

PROCESSO N°03/2015 – 1ª S./ARF

RELATÓRIO N° 9/2015 – 1ª S./ARF

**Processos de Fiscalização Prévia n°s 1618
e 1617/2013**

**INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E
EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA, I.P.**

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas

Lisboa

2015



ÍNDICE

1 -	<i>Introdução</i>	3
2 -	<i>Factualidade apurada</i>	5
3 -	<i>Normas legais aplicáveis:</i>	7
	a) <i>O contrato escrito</i>	7
	b) <i>A obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia</i>	8
4 -	<i>Ilegalidades /Responsabilidade financeira sancionatória</i>	10
5 -	<i>Identificação dos responsáveis pelas ilegalidades indiciadas</i>	12
6 -	<i>Justificações/Alegações Apresentadas</i>	13
7 -	<i>Apreciação</i>	15
8 -	<i>Parecer do Ministério Público</i>	18
9 -	<i>Conclusões</i>	18
10 -	<i>Decisão</i>	20
	FICHA TÉCNICA	22
	ANEXO I – QUADRO DE PROCEDIMENTOS REALIZADOS EM 2010 AO ABRIGO DO ACORDO QUADRO Nº 11, DE 01.09.2009	23
	ANEXO II - QUADRO de eventuais infrações financeiras	25
	ANEXO III – Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis	27



Tribunal de Contas



1. INTRODUÇÃO

Em 24.10.2013, o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I.P.¹ (IGFEJ) remeteu ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, dois contratos de aquisição de licenciamento de software², o primeiro dos quais no valor de 5.005.994,95 €, e o segundo no valor de 314.643,69 €³, celebrados com as empresas NOVABASE IMS – Infrastructures e Managed Services, SA e PROLÓGICA – Sistemas Informáticos, SA, respetivamente, ambos pelo prazo de um ano.

Após análise dos processos pela competente unidade técnica do Departamento de Controlo Prévio (DECOP) deste Tribunal, foram os mesmos apresentados a despacho em sessão diária de visto de 21.11.2013, tendo sido proferido o seguinte despacho:

«Em s.d.v., decide-se visar os presentes contratos (2) e respetivas adendas (2).

(...)

Ocorrendo indícios da celebração, em 2010, de contratos de igual natureza não remetidos para fiscalização prévia por banda deste Tribunal, remetam-se os elementos necessários ao DCC para a necessária averiguação».

Os indícios a que se referia o despacho supra, resultavam do ponto 4 do ofício do IGFEJ com a referência S-IGFIJ/2013/17188, de 13.11.2013, no qual, em resposta ao solicitado no ofício desta Direção-Geral com a referência DECOP/UAT 2/4539/2013, datado de 05.11.2013, informavam que a atualização das licenças de software Microsoft e respetiva assistência pós-venda vinha sendo efetuada pelas empresas CPC'is, Informática El Corte Inglés e Prológica e que os vários contratos celebrados com as mesmas em 2010 não foram remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.

Em sede de fiscalização concomitante, e dando cumprimento ao despacho judicial de 21.11.2013, solicitou-se⁴ ao IGFEJ que enviasse cópias dos contratos celebrados em 2010, com as empresas identificadas no ofício S-IGFIJ/2013/17188, de 13.11.2013, esclarecendo, ainda, por que razão não submeteu os mesmos à fiscalização prévia

¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho, sucedeu nas atribuições do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P. e do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, I.P.

² Processos de fiscalização prévia n.ºs 1618 e 1617/2013.

³ Ambos os valores sem IVA.

⁴ Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 5548, de 17 de abril de 2014.



Tribunal de Contas

deste Tribunal, caso esses contratos fossem, isolada ou conjuntamente com outros que aparentassem estar relacionados entre si, de valor superior àquele que nos termos da Lei que aprovou o orçamento de Estado para 2010 (350.000 €)⁵, determinava a respetiva remessa para visto.

Em resposta,⁶ o IGFEJ veio informar que, «(...) *face ao quadro legislativo à data da adjudicação dos respetivos contratos pela Unidade de Compras do Ministério da Justiça, era entendimento que nos termos da al. b) do nº 1 do artigo 95º do Código dos Contratos Públicos, a aquisição de bens ou serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento não determinava a obrigação de reduzir o contrato a escrito. Dispõe a al. b), do nº 1, do artigo 46º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que os contratos públicos que não precisam de ser reduzidos a escrito por força da lei não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, razão pela qual não foram as adjudicações reduzidas a contrato escrito e, conseqüentemente, enviadas para fiscalização prévia desse tribunal*».

Simultaneamente com este esclarecimento, o IGFEJ enviou um CD com informações relativas aos procedimentos pré-contratuais adotados nas contratações efetuadas em 2010, com base nas quais se elaborou o quadro que se junta como anexo I.

Em consequência do exposto, elaborou-se o relato, posteriormente notificado para efeitos do artigo 13º, nºs 1 e 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁷, aos ex-Presidentes do Conselho Diretivo do IGFEJ, identificados no ponto 5 deste relatório, a saber: Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá e Rui Alberto Mateus Pereira.

No âmbito do artigo 13º, nº 1, da LOPTC, foi também notificada do relato, a atual Presidente do Conselho Diretivo do IGFEJ, Albertina Pedroso, que respondeu através do ofício com a referência S-IGFIJ/2015/2331- CD, de 17 de fevereiro.

⁵ Artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril.

⁶ Ofício S-IGFIJ/2014/6846, de 05.05.2014.

⁷ Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, assim como pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de agosto e 3-B/2010, de 28 de abril. Posteriormente à data dos factos relatados foi alterada pelas Leis nºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro e republicada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março.



Ambos os responsáveis acima identificados se pronunciaram acerca do conteúdo do relato, apresentando alegações individuais, as quais foram tomadas em devida conta na elaboração deste relatório, encontrando-se digitalizadas em anexo ao mesmo.

2. Factualidade Apurada

1. Na sequência da realização do “*Concurso Público Internacional para Seleção de Fornecedores de Licenciamento de Software*”⁸, promovido pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), foi celebrado em 2009, o acordo quadro nº 11, para a “*aquisição e, opcionalmente, aluguer operacional de licenças de software e dos respetivos serviços associados de instalação e de assistência pós-venda, em todo o território nacional*”⁹.
2. O referido acordo quadro entrou em vigor em 01.09.2009^{10/11}, tendo, em fins de 2010, a Unidade de Compras do Ministério da Justiça (UCMJ), no exercício das competências atribuídas pela Portaria nº 514/2007, de 30 de abril – artigo 7º, nº 2, alínea c) – e do Despacho nº 8293/2009, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 58, de 24 de março, desenvolvido vários procedimentos ao abrigo daquele acordo, identificados no quadro em anexo I, para aquisição de licenças de software e respetiva assistência técnica, destinadas a alguns serviços do Ministério da Justiça, mais precisamente, ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P. (INPI), Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça I.P. (ITIJ)¹² e Direção-Geral da Política da Justiça (DGPJ).
3. Os procedimentos de aquisição descritos no quadro em anexo, foram efetuados em conformidade com o disposto no artigo 259º, do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹³, tendo as respetivas decisões de contratar e de adjudicar sido tomadas pelos

⁸ Aberto por anúncio publicado no Jornal Oficial da União Europeia, em 25.06.2008, e no Diário da República nº 123, 2ª série, de 7 de julho de 2008.

⁹ Nos termos do artigo 1º do Programa de Concurso.

¹⁰ Vide Aviso nº 16316/2009, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 182, de 18 de setembro.

¹¹ A partir dessa data ficou vedado a todas as entidades compradoras vinculadas enquadradas no nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, a possibilidade de recorrer à contratação de licenciamento de software abrangido pelo acordo quadro, fora do âmbito do mesmo, com exceção dos casos de autorização prévia expressa do ministro das finanças, nos termos do artigo 5º daquele diploma legal.

¹² Extinto por força do disposto no artigo 24º, nº 3, al. a), do Decreto-Lei nº 123/2011, de 29 de dezembro.

¹³ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação nº 18-A/2008 (publicada no DR, 1ª S., nº 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho.



então, Ministro da Justiça, Alberto Martins, ou, pelo Secretário Geral do Ministério da Justiça, António Farinha Simão, nos termos dos artigos 36º e 76º daquele Código.

4. Não obstante em todas as propostas de adjudicação constantes dos procedimentos de aquisição (PAQ) elencados no quadro em anexo, se submeter também a minuta do contrato a celebrar, à aprovação da entidade competente para a decisão de adjudicar, nos termos do artigo 98º, nº 2 do CCP, apenas em 3 dos procedimentos aquisitivos foi efetivamente celebrado contrato escrito (PAQ nº 51/2010, PAQ nº 56/2010 e PAQ nº 67/2010).
5. Nas propostas de adjudicação referia-se ainda que ficava a cargo das entidades adjudicantes a celebração do contrato e demais procedimentos subsequentes.
6. O valor de adjudicação de dois dos procedimentos constantes do quadro anexo (PAQ 48/2010 – 507.171,84 € e PAQ 63/2010 – 1.954.467,90 €), determinava que os respetivos contratos¹⁴, fossem submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal por efeito conjugado do disposto nos artigos 46º, nº 1, alínea b), e 48º da LOPTC, uma vez que, o artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril (aprovou o Orçamento de Estado para 2010), fixou o valor de 350.000 €, como relevante para aquele efeito.
7. Nenhuma das referidas contratações foi submetida a fiscalização prévia.
8. Em ambas as situações os procedimentos aquisitivos tinham como destinatário, o ITIJ.
9. Considerando que após decisão de adjudicação, ficava a cargo da entidade a quem se destinavam as licenças de software, a autorização de despesa e demais procedimentos subsequentes, em 22.12.2010, foi autorizado pelo Presidente do Conselho Diretivo do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça I.P., Bruno Sá, a realização das despesas correspondentes à contratação dos fornecimentos de licenciamento de software relativos aos PAQ(s) nºs 37, 42, 45, 48, 54, 55, 57, 59, 60, 63 e 66.

¹⁴ A questão relativa à exigibilidade, ou não, da redução do contrato a escrito, e se, ainda que não existindo contrato escrito, deveriam ter sido remetidos para fiscalização prévia, os documentos que formalizassem o acordo entre as partes, será tratada mais adiante.



3. Normas legais aplicáveis

a) O contrato escrito

Dispõe o artigo 95º, nº 1, alínea b), do CCP, sob a epígrafe “*Inexigibilidade e dispensa de redução do contrato a escrito*”, que, salvo previsão expressa no programa do procedimento, não é exigível a redução do contrato a escrito, “*quando se trate de locar ou de adquirir bens móveis ou de adquirir serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento*”.

Conforme acima se referiu, os contratos em apreço foram celebrados ao abrigo do acordo quadro nº 11, formalizado em 25 e 26 de agosto de 2009, entre a ANCP e 77 fornecedores de licenciamento de software selecionados no âmbito do concurso público internacional realizado para o efeito.

Nessa sequência, e nos termos do citado artigo 95º, nº 1, alínea b), do CCP, entendeu o ITIJ que não tinha de reduzir a escrito os contratos que culminaram os procedimentos descritos no quadro em anexo (ou a maior parte deles, porque em três desses procedimentos houve redução do contrato a escrito).

Ora, para além de ser incompreensível o facto de perante a mesma norma legal, e a mesma situação de facto, relativamente a alguns procedimentos se ter optado pela redução do contrato a escrito, enquanto que noutros se entendeu de forma diversa, considera-se, ainda, que não foi dada a devida atenção à ressalva inicial do nº 1 do artigo 95º, ao salvaguardar que a redução do contrato a escrito não é exigível, desde que o programa do procedimento¹⁵ não preveja expressamente o contrário.

O programa do procedimento juntamente com o caderno de encargos integram as peças fundamentais a que obedecem todos os procedimentos de formação de contratos, constituindo “(...) o *regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração*” (cfr. artigo 41º do CCP).

De acordo com a alínea a) do artigo 7º do caderno de encargos relativo ao concurso público internacional para seleção de fornecedores de licenciamento de software¹⁶,

¹⁵ O programa do procedimento que esteve na base da formação do acordo quadro ao abrigo do qual se efetivaram os contratos subsequentes.

¹⁶ Cujas aplicações subsidiárias se prevê nos convites endereçados aos fornecedores de software no âmbito dos procedimentos identificados no quadro em anexo.



constituíam obrigações das entidades adquirentes¹⁷, “celebrar os contratos com as entidades fornecedoras, nas condições expressas no artigo 27º do presente caderno de encargos”.

Por seu turno, o referido artigo 27º, estipulava quais os requisitos a que deviam obedecer os procedimentos de aquisição de produtos e serviços pelas entidades adquirentes, mencionando-se no nº 5 da norma citada que as licenças adquiridas por aquelas entidades, passavam a ser sua propriedade “devendo constar do contrato o preço da licença, sem IVA, o prazo de entrega e o preço anual da assistência pós-venda, sem IVA”.

A conjugação das normas citadas, acrescida do facto já atrás referido, de que juntamente com as propostas de adjudicação dos procedimentos constantes do quadro anexo, foram também aprovadas as minutas dos respetivos contratos e delegadas competências para a outorga dos mesmos nos dirigentes das entidades adjudicatárias, legitima a conclusão de que nos casos em apreço, era legalmente exigível a redução dos contratos a escrito.

b) A obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia

De acordo com o previsto na alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia, entre outros, os contratos de aquisição de bens e serviços, como os agora em análise, desde que impliquem despesa de montante a determinar em conformidade com o estabelecido no artigo 48º, do citado diploma legal e devam ser reduzidos a escrito por força da lei.

Nos termos do artigo 48º da LOPTC, «As leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 46º ficam dispensados de fiscalização prévia».

Em 2010 esse valor foi fixado em 350.000 €, ex-vi artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril (Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2010).

¹⁷ Definidas na alínea h) do nº 1 do artigo 2º, do mesmo caderno de encargos como sendo, “as entidades que integram o SNCP como entidades compradoras vinculadas, nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de fevereiro, bem como as entidades compradoras voluntárias que venham a celebrar acordos de adesão com a ANCP, nos termos definidos no número 3 da mesma disposição legal”.



Tribunal de Contas

Se atendermos estritamente ao valor de cada uma das adjudicações resultantes dos procedimentos identificados no quadro em anexo I, verificamos que em duas situações - PAQ nº 48/2010 e PAQ nº 63/2010 – os respetivos valores de adjudicação, 507.171,84 € e 1.954.467,90 €, implicavam que os correspondentes contratos estivessem, ainda que isoladamente considerados, legalmente sujeitos a fiscalização prévia.

O IGFEJ, no ponto 1 do ofício S-IGFIJ/2014/6846, de 05.05.2014, argumentou que os contratos não foram submetidos a visto porque não foram reduzidos a escrito, não o tendo sido porque tal não era legalmente exigível.

Conforme supra se expôs, discorda-se do entendimento de que relativamente aos procedimentos em análise não era exigível a redução dos respetivos contratos a escrito, uma vez que o caderno de encargos que esteve na base do procedimento de concurso público internacional para seleção de fornecedores de licenciamento de software, ao abrigo do qual foi celebrado o acordo quadro, apontava no sentido de que as entidades adjudicantes formalizassem por escrito os termos fundamentais a observar por ambas as partes relativamente ao fornecimento das licenças de software e à prestação de serviços de assistência técnica às mesmas.

Todos os contratos deveriam, por isso, ter sido reduzidos a escrito e submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, aqueles, de entre eles, cujo valor fosse igual ou superior a 350.000 €, nos termos do artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril.

Porém, ainda que se afigurasse correto o entendimento da inexigibilidade da redução a escrito dos contratos, tal facto não inviabilizaria o envio para fiscalização prévia da documentação em que se consubstanciou o acordo entre as partes.

Efetivamente, o facto de não haver redução (formal) a escrito não significa que não haja contrato. Aliás, a este respeito veja-se o nº 3 do artigo 95º do CCP, no qual se dispõe que *“quando a redução do contrato a escrito não tenha sido exigida (...), entende-se que o contrato resulta da conjugação do caderno de encargos com o conteúdo da proposta adjudicada (...).”*

Ou seja, teria sido possível, ainda que sem a redução dos respetivos contratos a escrito, submeter a fiscalização prévia os contratos resultantes dos PAQ(s) 48 e 63/2010, através do envio, designadamente, dos documentos referidos no nº 3 do artigo 95º do



CCP, bem como outros, que explicitassem as condições acordadas. Veja-se, a propósito, a redação do nº 1 do artigo 138º, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril, que, por referência expressa ao artigo 46º, nº 1, alínea b) e relativamente ao valor a sujeitar a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, menciona expressamente “atos e contratos”.

4. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

Nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 46.º da LOPTC, estão sujeitos a fiscalização prévia os contratos de qualquer natureza (que não os previstos no artigo 47º do diploma legal citado, uma vez que esses estão isentos da mesma), desde que impliquem despesa de valor igual ou superior ao fixado anualmente na Lei que aprova o Orçamento de Estado e tenham sido reduzidos a escrito por força da lei.

No caso vertente verifica-se que os contratos resultantes dos procedimentos para aquisição de licenças de software e respetiva assistência técnica efetuados em 2010, sob os números 48 e 63/2010, ao abrigo do acordo quadro nº 11, celebrado pela ANCP em 2009, tendo em ambos os casos como entidade adjudicante o extinto ITIJ, eram de valor superior aos 350.000 €, fixado no artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril.

O ITIJ não reduziu a escrito os mencionados contratos, com base no disposto no artigo 95º, nº 1, alínea b) do CCP, não tendo, porém, atendido ao facto de que no caderno de encargos que integrava o procedimento de seleção dos fornecedores de software que culminou na assinatura do acordo quadro nº 11, terem sido incluídas cláusulas que previam a celebração de contratos escritos por parte das entidades adjudicantes, ao contratarem ao abrigo daquele acordo quadro.

Deveriam, por isso, os referidos contratos ter sido reduzidos a escrito “*por força da lei*”.

De resto, só nesta perspetiva se compreende que todas as propostas de adjudicação, em todos os procedimentos, tenham sido acompanhadas das minutas contratuais devidamente aprovadas pela entidade competente, e que, em alguns casos (PAQ (s) nºs 51, 56 e 67/2010) tenham sido efetivamente celebrados esses contratos.



Tribunal de Contas

Em todo o caso, a não redução a escrito dos contratos, não constituía impedimento para a respetiva sujeição a fiscalização prévia, sendo possível submeter à mesma os despachos de adjudicação (e respetivas propostas do cocontratante).

Nestes termos, estando os contratos supra referidos sujeitos a fiscalização prévia, não era legalmente possível executar os mesmos sem observância dessa exigência legal.

Constata-se, porém, face à documentação de ordem financeira (cópias de faturas e autorizações de pagamentos) enviada no CD anexo ao ofício do IGFEJ com a referência S-IGFIJ/2014/6846, de 05.05.2014, que ambos os contratos foram total ou parcialmente executados, como se demonstra no quadro seguinte.

PAQ Nº	VALOR CONTRAT. S/IVA (€)	PAGAMENTOS				ENTIDADE QUE AUTORIZOU OS PAGAMENTOS	
		Nº e data da fatura	Valor da fatura (€) (S/IVA)	Nº autorização pagamentos	Data	Identificação nominal	Identificação funcional
48/2010	507.171,84	3886 27.12.2010	380.378,88 ¹⁸	52/2010	28.12.2010	Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá	Presidente do Conselho Diretivo do ITIJ
				55/2010	28.12.2010		
				61/2010	29.12.2010		
		1104086 13.12.2011	63.396,48 ²⁰	148/2011	14.12.2011		
63/2010	1.954.467,90	NLE1200392 27.12.2010	1.090.389,30 ²¹	53/2010	28.12.2010	Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá	Presidente do Conselho Diretivo do ITIJ
				54/2010	28.12.2010		
				75/2010 ²²	28.12.2010		
		NLE1200048 07.12.2011	432.039,30 ²³	144/2011	12.12.2011		
NLE1200003 04.12.2012	432.039,30 ²⁴	158/2012	18.12.2012	Rui Alberto Mateus Pereira	Ex-Presidente do Conselho Diretivo do IGFEJ		

A execução dos dois contratos que não foram submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos, constitui infração financeira sancionatória prevista e punida na alínea h) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

¹⁸ Corresponde ao valor das licenças acrescido do valor relativo ao 1º ano de assistência técnica. Sobre esta matéria, vide Proposta do ITIJ 366 a 368 e 372 a 378/DAG/22.12.2010, junta ao PAQ n.º 59/2010.

¹⁹ As identificadas autorizações de pagamento somam o montante de 293.401,02 €, portanto, inferior ao valor da fatura. Da documentação enviada em anexo ao ofício S-IGFIJ/2014/6846, não consta a autorização de pagamento relativa ao restante valor da fatura.

²⁰ Corresponde ao valor da assistência pós-venda – 2º ano.

²¹ Corresponde ao valor das licenças acrescido do valor relativo ao 1º ano de assistência técnica.

²² Não foi enviada documentação comprovativa quanto à entidade que autorizou o pedido de autorização de pagamento n.º 75.

²³ Corresponde ao valor da assistência pós-venda – 2º ano.

²⁴ Corresponde ao valor da assistência pós-venda – 3º ano.



A responsabilidade financeira decorrente da ilegalidade atrás mencionada deverá ser efetivada 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.

As duas infrações assinaladas são sancionáveis com multa, cada uma delas, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65º daquele diploma.

Nos termos das disposições citadas (e atenta a data das ordens de pagamento), a multa a aplicar tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (1.530 €) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (15.300 €),²⁵ relativamente às infrações praticadas até 17.12.2011, sendo, desde essa data em diante, esses limites os correspondentes a, respetivamente, 25 UC (2.550 €) e 180 UC (18.360 €).²⁶

5. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELAS ILEGALIDADES INDICIADAS

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, execução de contratos sem submissão a fiscalização prévia – recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Considerando que as propostas de adjudicação de ambos os procedimentos sub judice, cometiam às *“entidades adjudicantes a celebração do contrato e demais procedimentos subsequentes”*;

Considerando que em ambos os casos a entidade adjudicante era o extinto Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, IP, o qual, à data em que os contratos foram celebrados e deveriam ter sido reduzidos a escrito e submetidos a fiscalização prévia (2010), era dirigido por um Conselho Diretivo cujo Presidente era Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá;

²⁵ O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

²⁶ Por força do disposto no n.º 2 do artigo 65º, da LOPTC, com a alteração decorrente da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, a qual entrou em vigor em 17 desse mesmo mês e ano.



Considerando, ainda, que nos termos do nº 4 do artigo 81º da LOPTC, “*Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...)*”, e que sobre esta matéria a lei orgânica do extinto ITIJ, nada dispunha;

Considerando, por último, que os pagamentos, que correspondem à execução financeira dos contratos, foram autorizados pelo presidente do conselho diretivo do extinto ITIJ, Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá, considera-se que no caso em apreço, a responsabilidade financeira sancionatória pela ilegalidade relatada, deverá ser imputada a este presidente do conselho diretivo do extinto ITIJ, em exercício de funções em 2010, e que autorizou a maioria dos pagamentos.

Tal responsabilidade é ainda suscetível de ser imputada também ao ex-presidente do conselho diretivo do IGFEJ, Rui Alberto Mateus Pereira, que autorizou o último dos pagamentos em causa.

6. JUSTIFICAÇÕES/ALEGAÇÕES APRESENTADAS

Na sequência da notificação do relato, em cumprimento do disposto no artigo 13º da LOPTC, os indiciados responsáveis identificados no ponto supra, bem como a atual Presidente do IGFEJ, pronunciaram-se acerca do conteúdo do mesmo, e mais precisamente, sobre os factos que se reputaram ilegais e cuja responsabilidade lhes foi imputada.

Sobre esta matéria, refere o ex-Presidente do Conselho Diretivo do extinto ITIJ, Bruno Rodrigues de Sá, que o procedimento adotado nas contratações em apreço, ou seja, a dispensa de contrato escrito e conseqüente não remessa ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, correspondia ao entendimento existente, à data, naquela instituição, acerca do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 95º do CCP, tal como, aliás, já se mencionava no ofício do IGFIJ de 05.05.2014, e que se encontra parcialmente reproduzido no ponto 1 deste relatório.

Mais refere o indiciado responsável que: «*Não obstante este ser o entendimento dos serviços do ITIJ, que sustentou a atuação do ora requerente, o certo é que, pela análise do Tribunal à situação em concreto, mais concretamente, nos pontos 2 e 3 do Relato,*



que aqui se dão por reproduzidas, este entendimento não era o adequado face ao enquadramento legal que os procedimentos contratuais estavam sujeitos, desde logo, às condições e regras estipuladas no acordo quadro da ANCP a que o ITIJ recorreu para contratar.

Mas como bem se compreenderá, como qualquer Instituto com a dimensão e complexidade que o ITIJ tinha, as atuações dos seus dirigentes têm sempre de ter confiança no entendimento dos serviços que preparam a tomada de decisão, sob pena de qualquer serviço ficar paralisado e não desenvolver a missão para o qual foi criado.

Não quer isto dizer, que ao ora requerente, como dirigente máximo do ITIJ, não seja imputada a responsabilidade da ilegalidade detetada, atendendo ao facto de ser o dirigente máximo do serviço, e como impõe a lei, será ele que terá de responder sobre a infração detetada.

(...)

(...) não obstante o facto de ter sido detetada uma ilegalidade em dois procedimentos, não podemos esquecer que as mesmas foram praticadas com base num entendimento que existia nos serviços, como supra referido, ou seja, não existiu da parte do ora requerente, qualquer intenção em violar a lei, mais concretamente as normas previstas na LOPTC, pois se disso tivesse consciência, nunca teria autorizado as despesas referentes ao PAQ 48/2010 e 63/2010, como bem se compreenderá.

De facto, o ora requerente, enquanto alto dirigente da Administração Pública, sempre pautou a sua atuação pelo escrupuloso cumprimento da lei, sendo este o primeiro caso em que tal não terá ocorrido, embora, na sua atuação, atendendo ao entendimento que existia nos serviços, tivesse plena consciência de que estava a tomar decisões perfeitamente legais e que aqueles procedimentos de contratação como todos os outros em que o ITIJ era entidade adjudicante, tinham respeitado a lei, e por isso, se apela para que o Douto Tribunal tenha em consideração todo este enquadramento factual na sua Doutra decisão».

O alegante termina solicitando ao Tribunal que, ao abrigo do nº 8 do artigo 65º da LOPTC, releve a responsabilidade pela infração cometida.

Já o ex-Presidente do IGFEJ, Rui Alberto Mateus Pereira, invoca em sua defesa, o facto de ter sido nomeado para exercer aquelas funções em 21.11.2012 (em regime de substituição) e que quando, em 18 de dezembro do mesmo ano, autorizou o pagamento da última fatura correspondente ao PAQ 63/2010, se limitou a praticar um ato de gestão corrente, desconhecendo a ilegalidade subjacente.



Termina as respetivas alegações apelando para que, *«(...) seja tomada em consideração a presente fundamentação do pagamento da fatura em causa, na justa medida e ressalvado o cumprimento da Lei, bem como seja relevado e justificado o facto suscetível de imputação de responsabilidade financeira»*.

No que respeita à pronúncia do IGFEJ, efetuada em conformidade com o nº 1 do artigo 13º da LOPTC, a atual Presidente do Conselho Diretivo daquele Instituto, vem argumentar o seguinte: *«(...) desconhecendo o IGFEJ as circunstâncias de facto que acompanharam a prática dos atos autorizadores de pagamento mencionados no relato agora notificado, considera não estarem reunidas as condições suficientes para uma integral pronúncia sobre a matéria. Acresce que se considera ser igualmente insuficiente a factualidade constante do relato, nomeadamente respeitante ao mecanismo de celebração de contratos através da Unidade Ministerial de Compras, porquanto existe, não raras vezes, o entendimento de que é sobre esta entidade, enquanto entidade adjudicante, que recai o ónus de celebração do contrato escrito a que haja lugar. Atente-se que, de acordo com a documentação que o IGFEJ tem disponível, não existiu nenhum despacho de delegação de outorga dos contratos nos Presidentes do Conselho Diretivo do IGFEJ, em causa, por parte do titular do órgão adjudicante que, sendo embora proposto nas Informações de suporte também a aprovação da minuta e a delegação da outorga, apenas se limitava a proferir despacho referindo “Autorizo a adjudicação nos termos propostos” ou ainda “Adjudico nos termos propostos”*.

Considera-se ser, assim, legítima a dúvida sobre a exigibilidade do exercício da competência que agora é assacada aos então presidentes do Conselho Diretivo do IGFEJ, carecendo a matéria de apuramento factual detalhado, não se encontrando, como tal, preenchidos os pressupostos de efetivação de qualquer responsabilidade financeira».

7. APRECIÇÃO

Apreciando o que acima se referiu e transcreveu, é de assinalar que os indiciados responsáveis, ex-Presidentes do ITIJ e do IGFEJ, não contestaram nem a factualidade apresentada nem as interpretações jurídicas efetuadas, solicitando apenas a relevação da respetiva responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da LOPTC.



Tribunal de Contas

Ora, sobre esta matéria, importa salientar que a possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “poderá”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do nº 8 do artigo 65º da LOPTC.

Quanto à argumentação aduzida pela atual direção do IGFEJ, diga-se que a mesma não respeita um princípio básico da atividade administrativa, qual seja, o de que a competência dos órgãos administrativos se encontra definida por lei²⁷.

Se atentarmos nas ditas “*informações de suporte*”, nas quais se encontram exarados os despachos de adjudicação, verificamos que em todas elas e, mais precisamente, nas que se reportam aos PAQ 48/2010 e 63/2010, se propõe “*que seja delegada no dirigente do organismo o poder de representação para a outorga do respetivo contrato, nos termos do nº 5 do artigo 106º do CCP*”, o qual, por seu turno refere o seguinte: «*A competência prevista nos números anteriores para a representação da entidade adjudicante na outorga do contrato pode ser delegada nos termos gerais*».

Dispõem os números anteriores da norma citada, especificamente, os nºs 2 e 3, que “*no caso das entidades adjudicantes referidas nas alíneas d) e e) do nº 1 do artigo 2º, a representação na outorga do contrato cabe ao órgão designado no respetivo diploma orgânico ou nos respetivos estatutos, independentemente do órgão que tenha tomado a decisão de contratar*” (nº 2) e, ainda, “*Nos casos em que o órgão competente nos termos do disposto nos números anteriores seja um órgão colegial, a representação na outorga do contrato cabe ao presidente desse órgão*» (nº 3).

A alínea d) do nº 1 do artigo 2º do CCP, reporta-se aos Institutos Públicos, como era o caso do ITIJ e do seu sucessor IGFEJ, aos quais se aplicava e aplica a Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro (Lei quadro dos Institutos Públicos)²⁸.

²⁷ A este respeito cfr. artigo 36º, nº 1, do novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, onde se refere: «*A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição*». No mesmo sentido e com idêntica redação, se pronunciava o artigo 29º, nº 1, do anterior Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro, que se encontrava em vigor à data dos factos descritos no ponto 2 deste relatório.

²⁸ Alterada pelas Leis nºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelos Decretos-Leis nºs 200/2006, de 25 de outubro, 105/2007, de 3 de abril, 40/2011, de 22 de março, 5/2012, de 17 de janeiro e pela Resolução da Assembleia da República nº 86/2011, de 11 de abril.



Tribunal de Contas

Nos termos do artigo 17º, nº 1, da Lei nº 3/2004, na redação dada pelo Decreto-Lei nº 105/2007, de 3 de abril, em vigor à data dos despachos de adjudicação relativos aos PAQ(s) em apreço (22/12/2010), os Institutos Públicos, relativamente aos seus órgãos de direção podiam adotar um de dois modelos possíveis: a) Conselho Diretivo; b) Presidente, coadjuvado por um ou mais vice-presidentes, sendo que a definição do modelo adotado deveria ser fixado no diploma legal que procedesse à criação do Instituto Público.

Em conformidade com o estatuído no artigo 4º, do Decreto-Lei nº 130/2007, de 27 de abril, que criou o extinto ITIJ, o mesmo dispunha de um Conselho Diretivo composto por um presidente e dois vogais, ao qual estavam cometidas as competências previstas no artigo 5º do diploma supra citado, bem como todas as outras elencadas no artigo 21º da Lei-quadro dos Institutos Públicos.

Desta norma, destaca-se por ser relevante para a situação em análise, o disposto no nº 3, ao mencionar, *“Os institutos públicos são representados, designadamente, em juízo ou na prática de atos jurídicos, pelo presidente do conselho diretivo, por dois dos seus membros, ou por mandatários especialmente designados”*.

O artigo 106º, do CCP, veio determinar que sendo os institutos públicos entidades adjudicantes, nos contratos que devam celebrar, subordinados à disciplina da contratação pública, a competência para outorgar esses contratos cabe ao órgão a quem for atribuída pela respetiva lei orgânica ou pelos estatutos (em regra, ao órgão de direção) e não, contrariamente ao que sucede com as restantes entidades adjudicantes previstas no nº 1 do artigo 2º (excecionando também as fundações públicas), à entidade a quem cabe a decisão de contratar, a qual, nos termos do artigo 76º, nº 1, do CCP, é também a entidade competente para adjudicar.

Significa isto, que conjugadas todas as normas citadas, no caso do extinto ITIJ, era ao presidente do respetivo Conselho Diretivo, que competia a representação do Instituto na outorga dos contratos a celebrar na sequência dos PAQs 48/2010 e 63/2010, pelo que não era necessário, nem legalmente possível, delegar-lhe uma competência que já lhe pertencia originariamente.

Ou seja, tratando-se de uma competência própria não era necessário *“nenhum despacho de delegação de outorga dos contratos nos Presidentes do Conselho Diretivo do IGFEJ, em causa, por parte do titular do órgão adjudicante”*.



Tribunal de Contas

Em todo o caso, diga-se, que a questão da representação na outorga dos contratos não era a questão fundamental, mas antes, a interpretação do artigo 95º do CCP, com base no qual se decidiu dispensar a redução a escrito do contrato e conseqüente não submissão a fiscalização prévia.

8. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do nº 4 do artigo 29º da LOPTC, e do artigo 73º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução nº 13/2010, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 8 de maio de 2015, o parecer que se transcreve parcialmente:

«(...)

2. Concordamos com as conclusões do projeto de relatório.

*3. Cumpre-nos suscitar a **questão da possibilidade de o Tribunal usar do poder de relevação** da responsabilidade financeira sancionatória, quanto ao indigitado responsável **Rui Alberto Mateus Pereira**, porquanto o mesmo apenas procedeu, em 2012, ao último pagamento de uma série de prestações iniciadas em 2010; e que se verificam os requisitos das alíneas a), b) e c) do nº 9 do artigo 65º da LOPTC».*

9. CONCLUSÕES

1. Durante o ano de 2010, o ex-Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça I.P., adquiriu ao abrigo do Acordo Quadro nº 11, de 01.09.2009, celebrado pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., várias licenças de software e respetiva assistência técnica.
2. Os procedimentos de aquisição ao abrigo do Acordo Quadro, foram desenvolvidos pela Unidade de Compras do Ministério da Justiça, em conformidade com o disposto no artigo 259º do CCP.
3. O valor de adjudicação de dois desses procedimentos, 507.171,84 € e 1.954.467,90 €, determinava que os respetivos contratos, fossem submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal por efeito conjugado do disposto nos artigos 46º, nº 1, alínea b), e 48º da LOPTC, uma vez que, o artigo 138º, nº 1, da Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril, que aprovou o Orçamento de Estado para 2010, fixou em 350.000 €, o valor relevante para aquele efeito.



4. Porém, nenhuma das referidas contratações foi submetida a fiscalização prévia.
5. Tal facto ficou a dever-se ao entendimento existente, à data, de que, nos termos do artigo 95º, nº 1, al. b), do CCP, a aquisição de bens ou serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento não determinava a obrigação de reduzir o contrato a escrito, pelo que, face ao disposto na al. b) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC, os contratos públicos que não fossem reduzidos a escrito por força da lei não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
6. Discordou-se deste entendimento, por se considerar que, ainda que ao abrigo de acordos quadro, a redução a escrito do respetivo contrato só não era exigível quando o contrário não resultasse expressamente do programa do procedimento.
7. Nos termos do artigo 41º do CCP, o programa do procedimento juntamente com o caderno de encargos constituem as peças fundamentais a que obedecem todos os procedimentos de formação de contratos, sendo o primeiro deles “(...) o *regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração*” .
8. Os artigos 7º e 27º do caderno de encargos relativo ao concurso público internacional para seleção de fornecedores de licenciamento de software, apontavam no sentido de que as posteriores contratações a efetuar ao abrigo do Acordo Quadro resultante daquele concurso público, não só deveriam ser reduzidas a escrito, como desses contratos deveriam constar menções relativas ao preço da licença, ao prazo de entrega e ao preço anual da assistência pós-venda.
9. Porém, ainda que se afigurasse correto o entendimento da inexigibilidade, nos casos em apreço, da redução a escrito dos contratos, tal facto não inviabilizaria o envio para fiscalização prévia da documentação em que se consubstanciaram os acordos entre as partes, designadamente, dos documentos referidos no nº 3 do artigo 95º do CCP, bem como outros, que explicitassem as condições acordadas.
10. Em conformidade com o previsto na alínea h) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, a execução de contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia, quando a isso estavam legalmente sujeitos, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória (vide anexo II ao relatório), a qual a lei comina com aplicação de multa(s) num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos nºs 2 a 4 da norma legal citada, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58º, nº 3, 79º, nº 2, e 89, nº 1, al. a), da LOPTC];
11. Os responsáveis por estas infrações estão identificados no ponto 5 deste relatório.



12. Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis, respetivamente.
13. Como se menciona no parecer do Ministério Público, considera-se, face às circunstâncias que motivaram a atuação do indiciado responsável Rui Alberto Mateus Pereira, que autorizou o último pagamento, no ano de 2012, de uma série de prestações que se tinham iniciado no ano de 2010, que a infração que lhe é imputada não terá sido praticada com dolo.

10. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução de dois contratos e identifica os responsáveis no ponto 5;
- b) Relevar a responsabilidade financeira do indiciado responsável, Rui Alberto Mateus Pereira, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- c) Recomendar ao Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I.P., o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos:
 - À formação e formalização de contratos públicos, designadamente os artigos 41º e 94º a 96º do CCP;
 - À execução dos contratos públicos, designadamente o artigo 45º da LOPTC, quanto à não produção de efeitos financeiros e/ou quaisquer efeitos, antes ou sem a pronúncia do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, de todos aqueles que se enquadrem no âmbito dos nºs 1 e 2 do artigo 46º, da LOPTC, conjugado com o artigo 48º do mesmo diploma legal;
- d) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I.P., em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 4.04;



Tribunal de Contas

- e) Remeter cópia do Relatório:
- À Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I.P., Albertina Pedroso;
 - Aos indiciados responsáveis, a quem foi notificado o relato, Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá e Rui Alberto Mateus Pereira;
 - Ao Juiz Conselheiro da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IV – Funções Gerais de Soberania;
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC;
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 9 de junho de 2015

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Alberto Fernandes Brás – Relator

José Mouraz Lopes

Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

EQUIPA

Ana Luísa Nunes - Supervisão
**Auditora-Coordenadora do
DCPC**

Helena Santos - Coordenação
Auditora-Chefe do DCC

Cristina Gomes Marta
(Auditora)



Tribunal de Contas

ANEXO I

Procedimentos para aquisição (PAQ) de licenças de software e respetiva assistência técnica efetuados em 2010, ao abrigo do Acordo Quadro nº 11, de 01.09.2009								
PAQ nº	Entidade que promoveu o procedimento pré contratual	Entidades adjudicantes	Empresa(s) adjudicatária(s)		Valor de adjudicação/€	Entidade que autorizou a adjudicação	Contrato escrito	
							S	N
37/2010	UCMJ ²⁹	INPI ³⁰	Lote 1	Informática El Corte Inglés	4.703,86	Ministro da Justiça (Alberto Martins) em 22/12/10		X
			Lote 2	Prológica	11.814,70			
		ITIJ ^{31/32}	Lote 3	Prológica	250.317,98			
42/2010	UCMJ	INPI	Lote 1	Informática El Corte Inglés	146.712,60	Ministro da Justiça (Alberto Martins) em 22/12/10		X
		ITIJ	Lote 2	Informática El Corte Inglés	240.480,00			
45/2010	UCMJ	INPI	Lote 1	Informática El Corte Inglés	1.873,44	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 10/12/10		X
		ITIJ	Lote 2	Informática El Corte Inglés	6.950,00			
46/2010	UCMJ	INPI	Lote 1	Informática El Corte Inglés	4.420,92	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 10/12/10		X
		ITIJ	Lote 2	Informática El Corte Inglés	12.361,80			
47/2010	UCMJ	ITIJ	CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA		7.118,84	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 09/11/10		X
48/2010	UCMJ	ITIJ	Lote 1	Informática El Corte Inglés	3.800,00	Ministro da Justiça (Alberto Martins) em 22/12/10		X
			Lote 2	Prológica	507.171,84			
51/2010	UCMJ	ITIJ	Prológica		26.088,24	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 02/12/10	X	
54/2010	UCMJ	ITIJ	Informática El Corte Inglés		164.226,15	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 22/12/10		X

²⁹ Unidade de Compras do Ministério da Justiça.

³⁰ Instituto Nacional da Propriedade Industrial.

³¹ Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P.

³² Extinto por força do artigo 24º, nº 3, al. a), do Decreto-Lei nº 123/2011, de 29 de dezembro, tendo as respetivas atribuições sido integradas no Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P., nos termos da norma citada.



Tribunal de Contas

Procedimentos para aquisição (PAQ) de licenças de software e respetiva assistência técnica efetuados em 2010, ao abrigo do Acordo Quadro nº 11, de 01.09.2009								
PAQ nº	Entidade que promoveu o procedimento pré contratual	Entidades adjudicantes	Empresa(s) adjudicatária(s)		Valor de adjudicação/€	Entidade que autorizou a adjudicação	Contrato escrito	
							S	N
55/2010	UCMJ	ITIJ	Lote 1	CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA	126.456,60	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 22/12/10		X
		DGPJ ³³	Lote 2	CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA	37.937,04			
56/2010	UCMJ	ITIJ	Informática El Corte Inglés		144.428,40	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 02/12/10	X	
57/2010	UCMJ	ITIJ	Lote 1	Informática El Corte Inglés	104.048,66	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 22/12/10		
			Lote 2	Prológica	16.399,17			
59/2010	UCMJ	ITIJ	Lote 1	CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA	10.811,94	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 22/12/10		X
			Lote 2	CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA	3.928,60			
60/2010	UCMJ	ITIJ	Informática El Corte Inglés		38.050,52	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 15/11/10		X
63/2010	UCMJ	ITIJ	CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA		1.954.467,90	Ministro da Justiça (Alberto Martins) em 22/12/10		X
66/2010	UCMJ	ITIJ	Prológica		38.652,10	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 31/12/10		X
67/2010	UCMJ	ITIJ	Prológica		24.514,75	Secretário-Geral do Ministério da Justiça (António Farinha Simão) em 14/12/10	X	

³³ Direção-Geral da Política da Justiça.



ANEXO II

QUADRO DE INFRAÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

<i>ITEM DO RELATÓRIO</i>	<i>FACTOS</i>	<i>NORMAS VIOLADAS</i>	<i>TIPO DE RESPONSABIL.</i>	<i>RESPONSÁVEIS</i>
Pontos 2 a 7	Execução de contrato, na sequência do PAQ 48/2010, que não foi submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito.	Artigo 45º, nº 1, e 46º, nº 1, al. b), da LOPTC.	Sancionatória Artigo 65º, nº 1, al. h), da LOPTC	✚ Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá
Pontos 2 a 7	Execução de contrato, na sequência do PAQ 63/2010, que não foi submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito.			✚ Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá



Tribunal de Contas



ANEXO III

ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

9:20
empouros

S-IGFIJ/2015/2331

C/c:

Confidencial**Exmo. Senhor****Diretor-Geral do Tribunal de Contas****Dr. José Tavares****Av. Barbosa du Bocage, nº 61***Carta Registada C/ AR***1069-045 Lisboa**

SUA REFERÊNCIA:	SUA COMUNICAÇÃO DE:	NOSSA REFERÊNCIA:	DATA:
DCC-Proc. nº 03/15 (ARF) 1ª S Of. Nº 1623, de 29.01.2015		S-IGFIJ/2015/2331-CD	17-02-2015

ASSUNTO: Apuramento de responsabilidade financeira - Contratos de aquisição de software celebrados em 2010, não submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, identificados nos processos de visto nºs 1618 e 1617/2013

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Notificado para exercício do contraditório institucional, nos termos e para os efeitos do artigo 13º, nº 1 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no âmbito do processo supra melhor identificado, vem o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ) pronunciar-se nos seguintes termos.

O IGFEJ é um instituto público pertencente à administração indireta do Estado que, nos termos do artigo 14º, nº 1 do Decreto-Lei nº 164/2012, de 31 de julho, sucedeu nas atribuições do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P. (ITIJ). Na verdade, o Decreto-Lei nº 130/2007, de 27 de abril regulava o regime jurídico aplicável a esta entidade pública, definindo-lhe como atribuições a conceção, a condução, a execução e a avaliação dos planos de informatização e atualização tecnológica dos órgãos e serviços integrados na área da justiça, para o que os respetivos órgãos detinham competência para definir normas e procedimentos relativos à aquisição e utilização de equipamento informático.

GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

AVENIDA D. JOÃO II, Nº 1.08.01 D/E
TORRE H, PISOS -15º ao 17º
PARQUE DAS NAÇÕES
1990 - 097 LISBOA
T. 217 907 700
F. 217 908 883TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
CONTRIBUINTE Nº 510 861 2425
www.igfej.mj.pt
9:20
RECEPÇÃO
correio@igfej.mj.pt

122
James

Sem prejuízo do que acima se menciona, o IGFEJ vem manifestar perante V. Ex^a a sua inteira disponibilidade, de acordo com o princípio da colaboração entre ambas as entidades, para prestar os esclarecimentos adicionais que sejam tidos por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo



(Dr.ª Albertina Pedrosa)

DGTC 19 2 15 3130

129
Ramos

João V.

3. O seu presidente, ora requerente, sempre seguiu e cumpriu com a lei, tendo todas as suas decisões e ações sido suportadas por informações ou entendimentos que os serviços competentes do Instituto proferiam, sendo certo que como se impunha, um dirigente ao confiar nos seus serviços, atua de acordo com as informações ou entendimentos que lhe são transmitidos, sobretudo informações jurídicas.

4. Aliás, no presente caso, o Instituto respondeu a esse Douto Tribunal, qual era o entendimento que existia à data, relativamente ao tipo de procedimentos desenvolvidos com recurso à ANPC, e mais concretamente aos procedimentos identificados como PAQ 48.2010 e 63/2010, que deram origem ao presente processo.

5. Efetivamente, por ofício de 5.5.2014, o IGFEJ informou o Tribunal que: *“face ao quadro legislativo à data da adjudicação dos respetivos contratos pela Unidade de Compras do Ministério da Justiça era entendimento que nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 95º do Código dos Contratos Públicos, a aquisição de bens ou serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento não determinava a obrigação de reduzir o contrato a escrito. Dispõe a al. b) do nº 1 do artigo 45º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que os contratos que não precisam de ser reduzidos a escrito por força da lei não se encontram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, razão pela qual não foram as adjudicações reduzidas a contrato escrito, e conseqüentemente, enviadas para fiscalização prévia desse Tribunal”*

6. Não obstante este ser o entendimento dos serviços do ITIJ, que sustentou a atuação do ora requerente, o certo é que, pela análise do Tribunal à situação em concreto, mais concretamente, nos pontos 2 e 3 do Relato, que aqui se dão por reproduzidas, este entendimento não era o adequado face ao enquadramento legal que os procedimentos contratuais estavam sujeitos, desde logo, às condições e regras estipuladas no acordo quadro da ANCP a que o ITIJ recorreu para contratar.

131
Dauer

Jun 11

não existiu da parte do ora requerente, qualquer intenção em violar a lei, mais concretamente as normas previstas na LOPTC, pois se disso tivesse consciência, nunca teria autorizado as despesas referentes ao PAQ 48/2010 e 63/2010, como bem se compreenderá.

12. De facto, ora requerente, enquanto alto dirigente da Administração Pública, sempre pautou a sua atuação pelo escrupuloso cumprimento da lei, sendo este o primeiro caso em que tal não terá ocorrido, embora, na sua atuação, atendendo ao entendimento que existia nos serviços, tivesse plena consciência de que estava a tomar decisões perfeitamente legais e que aqueles procedimentos de contratação como todos os outros em que o ITIJ era entidade adjudicante, tinham respeitado a lei, e por isso, se apela para que Douto Tribunal tenha em consideração todo este enquadramento factual na sua Douta decisão.

13. Face ao exposto, o ora requerente entende que tal falta deve ser relevada, não só pelo enquadramento factual de toda a situação que envolve as decisões tomadas pelo ora requerente relativamente à autorização da despesa, mas também pelo facto de tal ilegalidade não ter criado qualquer prejuízo para o erário público, nem tão pouco ter afectado a prossecução do interesse público, além de que nunca ter decorrido contra si qualquer processo de responsabilidade sancionatória ou outra, e não ter tido qualquer recomendação anterior que permitisse ter atuado no sentido de se alterar o entendimento que os serviços tinham sobre este tipo de procedimentos de contratação

14. Efetivamente, no âmbito da responsabilidade sancionatória, o art.º 65º da LOPTC elenca os atos e omissões dos responsáveis que tipificam infrações financeiras, enquanto, no art.º 66º se enunciam outros atos e omissões que, não constituindo infração financeira, justificam a aplicação de uma multa, atenta a censurabilidade das condutas, sendo relevante na determinação da multa a forma e o grau de culpa.

9/33
pomes

20. Bem como, deverá considerar-se que estão preenchidos os pressupostos para que, ao abrigo o n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, esse Douto Tribunal, releve a responsabilidade pela infração financeira cometida pelo ora requerente, uma vez que, a falta cometida terá de ser imputada a título de negligência, nunca houve qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, bem como esta é a primeira vez que, o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Nestes termos e nos mais de Direito que V. Exas. mui doutamente suprirão, requer-se que seja relevada a responsabilidade do recorrente, ao abrigo do art.º 65º n.º 8 da LOPTC.

O Requerente

Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá
Bruno Pinheiro de Sousa Rodrigues de Sá

DGTC 18 2º15 3014

126
Pereira

6. Cumpre referir que o IGFEJ, IP, resultou do processo de fusão por extinção com o ITIJ, dando origem ao Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, conforme previsto no D.L. 164/2012, de 31 de julho, tendo sido aprovados os seus Estatutos a 29 de novembro, através da Portaria 391/2012.

Nessa medida, nos termos do artigo 14º do D.L. 164/2012, o IGFEJ, IP, sucedeu nas atribuições daqueles dois organismos.

7. De referir, por importar à análise da presente questão, que o signatário foi nomeado para exercer as funções de Presidente do IGFEJ, LP, em 21 de novembro de 2012, em regime de substituição, pelo que ao proceder em 18/12/2012 à autorização do pagamento da fatura n.º NLE1200003, de 01/12/2012, limitou-se a autorizar uma despesa que tinha transitado do ex-ITIJ, desconhecendo que a execução do serviço que deu origem à mesma estava inquinada de ilegalidade devido aos contratos não terem sido enviados para visto prévio pelo Tribunal de Contas.

Considerando que:

O signatário nunca se eximiu das suas obrigações como dirigente máximo do IGFEJ, LP, mormente no que concerne à obrigatoriedade de envio de contratos celebrados naquele Instituto, situação que V. Exas poderão constatar pelo histórico de processos enviados a esse Tribunal, quer para efeitos de fiscalização prévia, quer para efeitos de fiscalização concomitante, durante o período de 21 novembro de 2012 a 14 de janeiro de 2015; e

A autorização do pagamento da fatura, suscetível de lhe ser imputada responsabilidade financeira sancionatória, se tratou de um ato de gestão decorrente da assunção de funções, em 21 de novembro de 2012, como presidente do IGFEJ,IP, o qual sucedeu nos direitos e obrigações do ITIJ em virtude do processo de fusão.

Assim, e em face dos considerandos e na expectativa de ter prestado os esclarecimentos necessários à compreensão dos factos, apela-se para que seja tomada em consideração a presente fundamentação do pagamento da fatura em causa, na justa medida e ressalvado o cumprimento da Lei, bem como seja relevado e justificado o facto suscetível de imputação de responsabilidade financeira.

Encontrando-me inteiramente disponível para prestar todos os esclarecimentos complementares que V. Exas julgarem por convenientes, subscrevo-me com os melhores cumprimentos.



(Rui M. Pereira)