respondente agiu com a consciência de estar perante um aparente conflito de interesses.*

64º

*Por um lado o seu dever, enquanto autarca, de cumprir a lei que lhe é aplicável, e cujo escrupuloso acatamento lhe é especialmente devido por força do cargo.*

65º

*Por outro lado o seu dever, enquanto autarca, cidadão e homem, de prover à alimentação de milhares de crianças que estavam na eminência de não ter as suas refeições nas escolas, dever este que decorre não só do contrato de delegação de competências do estado, mas também das competências da autarquia em matéria social e de prover ao bem estar e qualidade de vida dos cidadãos.*

66º

*E perante este conflito de deveres, optou o ora respondente por sacrificar aquele que entendeu ser o de menor importância ou relevância social.*

67º

*Caindo assim na previsão do artigo 36.º do Código Penal.*

68º

*Pelo que, e de acordo com o disposto nestas normas legais – artigos 34.º e 36.º do C. Penal – entende o respondente que está excluída a ilicitude da sua conduta, devendo o processo não prosseguir para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória, por falta de ilicitude da conduta.*

## **IV – DA AUSÊNCIA DE CULPA DO AGENTE**

69º

*Sem conceder em tudo o já exposto, considera também o ora respondente que, perante as circunstâncias em que se deu a autorização de pagamentos das despesas, não agiu com culpa.*

70º

*Perante a necessidade de afastar o perigo que ameaçava o interesse público que não era removível de outra forma, e que ameaçava a integridade física e até a vida dos milhares de crianças do 1º ciclo do ensino básico de Torres Novas, decidiu, sem hesitações, o ora respondente, realizar os pagamentos dos fornecimentos já efetuados, como forma de restabelecer a normalidade no serviço de prestação de refeições aos alunos.*

71º

*Considerou, naquele momento, o que voltaria a repetir-se hoje em iguais circunstâncias, que não poderia ter outro comportamento.*



## Tribunal de Contas

---

72º

*Agiu assim o ora respondente ao abrigo do Estado de Necessidade Desculpante, conforme previsto no artigo 35.º do Código Penal.*

73º

*Perante um interesse público da dimensão do que tratamos no presente processo não poderia o respondente ter um comportamento diferente daquele que teve, assumindo o pagamento das despesas com refeições escolares, assim viabilizando o fornecimento de refeições, de forma ininterrupta, às crianças do concelho, e não prejudicando qualquer outro interesse público ou privado, já que, como já alegado, estas importâncias eram sempre devidas, independentemente do resultado do processo de Fiscalização Prévia.*

74º

*E mesmo que, por hipótese, e perante a situação, pudesse ser equacionada a realização de um ajuste direto, o problema iria manter-se já que já tinha sido realizado um ajuste direto para o primeiro período (Setembro) do ano letivo 2013/2014, no valor de 15.000 €.*

75º

*Na verdade, e por força do disposto no artigo 145.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) – norma que se mantém nas LOE seguintes: “De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (...) ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350.000”.*

76º

*Pelo que qualquer ajuste direto naquela altura, estando necessariamente relacionado com o contrato resultante do acordo-quadro, estaria sempre, porque ultrapassaria, no conjunto, o valor de 350.000 €, sujeito a visto prévio desse Douto Tribunal.*

77º

*Temos pois que considera o ora respondente que não agiu com culpa, nem na forma de negligência, não podendo assim ser punida, por falta de elemento subjetivo na sua conduta.*

78º

*Nunca concebeu o respondente estar, com a sua conduta, a violar qualquer norma legal.*

79º

*E, apesar de tal não relevar para efeitos de responsabilidade sancionatória, não teve sequer o respondente a noção de estar condicionado no pagamento daquelas despesas, pois desconhecia a ausência de visto e as respetivas consequências.*

80º

*Porém, no seu íntimo, concebeu que, mesmo que pudesse estar condicionado, estando-lhe vedada a possibilidade de tal realização, que, pelas razões já antes expostas, relativas à natureza do interesse público em presença, estaria antes legitimado a ordenar o pagamento.*

81º

*E neste ponto convém, ainda, referir que a intenção do Município foi de celebrar um contrato de fornecimento de refeições para o ano letivo de 2013/2014, e não mais.*



# Tribunal de Contas

---

82º

*Esta vontade resulta evidente dos seguintes sinais do processo:*

- i) A denominação do procedimento – que refere expressamente o ano letivo 2013/2014;*
- ii) A ausência de uma renovação automática – a cláusula quarta, número 2 do contrato exige uma manifestação de vontade expressa do Município para estender os efeitos do contrato;*
- iii) Estamos no domínio de contrato celebrado ao abrigo de acordo-quadro, celebrado entre a CIMT e a Nobrecer, pelo que o Município poderia celebrar procedimentos mensais, anuais, por ano letivo ou qualquer outra periodicidade, dentro do período de validade daquele acordo-quadro;*
- iv) O valor do contrato – cfr. Cláusula Terceira, n.º 1 do mesmo – é o respeitante a um ano.*

83º

*Pelo que, foi entendimento (não censurável) do Município que o contrato poderia produzir os seus efeitos, nomeadamente o fornecimento por parte do adjudicatário, por ser inferior a 950.000 euros.*

84º

*O que levou a que, para ser assegurado este serviço de elevado interesse público, fosse permitido ao adjudicatário iniciar o fornecimento, sempre tendo presente que a lei dá total cobertura aos pagamentos dos fornecimentos efetuados entre a celebração e a comunicação (de recusa ou concessão) do visto.*

85º

*E com a sua conduta o respondente não lesou qualquer interesse, de natureza privada ou pública.*

86º

*Pelo que deve o processo ser arquivado, não prosseguindo para efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.*

## **V – DA VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA RELEVAÇÃO**

87º

*Sem conceder em todo o exposto, e caso seja entendido ordenar o prosseguimento dos presentes autos para o Ministério Público, para efetivação da Responsabilidade Financeira Sancionatória, não se dando provimento aos argumentos atrás expendidos, sempre deverá ser tida em conta a verificação dos critérios para relevação da responsabilidade, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC.*

88º

*Na verdade:*

- a) Existem fortes evidências que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não houve antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*



## Tribunal de Contas

---

- c) *Foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censurou o seu autor pela sua prática;*
- d) *A infração financeira é passível de multa.*

89º

*O respondente agiu sempre com a convicção de não estar a violar qualquer norma legal.*

90º

*Não quis, nem representou que tal violação pudesse ter ocorrido.*

91º

*Pelo que, ao abrigo da citada norma legal, encontram-se preenchidos todos os requisitos para que a responsabilidade por infração financeira seja relevada, o que, desde já se requer, caso não seja entendido como antes concluído, pelo arquivamento do processo, por falta de elementos objetivos e subjetivos.*

### **VI – DA VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA DISPENSA DA SANÇÃO**

92º

*Refere o número 8 do mesmo artigo 65.º da LOPTC que:*

*“O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.*

93º

*Entende o ora exponente que, subsidiariamente, e em caso de não consideração das alegações atrás expendidas, e porque se verificam os respetivos requisitos – culpa diminuta da demandada e não haver lugar a reposição – deve esse Douto Tribunal dispensar a aplicação da multa.*

**Termos em que,** *requer a V.Exª que:*

- a) *Seja o presente processo arquivado, considerando a ausência dos elementos objetivo (ilicitude) e subjetivo (culpa) da agente, ora respondente;*
- b) *Caso assim não se entenda, deve a responsabilidade financeira ser relevada, por verificação dos requisitos decorrentes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;*
- c) *Caso assim não se entenda, deve a ora respondente ser dispensada da multa, considerando-se provados os requisitos decorrentes do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC (...).*

### **B) Síntese das alegações apresentadas por Maria Adélia Caetano Barroso**

**“(…) II - DOS FACTOS:**

4º

*O contrato objeto do presente processo foi celebrado ao abrigo da alínea a) do n.º 1, do Artigo 252º, do Código dos Contratos Públicos, tendo por objeto a aquisição dos serviços supra identificados constantes do acordo-quadro outorgado pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, a 25.07.2013.*



## Tribunal de Contas

---

5º

Conforme consta da Informação n.º I/5463/13/DEC/PE, de 25.07.2013, foi exarado despacho de abertura do procedimento, em 30.07.2013, pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, António Manuel Oliveira Rodrigues, o qual foi, posteriormente, ratificado por deliberação do executivo camarário, de 30.08.2013.

6º

Tendo o contrato sido adjudicado por deliberação da Câmara Municipal de Torres Novas, tomada em reunião de 10.09.2013.

7º

A 12.09.2013, foi notificada a empresa Nobrecer para apresentar os documentos necessários à celebração do contrato.

8º

O início da execução do contrato viria a ocorrer a 24.09.2013 (...) e perante a necessidade imperiosa do fornecimento do serviço de refeições aos alunos em escolaridade obrigatória no concelho de Torres Novas.

9º

Emitindo a Caixa Geral de Depósitos, a 27.09.2013, declaração em como a autorização estava pendente de análise, situação que coincidiu com o momento em que os bancos “fecharam as suas portas”, com restrições ao crédito, bem como à emissão de garantias.

10º

Entretanto, no período compreendido entre 29.09.2013 e 19.10.2013, decorreu o período eleitoral, com a correspondente sujeição aos limites impostos pela Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto.

11º

Tendo o novo executivo tomado posse a 19.10.2013.

12º

A caução em falta foi prestada em 06.11.2013, e a correspondente garantia formalmente emitida pela Caixa Geral de Depósitos a 07.11.2013.

13º

Vindo a minuta do contrato a ser aprovada pelo novo executivo a 19.11.2013.

14º

O contrato acabou por ser outorgado em 05.12.2013, entre o Município de Torres Novas e a Nobrecer, com preço contratual anual de 402.654,94 € (a crescer IVA) e vigência para o ano letivo de 2013/2014.

15º

E foi objeto de aditamento, com retificação do valor, conforme consta do processo de fiscalização prévia.

16º

O que permite, desde logo, informar que existiu um lapso temporal bastante alargado entre o início do procedimento (cuja informação para abertura do procedimento foi realizada no próprio dia da assinatura do acordo-quadro) e o visto, mas que não decorreu de qualquer





# Tribunal de Contas

---

*negligência ou ato voluntário da Câmara Municipal de Torres Novas, mas de todas as vicissitudes que concorreram no caso, conforma consta nesta resposta.*

17º

*Os pagamentos em causa no presente processo, ocorreram em 12.12.2013 e 26.12.2013.*

18º

*Sendo que a ação da aqui respondente, no âmbito da situação em apreço, passou pela validação do plano de pagamentos e os pagamentos das duas faturas em análise.*

19º

*Sendo, porém, evidente a diligência dos serviços e órgãos autárquicos neste processo.*

## **III – DA AUSÊNCIA DE ELEMENTO OBJETIVO/ILICITUDE**

### **III.1 – DA (NÃO) TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA**

20º

*Refere o Relato a que se responde que o desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC consubstancia a prática da infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.*

21º

*Porém, não concorda a respondente com esta conclusão.*

22º

*Estamos no domínio de matéria sancionatória, onde não é admissível a interpretação extensiva, apenas sendo puníveis os atos que estejam tipificados em lei.*

23º

*Acontece que, à data da alegada infração, a conduta em apreço não se encontrava tipificada como sancionável.*

*Porquanto,*

24º

*Apenas na alteração à LOPTC, operada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03, foi aditada a alínea h) do n.º 1 do artigo 65º, por forma a sancionar o desrespeito do artigo 45.º da mesma lei.*

25º

*Refere agora esta alínea:*

*“h) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º;”*

26º

*Mas, à data dos factos, esta última alínea referia o seguinte:*

*“h) Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;”*



## Tribunal de Contas

---

27º

*Ou seja, o legislador, com a alteração que operou com a Lei n.º 20/2015, de 09/03 à LOPTC, quis tipificar uma conduta, anteriormente fora da responsabilidade sancionatória, traduzida na produção de efeitos dos atos ou contratos sujeitos a fiscalização prévia nos termos do artigo 45.º.*

28º

*É naturalmente uma inovação legislativa, o que ressalta do elemento literal, com a introdução de uma nova e distinta parte à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.*

29º

*E entendemos que os agentes que permitiram a produção de efeitos aos atos e contratos sujeitos a visto, em violação do disposto no artigo 45.º, não incorriam, antes da alteração preconizada pela Lei n.º 20/2015, em multa.*

30º

*Se assim não fosse, e se subscrevêssemos a tese, constante do Relato, de que esta conduta seria subsumível à alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, não faria, desde logo, sentido, que o legislador viesse a introduzir a alteração, por aditamento a outra alínea, desta vez a citada alínea h).*

31º

*Se esta conduta se consubstanciasse na "... violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas (...)", como consta do, aliás, Douto, Relato, não haveria qualquer necessidade de o legislador viesse a introduzir a tipificação que resulta agora do final da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, após a alteração veiculada.*

32º

*Ainda se conceberia que a alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, assumisse natureza interpretativa se a parte final que foi introduzida na alínea h) o tivesse sido na alínea b), assumida no relato como indiciariamente violada.*

33º

*Acontece que não podemos considerar a alteração à LOPTC, neste ponto, como interpretativa, vindo a positivar um entendimento anterior, resultante de interpretação extensiva, já que, no domínio do direito sancionatório não é possível a interpretação extensiva.*

34º

*Não podemos pois perfilhar do entendimento que considera as violações em matéria de efeitos dos atos e contratos sujeitos a visto inseridas na previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Teríamos assim, para a mesma situação, uma tipificação diferente antes e depois da entrada em vigor da alteração operada pela Lei n.º 20/2015 – alínea b) para o primeiro caso e alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º para o segundo.*

35º

*Bem como não podemos conceber que a citada alínea b) se reporte a violações de normas constantes da própria LOPTC, uma vez que a própria redação não deixa dúvidas de que diz respeito a normas de direito substantivo, constantes de outra legislação, que não a LOPTC.*





## Tribunal de Contas

---

36º

*Diz esta alínea b) do n.º 1:*

*“1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos; (...).”*

37º

*Não existiu, na situação em apreço, e no entendimento da respondente, a violação de normas de direito substantivo aplicáveis à execução do orçamento, assunção, autorização ou pagamento de despesas.*

38º

*Pois o pagamento realizado foi precedido de procedimento de aquisição de serviços.*

39º

*Diga-se também que, se atentarmos nas demais normas da LOPTC, e de forma a salvaguardar qualquer enriquecimento sem causa, os serviços realizados pelo adjudicatário, entre a celebração do contrato e a concessão ou recusa do visto, que respeitem a programação contratual, deverão ser pagos – cfr. artigo 45.º, n.º 3 da LOPTC.*

40º

*Ou seja, quer o visto seja concedido ou recusado, haverá sempre lugar ao pagamento dos serviços entretanto prestados pelo adjudicatário, que, de outra forma, levaria a um enriquecimento sem causa da entidade adjudicante, o que não poderia ter cobertura legal.*

41º

*Não nos parece assim defensável que o pagamento destas despesas, quer ocorram antes ou após o visto (ou sua recusa) do TdC, seja sancionável já que não importa qualquer prejuízo, diminuição patrimonial ou pagamento indevido, devendo ainda ter-se em conta as razões que levaram ao referido pagamento, o que trataremos mais abaixo acerca do elemento subjetivo.*

42º

*E terá sido este fundamento que motivou a não tipificação desta conduta em sede de sanções.*

43º

*Não podendo o intérprete, em matéria regulada pelos princípios aplicáveis ao direito criminal, produzir uma interpretação extensiva, abrangendo na citada alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o pagamento de despesas resultantes de contrato, sem a concessão ou recusa do respetivo visto.*

44º

*Porque tal conduta não se encontra expressamente prevista na citada alínea, aplicável a violações às normas do direito substantivo.*

45º

*Bem como não podemos conceder na aplicabilidade ao presente caso da interpretação que foi dada ao referido artigo 45.º, segundo a qual “... estamos perante uma norma de direito financeiro público, de natureza imperativa, que disciplina a eficácia jurídica dos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia e os efeitos desta fiscalização” – cfr. Acórdão do TdC n.º 09/2012 – 21- mar. – 1ª S/SS (Processo n.º 233/2011).*



## Tribunal de Contas

---

46º

*E não podemos porque, em primeiro lugar, a situação sub judice naquele Aresto reportava-se à apreciação sobre se os pagamentos realizados após a recusa do visto poderiam incluir indemnizações e outros encargos do adjudicatário.*

47º

*E em segundo lugar porque discordamos frontalmente que possa uma Lei de Organização e Processo conter, ela própria (e sancionar), normas de “direito financeiro público” de natureza substantiva.*

48º

*O artigo 45.º regula, isso sim, os efeitos (ou a suspensão dos mesmos) dos atos e contratos sujeitos a visto, regulando quais os respetivos efeitos nas diferentes situações ali previstas, mas numa ótica de descrição do processo de visto, inserido na Secção II, relativa à Fiscalização Prévia.*

49º

*Só com a entrada em vigor da alteração operada pela Lei nº 20/2015, passou expressamente a constar a tipificação da conduta que se traduz na violação do artigo 45.º, o que não acontecia antes, nomeadamente na data da alegada prática dos factos.*

50º

*Termos em que, somos forçados a concluir pela não tipificação, como sancionável, da conduta em apreço no Relato e acima descrita, à data dos factos, pelo que, inexistindo o elemento objetivo, não pode haver lugar à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória ao ora respondente.*

### **III.II – DO ESTADO DE NECESSIDADE / EXCLUSÃO DE ILICITUDE**

51º

*Sem conceder no exposto, sempre se dirá que, mesmo que se venha a entender pela tipificação da conduta da ora respondente, descrita no Relato, sempre haverá que atender ao disposto no título ii da Parte Geral do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória – cfr. artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC.*

52º

*Na verdade o que motivou a realização dos pagamentos em causa foi a ameaça que existia na altura ao interesse público, nomeadamente à saúde e vida das crianças que frequentam as escolas públicas do concelho de Torres Novas.*

53º

*Com efeito, em finais do ano de 2013, e inícios de 2014, os trabalhadores da empresa adjudicatária – Nobrecer, Lda, - ameaçaram publicamente abandonar as escolas, onde desempenhavam as funções inerentes à prestação de serviços de alimentação.*

54º

*Deram como fundamento o facto de a empresa não receber os valores da prestação da Câmara Municipal de Torres Novas.*



## Tribunal de Contas

---

55º

*Viu-se pois a ora Respondente, em conjunto com os demais indiciados, na eminência de se ter por verificada uma grave ameaça ou lesão sobre o interesse público, aqui consubstanciado no direito das crianças à alimentação escolar.*

56º

*Sendo do conhecimento público que, infelizmente, existem crianças que têm as refeições escolares como as principais ou até únicas que tomam, considerando as graves carências económicas de algumas famílias, o que se comprova pelo elevado número de famílias /crianças classificadas como escalão A e B, que no Município de Torres Novas ascendem a 502 crianças no primeiro e 389 no segundo.*

57º

*As pressões que a empresa fez sobre os serviços camarários – nomeadamente da Contabilidade e Educação – para o recebimento destas quantias, sob ameaça de suspensão dos serviços foram de tal ordem que levaram os próprios serviços de educação a validar as faturas (visando-as) e a remete-las ao aprovisionamento que, por sua vez, as remeteram à contabilidade sem evidenciarem, através de informação, despacho sobre as mesmas ou no campo da aplicação informática destinado ao alerta de falta de visto, que ainda não existia visto sobre o contrato em apreço.*

58º

*Perante as ameaças de suspensão do fornecimento e na posse de faturas validadas, sem menção de falta de visto, a contabilidade, sob a coordenação da ora respondente, elaborou plano de pagamentos incluindo a primeira das faturas, mas com um valor maior, que abrangia outras faturas fora do âmbito deste contrato, e interveio no procedimento que conduziu ao pagamento da segunda fatura.*

59º

*No seu percurso profissional, que já vai em 38 anos, nunca um lapso desta natureza havia sido cometido pela respondente.*

60º

*Lapso que tem como verificado quando tomou por boas as validações dos serviços nas faturas, e perante a ausência de alerta de ausência de visto (na aplicação informática), prosseguiu com o procedimento conducente ao pagamento, sem realizar novas indagações aos serviços.*

61º

*Que admite que faria, não fora a enorme pressão da empresa para a realização dos pagamentos, com frequentes ameaças, que pesou, do ponto de vista emocional (o risco eminente das crianças), em a respondente imprimir urgência no prosseguimento dos pagamentos.*

62º

*O facto e estar constantemente a ser contactada pela empresa que alegava a realização do serviço ao município sem que fosse feita a respetiva regularização, derivando daí o não pagamento dos vencimentos aos seus colaboradores, que assim teriam ameaçados os vencimentos e subsídios, numa época de natal, onde estes são, redobradamente, necessários para os encargos familiares.*



## Tribunal de Contas

---

63º

*A empresa adjudicatária anunciou a intenção de suspender o fornecimento de refeições logo no início do ano, o que provocou na respondente um enorme envolvimento emocional, considerando estrem em causa crianças.*

64º

*Foi assim que se procedeu ao pagamento das faturas.*

65º

*Perante tais notificações e na ausência dos seus superiores hierárquicos diretos – Chefe de Divisão e Diretora de Departamento – foi solicitada pela respondente autorização ao Presidente da Câmara para pagamento, o que veio a ser concedido, sensibilizado que ficou o Presidente pelos diferentes relatos e pela pressão que era exercida pela empresa e pela comunicação social (...).*

66º

*Pelo que, nunca a respondente agiu com qualquer intenção de violar as normas legais aplicáveis, que conhece e que preza, diariamente, por cumprir escrupulosamente.*

67º

*Não detetou a ausência de visto, já que essa tarefa (de sinalização e advertência) corresponde a outro serviço.*

68º

*A aplicação informática que faz a gestão da contabilidade e despachos online, não tinha inserida a menção de falta de visto, como se impunha (conforme já demonstrado no processo de fiscalização prévia)*

69º

*É responsabilidade do Município de Torres Novas providenciar a alimentação das crianças que frequentam a escolaridade obrigatória, por força de delegação de competências.*

70º

*E as aludidas ameaças de interrupção do fornecimento foram fortemente veiculadas pela comunicação social, local, regional e nacional, quer neste período em que foram realizados os pagamentos, quer em momento posterior, mas anterior ao visto.*

71º

*E eram do conhecimento da ora respondente, e assunto debatido no seio dos serviços, pelo que, entende a ora respondente que a sua conduta, sem prejuízo da ausência de culpa, se desenvolveu sem ilicitude, visto estarmos perante um direito de necessidade.*

72º

*Pelo que, e de acordo com o disposto nos artigos 34.º e 36.º do C. Penal, entende a respondente que está excluída a ilicitude da sua conduta, devendo o processo não prosseguir para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória, por falta de ilicitude da sua conduta.*



# Tribunal de Contas

---

## IV – DA AUSÊNCIA DE CULPA

73º

*Sem conceder em tudo o já exposto, onde já se incluíram razões que fundamentam a ausência da culpa, considera também a ora respondente que, perante as circunstâncias em que se deu a autorização de pagamento das despesas, está comprovada tal ausência.*

74º

*Considerou, naquele momento e perante as circunstâncias, que não estaria a violar qualquer norma legal.*

75º

*Sem conceder, ainda dirá que, mesmo que existisse noção de que os pagamentos não poderiam ser feitos, sempre haveria que, num segundo momento, de avaliar os interesses em presença, que, de qualquer forma, sempre esteve, bem presente, no subconsciente da respondente, os danos que poderiam advir da falta de pagamento.*

76º

*Considerando também a respondente que as pessoas envolvidas nos pagamentos agiram ao abrigo de Estado de Necessidade Desculpante, conforme previsto no artigo 35.º do Código Penal.*

77º

*Perante um interesse público da dimensão do que tratamos no presente processo não poderiam os agentes ter um comportamento diferente daquele que tiveram, assumindo o pagamento das despesas com refeições escolares, assim viabilizando o fornecimento de refeições de forma ininterrupta, às crianças do concelho, e não prejudicando qualquer outro interesse público ou privado, já que, como já alegado, estas importâncias eram sempre devidas, independentemente do resultado do processo de Fiscalização Prévia.*

78º

*E mesmo que, por hipótese, e perante a situação, pudesse ser equacionada a realização de um ajuste direto, o problema iria manter-se já que já tinha sido realizado um ajuste direto para o primeiro período (Setembro) do ano letivo 2013/2014, no valor de 15.000 €.*

79º

*Na verdade, e por força do disposto no artigo 145.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) – norma que se mantém nas LOE seguintes: “De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (...) ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350.000”.*

80º

*Pelo que qualquer ajuste direto naquela altura, estando necessariamente relacionado com o contrato resultante do acordo-quadro, estaria sempre, porque ultrapassaria, no conjunto, o valor de 350.000 €, sujeito a visto prévio desse Douto Tribunal.*

81º

*Temos pois que considera a ora respondente que não agiu com culpa, nem na forma de negligência, não podendo assim ser punida, por falta de elemento subjetivo na sua conduta.*



## Tribunal de Contas

---

82º

*Nunca concebeu a respondente estar, com a sua conduta, a violar qualquer norma legal.*

83º

*E sempre, ao longo dos seus 38 anos no exercício de funções públicas, pugnou pela legalidade e imprimiu sempre na sua conduta estas orientações*

84º

*Convém, ainda, referir que a intenção do Município foi de celebrar um contrato de fornecimento de refeições para o ano letivo de 2013/2014, e não mais.*

85º

*Esta vontade resulta evidente dos seguintes sinais do processo:*

- j) A denominação do procedimento – que refere expressamente o ano letivo 2013/2014;*
- ii) A ausência de uma renovação automática – a cláusula quarta, número 2 do contrato exige uma manifestação de vontade expressa do Município para estender os efeitos do contrato;*
- iii) Estamos no domínio de contrato celebrado ao abrigo de acordo-quadro, celebrado entre a CIMT e a Nobrecer, pelo que o Município poderia celebrar procedimentos mensais, anuais, por ano letivo ou qualquer outra periodicidade, dentro do período de validade daquele acordo-quadro;*
- iv) O valor do contrato – cfr. Cláusula Terceira, n.º 1 do mesmo – é o respeitante a um ano.*

86º

*Pelo que, foi entendimento (não censurável) do Município que o contrato poderia produzir os seus efeitos, nomeadamente o fornecimento por parte do adjudicatário, por ser inferior a 950.000 euros.*

87º

*O que levou a que, para ser assegurado este serviço de elevado interesse público, fosse permitido ao adjudicatário, pelos serviços de educação, iniciar o fornecimento.*

88º

*E com a sua conduta a respondente não lesou qualquer interesse, de natureza privada ou pública.*

89º

*Pelo que deve o processo ser arquivado, não prosseguindo para efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.*

### **V – DA VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA RELEVAÇÃO**

90º

*Sem conceder em todo o exposto, e caso seja entendido ordenar o prosseguimento dos presentes autos para o Ministério Público, para efetivação da Responsabilidade Financeira Sancionatória, não se dando provimento aos argumentos atrás expendidos, sempre deverá ser tida em conta a verificação dos critérios para relevação da responsabilidade, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC.*





# Tribunal de Contas

---

91º

Na verdade:

- a) *Existem fortes evidências que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) *Não houve antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) *Foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censurou o seu autor pela sua prática;*
- d) *A infração financeira é passível de multa.*

92º

*A respondente agiu sempre com a convicção de não estar a violar qualquer norma legal.*

93º

*Não quis, nem representou que tal violação pudesse ter ocorrido.*

94º

*Pelo que, ao abrigo da citada norma legal, encontram-se preenchidos todos os requisitos para que a responsabilidade por infração financeira seja relevada, o que, desde já se requer, caso não seja entendido como antes concluído, pelo arquivamento do processo, por falta de elementos objetivos e subjetivos.*

## **VI – DA VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA DISPENSA DA SANÇÃO**

95º

*Refere o número 8 do mesmo artigo 65.º da LOPTC que:*

*“O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.*

96º

*Entende a ora exponente que, subsidiariamente, e em caso de não consideração das alegações atrás expendidas, e porque se verificam os respetivos requisitos – culpa diminuta da demandada e não haver lugar a reposição – deve esse Douto Tribunal dispensar a aplicação da multa.*

**Termos em que**, requer a V.Exª que:

- a) *Seja o presente processo arquivado, considerando a ausência dos elementos objetivo (ilicitude) e subjetivo (culpa) da agente, ora respondente;*
- b) *Caso assim não se entenda, deve a responsabilidade financeira ser relevada, por verificação dos requisitos decorrentes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;*
- c) *Caso assim não se entenda, deve a ora respondente ser dispensada da multa, considerando-se provados os requisitos decorrentes do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC (...).*





# Tribunal de Contas

---

C) Síntese das alegações apresentadas por Isabel Maria Gonçalves Ribeiro

“(…) II - **DOS FACTOS:**

4º

*O contrato objeto do presente processo foi celebrado ao abrigo da alínea a) do n.º 1, do Artigo 252º, do Código dos Contratos Públicos, tendo por objeto a aquisição dos serviços supra identificados constantes do acordo-quadro outorgado pela Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, a 25.07.2013.*

5º

*Conforme consta da Informação n.º I/5463/13/DEC/PE, de 25.07.2013, foi exarado despacho de abertura do procedimento, em 30.07.2013, pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, António Manuel Oliveira Rodrigues, o qual foi, posteriormente, ratificado por deliberação do executivo camarário, de 30.08.2013.*

6º

*Tendo o contrato sido adjudicado por deliberação da Câmara Municipal de Torres Novas, tomada em reunião de 10.09.2013.*

7º

*A 12.09.2013, foi notificada a empresa Nobrecer para apresentar os documentos necessários à celebração do contrato.*

8º

*O início da execução do contrato viria a ocorrer a 24.09.2013 (...) e perante a necessidade imperiosa do fornecimento do serviço de refeições aos alunos em escolaridade obrigatória no concelho de Torres Novas.*

9º

*Emitindo a Caixa Geral de Depósitos, a 27.09.2013, declaração em como a autorização estava pendente de análise, situação que coincidiu com o momento em que os bancos “fecharam as suas portas”, com restrições ao crédito, bem como à emissão de garantias.*

10º

*Entretanto, no período compreendido entre 29.09.2013 e 19.10.2013, decorreu o período eleitoral, com a correspondente sujeição aos limites impostos pela Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto.*

11º

*Tendo o novo executivo tomado posse a 19.10.2013.*

12º

*A caução em falta foi prestada em 06.11.2013, e a correspondente garantia formalmente emitida pela Caixa Geral de Depósitos a 07.11.2013.*

13º

*Vindo a minuta do contrato a ser aprovada pelo novo executivo a 19.11.2013.*



# Tribunal de Contas

---

14º

O contrato acabou por ser outorgado em 05.12.2013, entre o Município de Torres Novas e a Nobrecer, com preço contratual anual de 402.654,94 € (a crescer IVA) e vigência para o ano letivo de 2013/2014.

15º

E foi objeto de aditamento, com retificação do valor, conforme consta do processo de fiscalização prévia.

16º

O que permite, desde logo, informar que existiu um lapso temporal bastante alargado entre o início do procedimento (cuja informação para abertura do procedimento foi realizada no próprio dia da assinatura do acordo-quadro) e o visto, mas que não decorreu de qualquer negligência ou ato voluntário da Câmara Municipal de Torres Novas, mas de todas as vicissitudes que concorreram no caso, conforma consta nesta resposta.

17º

Os pagamentos em causa no presente processo, ocorreram em 12.12.2013 e 26.12.2013.

18º

Sendo que a ação da aqui respondente, no âmbito da situação em apreço, foi unicamente a de validar um plano de pagamentos onde estava inserida a fatura que deu origem ao primeiro pagamento.

19º

Sendo, porém, evidente a diligência dos serviços e órgãos autárquicos neste processo.

### **III – DA AUSÊNCIA DE ELEMENTO OBJETIVO/ILICITUDE**

#### **III.I – DA (NÃO) TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA**

20º

Refere o Relato a que se responde que o desrespeito pelo disposto no artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC consubstancia a prática da infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma lei.

21º

Porém, não concorda a respondente com esta conclusão.

22º

Estamos no domínio de matéria sancionatória, onde não é admissível a interpretação extensiva, apenas sendo puníveis os atos que estejam tipificados em lei.

23º

Acontece que, à data da alegada infração, a conduta em apreço não se encontrava tipificada como sancionável.

Porquanto,

24º

Apenas na alteração à LOPTC, operada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03, foi aditada a alínea h) do n.º 1 do artigo 65º, por forma a sancionar o desrespeito do artigo 45.º da mesma lei.



## Tribunal de Contas

---

25º

*Refere agora esta alínea:*

*“h) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º;”*

26º

*Mas, à data dos factos, esta última alínea referia o seguinte:*

*“h) Pela execução de contratos a que tenha sido recusado o visto ou de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos;”*

27º

*Ou seja, o legislador, com a alteração que operou com a Lei n.º 20/2015, de 09/03 à LOPTC, quis tipificar uma conduta, anteriormente fora da responsabilidade sancionatória, traduzida na produção de efeitos dos atos ou contratos sujeitos a fiscalização prévia nos termos do artigo 45.º.*

28º

*É naturalmente uma inovação legislativa, o que ressalta do elemento literal, com a introdução de uma nova e distinta parte à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.*

29º

*E entendemos que os agentes que permitiram a produção de efeitos aos atos e contratos sujeitos a visto, em violação do disposto no artigo 45.º, não incorriam, antes da alteração preconizada pela Lei n.º 20/2015, em multa.*

30º

*Se assim não fosse, e se subscrevêssemos a tese, constante do Relato, de que esta conduta seria subsumível à alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, não faria, desde logo, sentido, que o legislador viesse a introduzir a alteração, por aditamento a outra alínea, desta vez a citada alínea h).*

31º

*Se esta conduta se consubstanciasse na “... violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas (...),” como consta do, aliás, Douro, Relato, não haveria qualquer necessidade de o legislador vir a introduzir a tipificação que resulta agora do final da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, após a alteração veiculada.*

32º

*Ainda se conceberia que a alteração à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, assumisse natureza interpretativa se a parte final que foi introduzida na alínea h) o tivesse sido na alínea b), assumida no relato como indiciariamente violada.*

33º

*Acontece que não podemos considerar a alteração à LOPTC, neste ponto, como interpretativa, vindo a positivar um entendimento anterior, resultante de interpretação extensiva, já que, no domínio do direito sancionatório não é possível a interpretação extensiva.*

34º

*Não podemos pois perfilhar do entendimento que considera as violações em matéria de efeitos dos atos e contratos sujeitos a visto inseridas na previsão da alínea b) do n.º 1 do*



## Tribunal de Contas

---

*artigo 65.º da LOPTC. Teríamos assim, para a mesma situação, uma tipificação diferente antes e depois da entrada em vigor da alteração operada pela Lei n.º 20/2015 – alínea b) para o primeiro caso e alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º para o segundo.*

*35º*

*Bem como não podemos conceber que a citada alínea b) se reporte a violações de normas constantes da própria LOPTC, uma vez que a própria redação não deixa dúvidas de que diz respeito a normas de direito substantivo, constantes de outra legislação, que não a LOPTC.*

*36º*

*Diz esta alínea b) do n.º 1:*

*“1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos; (...)”*

*37º*

*Não existiu, na situação em apreço, e no entendimento da respondente, a violação de normas de direito substantivo aplicáveis à execução do orçamento, assunção, autorização ou pagamento de despesas.*

*38º*

*Pois o pagamento realizado foi precedido de procedimento de aquisição de serviços.*

*39º*

*Diga-se também que, se atentarmos nas demais normas da LOPTC, e de forma a salvaguardar qualquer enriquecimento sem causa, os serviços realizados pelo adjudicatário, entre a celebração do contrato e a concessão ou recusa do visto, que respeitem a programação contratual, deverão ser pagos – cfr. artigo 45.º, n.º 3 da LOPTC.*

*40º*

*Ou seja, quer o visto seja concedido ou recusado, haverá sempre lugar ao pagamento dos serviços entretanto prestados pelo adjudicatário, que, de outra forma, levaria a um enriquecimento sem causa da entidade adjudicante, o que não poderia ter cobertura legal.*

*41º*

*Não nos parece assim defensável que o pagamento destas despesas, quer ocorram antes ou após o visto (ou sua recusa) do TdC, seja sancionável já que não importa qualquer prejuízo, diminuição patrimonial ou pagamento indevido, devendo ainda ter-se em conta as razões que levaram ao referido pagamento, o que trataremos mais abaixo acerca do elemento subjetivo.*

*42º*

*E terá sido este fundamento que motivou a não tipificação desta conduta em sede de sanções.*

*43º*

*Não podendo o intérprete, em matéria regulada pelos princípios aplicáveis ao direito criminal, produzir uma interpretação extensiva, abrangendo na citada alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o pagamento de despesas resultantes de contrato, sem a concessão ou recusa do respetivo visto.*



## Tribunal de Contas

---

44º

*Porque tal conduta não se encontra expressamente prevista na citada alínea, aplicável a violações às normas do direito substantivo.*

45º

*Bem como não podemos conceder na aplicabilidade ao presente caso da interpretação que foi dada ao referido artigo 45.º, segundo a qual "... estamos perante uma norma de direito financeiro público, de natureza imperativa, que disciplina a eficácia jurídica dos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia e os efeitos desta fiscalização" – cfr. Acórdão do TdC n.º 09/2012 – 21- mar. – 1ª S/SS (Processo n.º 233/2011).*

46º

*E não podemos porque, em primeiro lugar, a situação sub judice naquele Aresto reportava-se à apreciação sobre se os pagamentos realizados após a recusa do visto poderiam incluir indemnizações e outros encargos do adjudicatário.*

47º

*E em segundo lugar porque discordamos frontalmente que possa uma Lei de Organização e Processo conter, ela própria (e sancionar), normas de "direito financeiro público" de natureza substantiva.*

48º

*O artigo 45.º regula, isso sim, os efeitos (ou a suspensão dos mesmos) dos atos e contratos sujeitos a visto, regulando quais os respetivos efeitos nas diferentes situações ali previstas, mas numa ótica de descrição do processo de visto, inserido na Secção II, relativa à Fiscalização Prévia.*

49º

*Só com a entrada em vigor da alteração operada pela Lei nº 20/2015, passou expressamente a constar a tipificação da conduta que se traduz na violação do artigo 45.º, o que não acontecia antes, nomeadamente na data da alegada prática dos factos.*

50º

*Termos em que, somos forçados a concluir pela não tipificação, como sancionável, da conduta em apreço no Relato e acima descrita, à data dos factos, pelo que, inexistindo o elemento objetivo, não pode haver lugar à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória ao ora respondente.*

### **III.II – DO ESTADO DE NECESSIDADE / EXCLUSÃO DE ILICITUDE**

51º

*Sem conceder no exposto, sempre se dirá que, mesmo que se venha a entender pela tipificação da conduta da ora respondente, descrita no Relato, sempre haverá que atender ao disposto no título ii da Parte Geral do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória – cfr. artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC.*

52º

*Na verdade o que motivou a realização dos pagamentos em causa foi a ameaça que existia na altura ao interesse público, nomeadamente à saúde e vida das crianças que frequentam as escolas públicas do concelho de Torres Novas.*



## Tribunal de Contas

---

53º

*Com efeito, em finais do ano de 2013, e inícios de 2014, os trabalhadores da empresa adjudicatária – Nobrecer, Lda, - ameaçaram publicamente abandonar as escolas, onde desempenhavam as funções inerentes à prestação de serviços de alimentação.*

54º

*Deram como fundamento o facto de a empresa não receber os valores da prestação da Câmara Municipal de Torres Novas.*

55º

*Viu-se pois a ora Respondente, em conjunto com os demais indiciados, na eminência de se ter por verificada uma grave ameaça ou lesão sobre o interesse público, aqui consubstanciado no direito das crianças à alimentação escolar.*

56º

*Sendo do conhecimento público que, infelizmente, existem crianças que têm as refeições escolares como as principais ou até únicas que tomam, considerando as graves carências económicas de algumas famílias, o que se comprova pelo elevado número de famílias /crianças classificadas como escalão A e B, que no Município de Torres Novas ascendem a 502 crianças no primeiro e 389 no segundo.*

57º

*As pressões que a empresa fez sobre os serviços camarários – nomeadamente da Contabilidade e Educação – para o recebimento destas quantias, sob ameaça de suspensão dos serviços foram de tal ordem que levaram os próprios serviços de educação a validar as faturas (visando-as) e a remete-las ao aprovisionamento que, por sua vez, as remeteram à contabilidade sem evidenciar, através de informação, despacho sobre as mesmas ou no campo da aplicação informática destinado ao alerta de falta de visto, que ainda não existia visto sobre o contrato em apreço.*

58º

*Perante as ameaças de suspensão do fornecimento e na posse de faturas validadas, sem menção de falta de visto, a contabilidade elaborou plano de pagamentos incluindo uma fatura relativa ao ajuste direto, mas com um valor maior, que abrangia uma fatura no âmbito deste contrato, que somadas apresentavam valor inferior ao do procedimento para ajuste direto.*

59º

*O que não permitiu à aqui respondente, enquanto Diretora do DAES, estranhar de qualquer anomalia no procedimento.*

60º

*Mais acrescendo que a ora respondente não considera o Plano de Pagamentos como um ato inserido no processo de autorização, assunção ou pagamento de despesas.*

61º

*Nem este documento tem autonomia para validar ou confirmar as despesas que ali são inseridas, que dependem das respetivas faturas e da verificação de todos os procedimentos inerentes ao pagamento.*





## Tribunal de Contas

---

62º

*Que não passam na alçada das funções da ora respondente, que confia que as faturas que ali são mencionadas estão em condições procedimentais e legais para seguirem para o procedimento de pagamento.*

63º

*Sendo de referir que a aplicação informática que faz a gestão da contabilidade e despachos online, não tinha inserida a menção de falta de visto, como se impunha (conforme já demonstrado no processo de fiscalização prévia).*

64º

*Tendo remetido o plano, tal como o recebeu, para validação superior.*

65º

*É responsabilidade do Município de Torres Novas providenciar a alimentação das crianças que frequentam a escolaridade obrigatória, por força de delegação de competências.*

66º

*E as aludidas ameaças de interrupção do fornecimento foram fortemente veiculadas pela comunicação social local, regional e nacional, quer neste período em que fora realizados os pagamentos, quer em momento posterior – mas anterior ao visto – conforme cópias de notícias da altura que se juntam a título de exemplo (...).*

67º

*E eram do conhecimento da ora respondente, e assunto debatido no seio dos serviços, pelo que, entende a ora respondente que a sua conduta, sem prejuízo da ausência de culpa, se desenvolveu sem ilicitude, visto estarmos perante um direito de necessidade.*

68º

*Os pagamentos foram a forma de afastar o perigo que existia naquele momento que ameaçava o interesse juridicamente protegido das crianças (e do interesse público), e que não foi causado voluntariamente pelos agentes (resultante da demora dos procedimentos e do processo de visto)*

69º

*Pelo que, e de acordo com o disposto nestas normas legais – artigos 34.º e 36.º do C. Penal – entende o respondente que está excluída a ilicitude da sua conduta, devendo o processo não prosseguir para efetivação da responsabilidade financeira sancionatória, por falta da ilicitude da conduta.*

### **IV – DA AUSÊNCIA DE CULPA**

70º

*Sem conceder em tudo o já exposto, considera também a ora respondente que, perante as circunstâncias em que se deu a autorização de pagamento das despesas, não agiu com culpa.*

71º

*Considerou, naquele momento, o que voltaria a repetir-se hoje em iguais circunstâncias, que não estaria a violar qualquer norma legal, ao apor a sua assinatura no Plano de Pagamentos.*





## Tribunal de Contas

---

72º

*A sua intervenção limitou-se à validação de plano de pagamentos.*

73º

*Documento que não autoriza nem informa a legalidade de pagamentos.*

74º

*Não teve qualquer intervenção no segundo pagamento e sempre confiou nas normas de controlo interno em vigor, por si implementadas, e na respetiva execução em todos os momentos.*

75º

*Não existindo pois qualquer ato da respondente, por ação ou omissão, que levasse à infração de normas financeiras.*

76º

*Considerando também a respondente que agiram ao abrigo de Estado de Necessidade Desculpante, conforme previsto no artigo 35.º do Código Penal.*

77º

*Perante um interesse público da dimensão do que tratamos no presente processo não poderiam os respondentes ter um comportamento diferente daquele que tiveram, assumindo o pagamento das despesas com refeições escolares, assim viabilizando o fornecimento de refeições de forma ininterrupta, às crianças do concelho, e não prejudicando qualquer outro interesse público ou privado, já que, como já alegado, estas importâncias eram sempre devidas, independentemente do resultado do processo de Fiscalização Prévia.*

78º

*E mesmo que, por hipótese, e perante a situação, pudesse ser equacionada a realização de um ajuste direto, o problema iria manter-se já que já tinha sido realizado um ajuste direto para o primeiro período (Setembro) do ano letivo 2013/2014, no valor de 15.000 €.*

79º

*Na verdade, e por força do disposto no artigo 145.º da Lei do Orçamento de Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) – norma que se mantém nas LOE seguintes: “De acordo com o disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (...) ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas os atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não exceda o valor de € 350.000”.*

80º

*Pelo que qualquer ajuste direto naquela altura, estando necessariamente relacionado com o contrato resultante do acordo-quadro, estaria sempre, porque ultrapassaria, no conjunto, o valor de 350.000 €, sujeito a visto prévio desse Douto Tribunal.*

81º

*Temos pois que considera a ora respondente que não agiu com culpa, nem na forma de negligência, não podendo assim ser punida, por falta de elemento subjetivo na sua conduta.*



## Tribunal de Contas

---

82º

*Nunca concebeu a respondente estar, com a sua conduta, a violar qualquer norma legal.*

83º

*E sempre, ao longo dos seus mais de 20 anos no exercício destas funções, pugnou pela legalidade e imprimiu aos serviços que dirige os mesmos princípios e orientações.*

84º

*E neste ponto convém também referir que a intenção do Município foi de celebrar um contrato de fornecimento de refeições para o ano letivo de 2013/2014, e não mais.*

85º

*Esta vontade resulta evidente dos seguintes sinais do processo:*

- i) A denominação do procedimento – que refere expressamente o ano letivo 2013/2014;*
- ii) A ausência de uma renovação automática – a cláusula quarta, número 2 do contrato exige uma manifestação de vontade expressa do Município para estender os efeitos do contrato;*
- iii) Estamos no domínio de contrato celebrado ao abrigo de acordo-quadro, celebrado entre a CIMT e a Nobrecer, pelo que o Município poderia celebrar procedimentos mensais, anuais, por ano letivo ou qualquer outra periodicidade, dentro do período de validade daquele acordo-quadro;*
- iv) O valor do contrato – cfr. Cláusula Terceira, n.º 1 do mesmo – é o respeitante a um ano.*

86º

*Pelo que, foi entendimento (não censurável) do Município que o contrato poderia produzir os seus efeitos, nomeadamente o fornecimento por parte do adjudicatário, por ser inferior a 950.000 euros.*

87º

*O que levou a que, para ser assegurado este serviço de elevado interesse público, fosse permitido ao adjudicatário iniciar o procedimento, sempre tendo presente que a lei dá total cobertura aos pagamentos dos fornecimentos efetuados entre a celebração e a comunicação (de recusa ou concessão) do visto.*

88º

*E com a sua conduta a respondente não lesou qualquer interesse, de natureza privada ou pública.*

89º

*Pelo que deve o processo ser arquivado, não prosseguindo para efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.*

### **V – DA VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA RELEVAÇÃO**

90º

*Sem conceder em todo o exposto, e caso seja entendido ordenar o prosseguimento dos presentes autos para o Ministério Público, para efetivação da Responsabilidade Financeira Sancionatória, não se dando provimento aos argumentos atrás expendidos, sempre deverá*



## Tribunal de Contas

---

*ser tida em conta a verificação dos critérios para relevação da responsabilidade, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC.*

91º

*Na verdade:*

- a) *Existem fortes evidências que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) *Não houve antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) *Foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censurou o seu autor pela sua prática;*
- d) *A infração financeira é passível de multa.*

92º

*A respondente agiu sempre com a convicção de não estar a violar qualquer norma legal.*

93º

*Não quis, nem representou que tal violação pudesse ter ocorrido.*

94º

*Pelo que, ao abrigo da citada norma legal, encontram-se preenchidos todos os requisitos para que a responsabilidade por infração financeira seja relevada, o que, desde já se requer, caso não seja entendido como antes concluído, pelo arquivamento do processo, por falta de elementos objetivos e subjetivos.*

### **VI – DA VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA DISPENSA DA SANÇÃO**

95º

*Refere o número 8 do mesmo artigo 65.º da LOPTC que:*

*“O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.*

96º

*Entende a ora exponente que, subsidiariamente, e em caso de não consideração das alegações atrás expendidas, e porque se verificam os respetivos requisitos – culpa diminuta da demandada e não haver lugar a reposição – deve esse Douto Tribunal dispensar a aplicação da multa.*

**Termos em que,** *requer a V.Exª que:*

- a) *Seja o presente processo arquivado, considerando a ausência dos elementos objetivo (ilicitude) e subjetivo (culpa) da agente, ora respondente;*
- b) *Caso assim não se entenda, deve a responsabilidade financeira ser relevada, por verificação dos requisitos decorrentes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;*
- c) *Caso assim não se entenda, deve a ora respondente ser dispensada da multa, considerando-se provados os requisitos decorrentes do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC (...).*



## FICHA TÉCNICA

<b>Equipa Técnica</b>	<b>Categoria</b>	<b>Serviço</b>
<b><i>Coordenação</i></b>  Ana Luísa Nunes  Helena Santos	  Auditora-Coordenadora  Auditora-Chefe	  <b>DCPC</b>  <b>DCC</b>
<b><i>Técnicos</i></b>  Rita Sanches Quintela  José Guerreiro*	  Técnica Superior (jurista)  Técnico Superior (jurista)	  <b>DCC</b>

\*Elaboração do anteprojecto de Relatório