



SENTENÇA n.º 11/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 12 JFR/2014)

Descritores: Infração financeira sancionatória/ dispensa da multa.

Sumário:

Justifica-se a dispensa da multa quando se prove que o Demandado cometeu a infração financeira sancionatória continuada por que vem acusado – infração p.p. no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2.ª parte, e 2 e 4, da LOPTC, por violação do n.º 7 do artigo 27.º do CCP - no seguinte contexto, a saber: **(i)** os despachos do Demandado foram antecidos de notas de encomenda, propostas e despachos onde continuamente houve uma concordância expressa sobre a escolha do procedimento por ajuste direto; **(ii)** tal questão nunca se mostrou controvertida; **(iii)** as referidas notas de encomenda, propostas e despachos foram elaborados ou proferidos por Técnicas Superiores, Subdiretora-Geral e Chefe de Divisão; **(iv)** os procedimentos foram despachados pelo Demandado num período de grande sobrecarga de trabalho; **(v)** o valor do contrato excedia em pouco o limiar comunitário permitido para o ajuste direto; **(vi)** no âmbito da auditoria em causa não foi detetada mais nenhuma situação em que se não tivesse atentado no valor contratual para efeitos de adoção do procedimento por ajuste direto, nos termos da Lei; **(vii)** não há notícia de que o Demandado tivesse sido objeto de qualquer recomendação de natureza financeira **(viii)** o Demandado é considerado pelos seus colaboradores um profissional competente, diligente e cuidadoso.



SENTENÇA n.º 11/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 12 JFR/2014)

1. RELATÓRIO.

1.1. O Ministério Público, junto da Sede do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º 1 e 3, 89º, 1, a), da Lei 98/97 de 26.08 (LOPTC), requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira de **António Adriano de Matos da Silva Almeida**¹, na qualidade de Diretor de Serviços, em regime de substituição, da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), com referência ao ano de 2011, alegando, muito sinteticamente, o seguinte:

- A Inspeção Geral de Finanças realizou em 2011, uma auditoria à gestão financeira dos meios e serviços informáticos da Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) do Ministério das Finanças, no termo da qual foi produzido o relatório n.º 2011/1599 (Proc.º n.º 2011/20/A3/699), homologado pelo Despacho n.º 215/2013 XIX do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que serviu de base à elaboração do presente requerimento;
- Em 27 de maio de 2011, a DGITA celebrou com a empresa *Siemens IT Solutions and Services Unipessoal, Lda.*, os contratos n.ºs 50/11 e 51/11, referentes a aquisição de serviços de desenvolvimento aplicacional no âmbito do projeto STADA Importação (interface com o SCA) e a aquisição de serviços de desenvolvimento aplicacional no âmbito do projeto STADA Importação (Interface com o INE), no valor unitário de € 138.208,00 sem IVA (vd. Anexo n.º 16 do relatório);

¹ Do Requerimento Inicial (R.I.) constava também como Demandada Maria de Lurdes Silva, cujo procedimento por responsabilidade financeira sancionatório foi julgado extinto pelo pagamento (ver sentença inserta nos autos); por outro lado, e conforme se refere no R.I., dois dos indigitados responsáveis – Cláudia Coelho de Luís Ferreira Pinto – efetuaram o pagamento na fase pré-jurisdicional.



- Tais contratos foram precedidos de procedimentos de ajuste direto nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea f) do CCP com a fundamentação “*serviços informáticos de desenvolvimento de software – alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP*”;
- A adoção do procedimento por ajuste direto violou, porém, o disposto no n.º 3 do citado artigo 27.º, uma vez que os valores dos limiares comunitários em vigor (a partir de 1/jan./2010), estavam fixados pelo Regulamento n.º 1177/2009, da Comissão, de 30 de novembro de 2009, em € 125.000.
- Os despachos do diretor-geral, Luís Manuel Ferreira Pinto, datados de 6ABR2011, que consubstanciam a decisão de contratar, a autorização de despesa e a escolha de procedimento, foram precedidos das propostas n.ºs 266/2011 e 271/2011;
- Sobre as Propostas DCP/266/2011 e DCP 271/2011, datadas de 1 de abril de 2011, Maria de Lurdes Silva, na qualidade de Chefe de Divisão, em substituição, exarou em 4ABR2011 o seguinte despacho: *À consideração superior. Alerta-se para a necessidade de ser confirmada a eventual urgência de aquisição para efeitos de dispensa da prestação de caução.*
- Por seu turno, o Demandado António Almeida, na qualidade de Diretor de Serviços em substituição, exarou, em 5ABR2011, o seguinte despacho: *“Concordo. À consideração superior para autorização do procedimento (alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP) da correspondente despesa e aprovação de convite e do Caderno de Encargos atento o montante e a urgência, não parece de exigir caução”.*
- No ponto 2 das Propostas DCP/266 e 271/2011, refere-se: *“Deste modo, considerando a descrição e o montante a seguir indicado dos serviços a adquirir, parecem estar reunidos os pressupostos que permitem a adoção do procedimento pré-contratual por ajuste direto, nos termos previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos (CPP).*
- E no ponto 3 das mesmas Propostas refere-se: *“O montante indicado para efeitos do valor do contrato e preço-base é de € 138.211,40 (cento e trinta e oito mil, duzentos e onze euros e quarenta cêntimos), sem IVA”.*



- Ora, o valor unitário dos contratos, ultrapassava o valor do limiar comunitário de € **125.000**, fixado pelo Regulamento n.º 1177/2009, da Comissão, de 30 de novembro de 2009, pelo que era exigível a adoção de um concurso público ou de um concurso limitado por prévia qualificação;
- Mostra-se assim violado o disposto nos artigos 20º n.º 1 alínea a) e 27º n.º 1 alínea f) e 7º do CCP – Código dos Contratos Públicos, sendo que não se mostra identificada qualquer causa para a invocada urgência nas aquisições dos serviços objeto dos contratos acima indicados;
- Não se verificaram, pois, os pressupostos legais de recurso ao procedimento por ajuste direto.
- Consequentemente é ilegal a assunção, autorização e realização da despesa pública gerada pelos referidos contratos, no montante unitário de 138.211,40 euros, por violação do disposto nos artigos 42º n.º 6 alínea a) da Lei do Enquadramento Orçamental, 21º e 22º n.º 1 alínea a) do DL n.º 155/92, de 28 de julho (Regime Financeiro dos Serviços e Organismos da Administração Pública).
- O Demandado agiu livre, voluntária e conscientemente;
- Na elaboração do despacho, o Demandado não se certificou da conformidade legal das propostas e dos Despachos que submeteu ao respetivo superior hierárquico;
- Agiu sem o cuidado, a prudência e a diligência de que era capaz em função da sua competência como dirigente;
- Violaram o dever funcional de esclarecer o superior hierárquico em conformidade com a lei aplicável;
- Encontra-se, assim, incurso na prática, por negligência, da **infração financeira sancionatória continuada** p.p. pelos artigos 65º n.º 1 alínea b), 61º n.º 4, 62º n.º 2 e 67º n.º 3 da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (LOPTC) e 30 n.º 2 do C. Penal, por violação dos artigos 42º n.º 6 alínea a) da Lei do Enquadramento Orçamental, 21º e 22º n.º 1 alínea a) do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho; 20º n.º 1 alínea a), 27º n.º 1 alínea f) e 3 e 7 do CCP.



Termina pedindo que o Demandado seja condenado na **multa de 15 UC**, a que corresponde o montante de 1.530,00 euros (15 UC x 102,00/UC).

1.2. O Demandado contestou, tendo alegado, em síntese, o seguinte:

- A contratação daqueles serviços por meio de ajuste direto ficou a dever-se a um erro de cálculo oriundo no subsector da DGITA chamado de Área de Serviços Aduaneiros (ASA), que manifestou o desejo de que tais serviços informáticos, ditos de desenvolvimento aplicacional no âmbito do projeto STADA importação, fossem prestados, formulando as respetivas notas de encomenda;
- Tal erro, cuja primeira A. foi a especialista de informática da ASA – Anabela Saraiva Santos - foi repetido por todos os funcionários, incluindo os dirigentes, que se pronunciaram sobre as ditas notas de encomenda, incluindo o próprio Demandado;
- A sua ocorrência terá tido origem numa distração do Demandado António Almeida, no momento em que foi chamado a pronunciar-se sobre o assunto;
- E justifica-se, objetivamente, pela sobrecarga de serviço que sobre si próprio recaía, na ocasião em que foi chamado a pronunciar-se;
- Circunstância que o forçava a trabalhar fora do horário e, também, nos dias de sábado e domingo, para tornar possível o funcionamento regular – isto é, sem ruturas ou interrupções – das diferentes áreas de “produção” da DGITA;
- As dotações iniciais do orçamento da DGITA eram insuficientes para satisfazer toda a despesa com a aquisição de serviços informáticos (vide doc. n.º 3);
- Neste contexto, quando as dotações do orçamento da DGITA finalmente dispunham de verbas, eis que se formalizavam no curto espaço de dias – por vezes aos sábados e domingos, com sacrifício de repouso do Demandado e de outros funcionários – os múltiplos procedimentos de aquisição por ajuste direto que viabilizavam satisfazer os interesses, em



particular o recebimento dos preços dos serviços pelas empresas que os prestavam;

- Foi nessas circunstâncias, numa jornada de trabalho muito longa, em que se analisaram, em poucas horas, sucessivos ajustes diretos, que veio a ocorrer o erro que está na origem do presente processo;
- Nesse erro incorreu também a própria Subdiretora-Geral da DGITA – Luísa Teixeira – que não foi demandada no presente processo;
- O Demandado agiu influenciado por informações e decisões anteriores à sua, provindas de pessoas que mereciam, e merecem, a maior credibilidade, e que tal como o Demandado, também se enganaram;
- E influenciado, também pela quebra de atenção humana que é própria da repetição, no curto espaço de horas, de tarefas essencialmente iguais, e sob pressão da necessidade de as dar por concluídas com a maior brevidade;
- A fim de viabilizar que a encomenda dos serviços às empresas de prestação de serviços de informática fosse efetiva, e fossem efetuados os respetivos pagamentos; pagamentos sem os quais os serviços de que os “clientes” da DGITA careciam (a DGCI e a DGAIEC), ou não eram prestados, ou só o seriam retardadamente;
- Apurou, mais tarde, que os funcionários que, anteriormente, em relação ao Demandado, se haviam pronunciado sobre aqueles ajustes diretos se terão influenciado por uma confusão que aí se instalou sobre o limite máximo da despesa que viabilizaria o ajuste direto;
- O Demandado interveio neste procedimento, ainda no domínio do DL n.º 40/2011, de 22 de Março, que revogando o DL n.º 197/99, de 8 de Julho, entrou em vigor no dia 1 ABR2011, aumentando para 150.000,00€ o valor para o qual se fixou a competência dos diretores gerais de serviços centrais de cada Ministério para autorizar as despesas devidamente discriminadas, incluídas em planos de atividade, que fossem objeto de aprovação do membro do Governo competente; a resolução da Assembleia da República de 11 ABR2011 fez cessar a vigência do DL n.º 40/2011;



- Suscitando a confusão de dois conceitos, a saber: o conceito de limite de despesa autorizável por Diretores-Gerais e os limiares comunitários;
- No âmbito da auditoria da IGF que conduziu à identificação da ilegalidade sobre que versam estes autos não foi detetada nenhuma situação idêntica à que deles consta;
- Quer-se com isso dizer que o caso dos autos foi uma situação isolada, anómala, contrária à prática corrente do Demandado e do serviço público em que se integrava, à época;
- Flui, assim, do exposto que a infração a que se reportam os autos foi cometida a título de mera negligência, na sua modalidade mais ligeira.

Termos

“em que não configurando nos autos uma situação de responsabilidade financeira, posto que foi provocada por erro desculpável do agente, que exclui a culpa, deve o Contestante ser absolvido, com as legais consequências;

ou, quando assim se não entenda, deve ser relevada a responsabilidade financeira do Contestante, também com as legais consequências”.

Juntou 7 documentos.

2. Fundamentação.

2.1. Realizada a audiência, foi apurada a seguinte factualidade:

I – Factos provados:

A) O Demandado **António Adriano Almeida** exerceu, em 2011, em regime de substituição, as funções de Diretor de Serviços da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, do Ministério das Finanças, auferindo o vencimento mensal líquido de 1.747,80€.

(vide Relatório inserto no processo apenso);



Tribunal de Contas

B) A então Demandada Maria de Lurdes Silva exerceu em 2011, em regime de substituição, as funções de Chefe de Divisão da DGITA do Ministério das Finanças.

(vide Relatório inserto no processo de inspeção apenso);

C) A Inspeção Geral de Finanças realizou em 2011, uma auditoria à gestão financeira dos meios e serviços informáticos da Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) do Ministério das Finanças, no termo da qual foi produzido o Relatório n.º 2011/1599 (Proc.º n.º 2011/20/A3/699), homologado pelo Despacho n.º 215/2013 XIX do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais; a elaboração do Requerimento Inicial fundamentou-se no referido Relatório.

(vide Relatório inserto no processo de inspeção apenso);

D) Dois dos indigitados responsáveis identificados no processo inspetivo - o Diretor-Geral Luís Manuel Ferreira Pinto e a Técnica Superior Cláudia Coelho - procederam ao pagamento voluntário da multa, na fase pré-jurisdicional.

(vide doc. n.º 3 junto com o R.I.)

E) A então Demandada Maria de Lurdes Silva procedeu ao pagamento voluntário da respetiva multa, na fase jurisdicional, tendo sido proferida a correspondente sentença de extinção do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto no artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC.



(vide sentença de fls. 75 e 76 dos autos);

F) Em 27MAI2011, a DGITA celebrou com a sociedade *Siemens IT Solutions and Services Unipessoal, Lda.*, **os contratos n.ºs 50/11 e 51/11**, referentes a aquisição de serviços de desenvolvimento aplicacional no âmbito do projeto STADA Importação (interface com o SCA) e a aquisição de serviços de desenvolvimento aplicacional no âmbito do projeto STADA Importação (Interface com o INE), no valor unitário de **€ 138.208,00**, cada um, sem IVA.

(vide docs. de fls.144 e segs. e de fls. 158 e segs. do processo de inspeção apenso);

G) Tais contratos foram antecedidos das Notas de Encomenda com os n.ºs ASA²/50/2011 e ASA/51/2011, subscritas e informadas, em 28FEV2011, pela **especialista de informática Anabela Saraiva Santos**, que, após referir que os preços base eram de €138 211,40€, justificou os procedimentos a adotar de ajuste direto (com convite a uma entidade) da seguinte forma:

“Serviços informáticos de desenvolvimento de software – alínea f) do n.º 1 do artigo 27º do CCP”.

(vide processo de inspeção apenso e docs. 2 e 3 juntos com a contestação);

² ASA significa Área de Sistemas Aduaneiros.



Tribunal de Contas

H) Tais notas de encomenda, assim informadas, foram submetidas à consideração da **Subdiretora-Geral Eng^a Luísa Teixeira** que, em 4MAR2011, proferiu o seguinte despacho: “**Concordo**”.

(vide docs. referidos na alínea que antecede);

I) Manifestada a necessidade de adquirir serviços de desenvolvimento aplicacional no âmbito do projeto STADA – Importação – Interface com o SCA, através das Notas de Encomenda antes referidas, foram elaboradas as propostas n.º DCP³/266/2011 e DCP/271/2011 subscritas pela **Técnica Superior Cláudia Coelho em 1ABR2011**, de onde consta o seguinte:

“(…)

2. Deste modo, considerando a descrição e o montante a seguir indicado dos serviços a adquirir, parecem estar reunidos os pressupostos que permitem a adoção do procedimento pré-contratual por ajuste direto, nos termos previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

3. O montante indicado para efeitos de valor do contrato e preço-base é de €138.211,40 (...), sem IVA.

(…)

10. A competência para a autorização da despesa é própria do Exmo. Senhor Diretor-Geral da DGITA, de acordo com a alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março.

11. Conforme determinam o n.º 1 do artigo 36.º, o artigo 38.º e o n.º 2 do artigo 40.º do mesmo Código, compete, também, ao Exmo. Senhor Diretor-

³ DCP significa Divisão de Contratação Pública.



Tribunal de Contas

Geral da DGITA a decisão de contratar, a escolha do procedimento e a aprovação dos documentos do mesmo que são propostos nos termos do presente documento.

12. De acordo com as orientações do Senhor Diretor-Geral da DGITA, para efeitos de inexigibilidade de prestação de caução nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, deverá ser reconhecida a urgência da presente aquisição, considerando que o seu valor é superior a €100.000,00.

(...).

À melhor Consideração Superior”.

(vide docs. de fls. 205 a 208 do processo de Inspeção);

J) Sobre as referidas propostas foram proferidos os seguintes despachos subscritos, respetivamente, por **Lurdes Silva**, na qualidade de Chefe de Divisão, datado de **4ABR2011**, **pelo ora Demandado**, na qualidade de Chefe de Serviços, datado de **5ABR2011**, e por **Luís Ferreira Pinto**, na qualidade de Diretor-Geral, datado de **6ABR2011**, que se transcrevem por ordem cronológica:

(i) *“À consideração superior.*

Alerta-se para a necessidade de ser confirmada a eventual urgência de aquisição para efeitos de dispensa caução”- em 4ABR2011.

(ii) *“Concordo. À consideração superior para autorização do procedimento (alínea f) do n.º 1 do artigo 27º do CCP) da correspondente despesa e aprovação de convite e do Caderno de Encargos. Atento o montante e a urgência, não parece ser de exigir caução” – em 5ABR2011.*

(iii) *“Autorizo de acordo com o teor da presente proposta” – em 6ABR2011.*



Tribunal de Contas

(vide 1.^a página dos docs. de fls. 205 a 208 do processo de Inspeção);

K) Os Despachos foram proferidos na frente superior esquerda da 1.^a página das referidas propostas, onde também constavam o valor e o preço base dos contratos em apreço.

(vide 1.^a página dos docs. de fls. 205 a 208 do processo de Inspeção);

L) À data, recaiu sobre o Demandado, órgãos dirigentes e seus colaboradores uma grande sobrecarga de trabalho, que se traduziu, entre o mais, na análise de vários procedimentos por ajuste direto.

(vide Portal dos Contratos Públicos, de onde constam, v.g., 21 contratos celebrados por ajuste direto desde 1JAN2011 a 5ABRI2011)

M) Foi nessas circunstâncias que foram analisados os procedimentos em causa;

(vide Portal dos Contratos Públicos, de onde constam, v.g., 21 contratos celebrados por ajuste direto desde 1JAN2011 a 5ABRI2011)

N) O orçamento da DGITA era normalmente insuficiente; daí que os procedimentos contratuais estivessem em determinadas períodos do ano parados ou nem sequer fossem implementados, e que, noutros períodos,



Tribunal de Contas

quando havia disponibilidade orçamental, houvesse uma forte pressão para os implementar a fim de colmatar necessidades prementes da DGITA.

(vide documento n.º 3, junto aos autos de fls.49 a 60)

O) A auditoria à gestão financeira dos meios e serviços informáticos adquiridos pela DGITA, empreendida pela IGF e que serviu de fundamento à presente ação jurisdicional, recaiu sobre os processos de contratação em vigor à data da auditoria, bem como os correspondentes à execução das contas de gerência de 2009 e 2010.

(vide ponto 1.2. do Relatório de Inspeção);

P) No âmbito da auditoria em causa não foi detetada nenhuma situação em que não se tivesse atentado no valor contratual para efeitos de adoção do procedimento por ajuste direto, nos termos da Lei.

(vide Relatório inserto no processo de inspeção e seus anexos, designadamente, anexos 20 e 21);

Q) Aquando da prolação dos despachos a que se refere a **alínea J) (ii)**, o **Demandado António Almeida** convenceu-se de que a única questão legal controvertida era a da (in)exigibilidade das cauções, não tendo atentado no montante indicado para efeitos de valor contratual, que era de €138.211,40 (sem IVA), por desatenção decorrente do excesso de trabalho e do teor das informações, propostas e despachos que antecederam os seus próprios despachos;



Tribunal de Contas

R) O Demandado é considerado pelos seus colaboradores um profissional competente, diligente e cuidadoso;

S) O Demandado é economista e, atualmente, exerce as funções de Inspetor na Inspeção-Geral da Segurança Social.

(vide despachos nºs 1/IG/2012 e 2/IG/2015 da Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social);

T) Não há notícia de que o Demandado tivesse sido objeto de qualquer recomendação de natureza financeira.

II- Factos não provados:

Não ficou provado que os sucessivos intervenientes no procedimento pré-contratual tivessem feito “*confusão*” entre “*o conceito de despesa autorizável por Diretores-Gerais e os limiares comunitários*”, decorrente da entrada em vigor do DL n.º 40/2011, de 22 de Março (ver artigos 34.º e 35.º da contestação).

III- Fundamentação:

A) Factos provados:

- A factualidade referida nas **alíneas A) a K), e O) e P)** do probatório fundamenta-se nos documentos referidos a propósito de cada uma daquelas alíneas;
- A factualidade referida nas **alíneas L), M) e N)** do probatório fundamenta-se nos depoimentos do Demandado e da testemunha Maria Celeste Antunes Rodrigues, jurista, que trabalhou, à data, na DGITA com o Demandado, e que, no exercício das suas funções, produzia, entre o mais, propostas de contratação pública; os depoimentos das testemunhas foram convincentes quanto à



sobrecarga de trabalho existente e à sua origem, o que, de resto, é corroborado pelo documento referido na **alínea L)** do probatório;

- A factualidade referida na **alínea R)** do probatório fundamenta-se nos depoimentos das testemunhas Maria Celeste Antunes Rodrigues e Jorge Manuel Miranda Pinto; esta última testemunha, à data dos factos, era funcionária da DGITA, com a categoria de Coordenador Técnico tendo tido, nessa qualidade, intervenção em procedimentos de contratação pública;
- A factualidade referida na **alínea S)** do probatório fundamenta-se no depoimento do Demandado e nos Despachos referidos naquela alínea;
- A factualidade referida na **alínea T)** do probatório, fundamenta-se no facto de não ter sido produzida nenhuma prova em sentido contrário.
- **A factualidade referida na alínea Q) fundamenta-se no seguinte:**
 - Nas Notas de Encomenda, emitidas em 28FEV2011, a **especialista de informática Anabela Saraiva Santos**, após referir que os preços base eram de €138 211,40€, justificou os procedimentos a adotar de ajuste direto (com convite a uma entidade) com fundamento na alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP - v. **alínea G)** do probatório;
 - Tais notas de encomenda, assim informadas, foram submetidas à consideração da **Subdiretora-Geral Engª Luísa Teixeira** que, em 4MAR2011, proferiu o seguinte despacho: “*Concordo*” - v. **alínea H)** do probatório;
 - Nas propostas n.º DCP⁴/266/2011 e DCP/271/2011 subscritas pela **Técnica Superior Cláudia Coelho em 1ABR2011**, constam, entre o mais, o seguinte:

⁴ DCP significa Divisão de Contratação Pública.



“2. Deste modo, considerando a descrição e o montante a seguir indicado dos serviços a adquirir, parecem estar reunidos os pressupostos que permitem a adoção do procedimento pré-contratual por ajuste direto, nos termos previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

3. O montante indicado para efeitos de valor do contrato e preço-base é de €138.211,40 (...), sem IVA.

*12. De acordo com as orientações do Senhor Diretor-Geral da DGITA, para efeitos de inexigibilidade de prestação de caução nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, deverá ser reconhecida a urgência da presente aquisição, considerando que o seu valor é superior a €100.000,00 - vide **alínea I)** do probatório;*

- Sobre aquelas propostas, foi ainda proferido por **Lurdes Silva**, na qualidade de Chefe de Divisão, o despacho datado de **4ABR2011**, que, mais uma vez, apenas chama à atenção *“para a necessidade de ser confirmada a eventual urgência de aquisição para efeitos de dispensa caução”* – vide **alínea J) (i)** do probatório;

- **Só posteriormente são proferidos os Despachos do Demandado e do Diretor-Geral Luís Pinto**, conforme se pode ser da **alínea J) (ii) e (iii)** do probatório;

- Os procedimentos em causa foram despachados pelo Demandado num contexto de uma grande sobrecarga de trabalho, o que, de acordo com a experiência comum, cria défices de atenção, a que acresceu o facto de as informações e despachos que lhes antecederam serem todos concordantes no sentido de que o valor contratual permitia a adoção do procedimento por ajuste direto – vide também **alíneas L) e M)** do probatório.



B) Factos não provados

A factualidade dada como não provada fundamenta-se no seguinte:

- O DL n.º 40/2011, de 22 de Março, entrou em vigor no dia 1 de Abril de 2011, sendo que as notas de encomenda foram assinadas, em 28FEV2011, pela Especialista de Informática Anabela Saraiva Santos, e despachadas pela **Subdiretora-Geral Luísa Teixeira** em 4MAR2011, ou seja, em datas anteriores à própria publicação do DL n.º 40/2011 – vide **alíneas G) e H)** do probatório;
- O facto de as propostas terem sido subscritas pela **Técnica Superior Cláudia Coelho** em 1ABR2011, e dos despachos da Chefe de Divisão de Serviços e do Demandado terem sido proferidos no período de vigência do DL n.º 40/2011, de 22 de Março, não nos permite tirar a ilação probatória pretendida na contestação; o que os factos nos permitem concluir é que, desde o início do procedimento, nunca nenhum funcionário ou dirigente, incluindo o Demandado e o próprio Diretor-Geral, atentou com o cuidado devido no significado jurídico do valor contratual, para efeitos de escolha do procedimento concursal a adotar – v., a propósito, a fundamentação da factualidade relativa à **alínea R)** do probatório.

2.2. O Direito.

2.2.1. Do elemento objetivo da infração por que foi acusado.

O Ministério Público imputou ao Demandado a **infração financeira sancionatória continuada negligente** p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), 62.º, n.º 2, 61.º, n.º 4, todos da LOPTC, estes dois últimos aplicáveis “ex vi” do artigo 67.º, n.º 3, da LOPTC, por violação dos artigos 20.º, n.º 1, alínea a),



Tribunal de Contas

e 27.º, n.º 1, alínea f), 3 e 7 do CCP, e consequentemente dos artigos 42.º, n.º 6, alínea a), da LEO, 21.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 155/92, de 28/07.

Os contratos em causa, precedidos de procedimentos por ajuste direto, reportam-se à aquisição de serviços de desenvolvimento de *software*, nos valores unitários de **€138 211,40€**, com a seguinte fundamentação “*serviços informáticos de desenvolvimento de software - alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP*”.

Ora, a escolha do procedimento em função de critérios materiais, em princípio, não determina um valor máximo do contrato a celebrar, uma vez que permite a celebração de contratos independentemente do valor – salvo nas situações excecionais previstas no n.º 2 do artigo 24.º, nas alíneas a) e f) do n.º 1 e nos n.ºs 3 e 7 do artigo 27.º, casos em que o valor máximo do contrato coincide com os limiares comunitários⁵.

Este valor máximo corresponde ao respetivo limiar comunitário, que, à data, era de **€125.000,00** – vide n.º 7 do artigo 27.º do CCP, conjugado com o artigo 7.º da Diretiva 2004/18/CE, alterado pelo artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1172/2009 da Comissão, de 30/09/2009.

Temos, assim, que os despachos do Diretor-Geral Luís Ferreira Pinto, de 6ABR2011, que consubstanciaram a decisão de contratar, a autorização de despesa e a escolha do procedimento, e que, entre o mais, foram precedidos dos despachos do ora **Demandado** – Diretor de Serviços da DGITA -, violaram o disposto no n.º 7 do artigo 27.º do CCP.

Equivale isto a dizer que foram assumidas e autorizadas despesas em violação do disposto na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

⁵ Dispõe aquele n.º 7 do artigo 27.º do CCP o seguinte: “A escolha do ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 só permite a celebração de contratos de valor inferior ao referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º ou ao referido no n.º 2 do artigo 20.º, consoante o caso.”



Verifica-se, pois, o elemento objetivo da infração.

2.2.2. Do elemento subjetivo da infração.

O Demandado, conforme se pode ver da **alínea J) do probatório**, não esclareceu o seu superior hierárquico – o Diretor-Geral Luís Ferreira Pinto – sobre a não admissibilidade da escolha do procedimento por ajuste direto para a formação dos contratos de aquisição de serviços em apreço, o que torna o Demandado num agente da ação, nos termos dos artigos 61.º, n.º 4, e 62.º, n.º 2, da LOPTC.

Este, contudo, agiu convicto de que a única questão legal controvertida era a (in)exigibilidade das cauções – v. **alínea Q) do probatório**..

Incorreu, por isso, em erro.

Mas será tal erro censurável?

Dispõe o artigo 17.º do Código Penal, sob a epígrafe “Erro sobre a ilicitude”:

- 1. Age sem culpa que atuar sem consciência da ilicitude, se o erro não lhe for censurável.*
- 2. Se o erro lhe for censurável, o agente será punido com a pena aplicável ao crime doloso respetivo, a qual pode ser especialmente atenuada.*

O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, no caso concreto, tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada⁶, já que o que está em causa é o exercício de um cargo cujo conteúdo funcional se reconduz à gestão e administração de

⁶ Vide Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/2010, de 13/06, 3.ª Secção, e Sentença n.º 7/2012, de 30/04, 3.ª Secção.



dinheiros públicos, o que, só por si, deveria ter convocado o Demandado para o significado jurídico do valor contratual, para efeitos de escolha do procedimento concursal a adotar, tanto mais que os despachos de que foi autor foram proferidos na frente superior esquerda da 1.^a página das propostas, onde também constavam o valor e o preço base dos contratos em apreço – vide **alíneas K) e Q)** do probatório.

O Demandado atuou, por isso, de forma censurável.

2.2.3. Da medida da multa aplicável.

O Ministério Público pede que o Demandado seja condenado na multa de 15 UC (1.530,00€).

Considerando, porém, que **(i)** os despachos do Demandado foram antecidos de notas de encomenda, propostas e despachos onde continuamente houve uma concordância expressa sobre a escolha do procedimento por ajuste direto (**alíneas G) a J)** do probatório); **(ii)** tal questão nunca se mostrou controvertida; **(iii)** as referidas notas de encomenda, propostas e despachos foram elaborados ou proferidos por Técnicas Superiores, Subdiretora-Geral e Chefe de Divisão (**alíneas G) a J)** do probatório); **(iv)** os procedimentos foram despachados pelo Demandado num contexto de uma grande sobrecarga de trabalho (**alínea L)** do probatório), o que, de acordo com experiência comum, cria défices de atenção (ver **fundamentação da alínea Q)** do probatório); **(v)** o valor do contrato em pouco excedia o limiar comunitário permitido para o ajuste direto; **(vi)** no âmbito da auditoria em causa não foi detetada mais nenhuma situação em que se não tivesse atentado no valor contratual para efeitos de adoção do



procedimento por ajuste direto, nos termos da Lei (**alínea P**) do probatório); **(vii)** não há notícia de que o Demandado tivesse sido objeto de qualquer recomendação de natureza financeira (**alínea T**) do probatório), e que **(viii)** o Demandado é considerado pelos seus colaboradores um profissional competente, diligente e cuidadoso (**alínea S**) do probatório), entendemos existir circunstâncias que diminuem substancialmente a ilicitude dos factos e da culpa, pelo que, embora culpado, se nos afigura adequado dispensar o Demandado de multa, nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, na redação da Lei n.º 20/2015, de 09/03.

Refira-se, por último, que a 3.ª Secção tem vindo a entender que o instituto da relevação da responsabilidade é restrito às 1.ª e 2.ª Secções - vide, por todos, o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 12/2015 – 3.ª Secção.

3. Decisão.

Por todo o exposto, decide-se declarar o **Demandado António Adriano de Matos da Silva Almeida** culpado da prática da infração financeira continuada prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) – 2.º segmento - e n.ºs 2 e 4 da LOPTC, por violação do disposto no artigo 27.º, n.º 7, do Código dos Contratos Públicos, **dispensando-o, no entanto, do pagamento da multa peticionada.**

Não há lugar ao pagamento de emolumentos.

Lisboa, 6 de Julho de 2015

A Juíza Conselheira

(Helena Ferreira Lopes)