



# Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

**Sentença n.º 9/2017**

Processo n.º 8/2017/JRF-3ª Secção

Demandante: Ministério Público

Demandado: Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo

\*

## **I – Relatório**

1. O demandante intentou o presente processo de julgamento de responsabilidade financeira, contra o demandado, pedindo a condenação do mesmo, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, prevista e punida (doravante p. e p.), no art.º 65º, n.ºs 1, alínea b) e 2, da Lei n.º 98/97 de 26.08, na redação vigente à data dos factos (doravante LOPTC), na multa de € 2.550,00 (25 UC x € 102,00).

### **2. Alega, em resumo:**

No âmbito de um contrato de aquisição de bens, por parte da Direção Geral da Administração da Justiça (doravante DGAJ), foi efetuado o pagamento de uma fatura, antes da concessão do visto por parte do Tribunal de Contas, tendo o demandado, no exercício das suas funções de subdiretor geral da DGAJ, sancionado a informação técnica e do chefe de divisão da Divisão de Equipamentos, que esteve na base daquele procedimento que culminou no referido pagamento.

Mais alega que o demandado sabia, ou devia saber, que o pagamento efetuado, antes do contrato ser visado, era gerador de despesa pública ilegal e não agiu com o cuidado e ou a diligência que a situação requeria.

Conclui que o demandado incorreu, assim, na prática da infração financeira sancionatória prevista no art.º 65º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

3. Contestou o demandado pedindo a sua absolvição ou, se assim se não entender, a dispensa de aplicação de qualquer multa.

4. Estriba a sua defesa alegando, em resumo, que as suas competências estavam perfeitamente concretizadas e delimitadas e não envolviam a competência para pagar ou ordenar pagamentos, cabendo à Direção de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações-Divisão de Gestão Financeira (doravante DSFPR-DGF), por força das suas competências e da prática instituída, verificar a conformidade legal da despesa e a possibilidade de pagamento e, se dúvidas persistissem, esclarecê-las junto da Direção de Serviços de Gestão Patrimonial-Divisão de Equipamentos (doravante DSGP-DE).

Mais alega qual era o procedimento interno habitualmente seguido na aquisição de bens e no pagamento de faturas, bem como os factos que precederam o pagamento da fatura, concluindo que não agiu com culpa.

A concluir-se, em contrário, que agiu com culpa, apenas terá atuado com negligência inconsciente e com fundamento no n.º 8 do art.º 65º da LOPTC deve ser dispensado da aplicação de multa.



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

5. O Tribunal é competente, o processo é o próprio, não enfermando de nulidade total que o invalide, o Ministério Público e o demandado têm legitimidade e não se verificam nulidades secundárias, exceções dilatórias ou perentórias que obstem ao prosseguimento dos autos ou conhecimento do mérito da causa.

6. Procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal, como da ata consta.

\*

## II – Fundamentação

### A - De facto

A.1. Produzida a prova e discutida a causa, julgam-se como **factos provados (f. p.)**, os seguintes:

1. Em 09.12.2013, a DGAJ remeteu para efeitos de fiscalização prévia, pela 1ª secção deste tribunal, o contrato para “Aquisição de Equipamento Informático-Teclados e Monitores”;

2. Tal contrato havia sido celebrado em 05.12.2013 com a CPCIS- Companhia Portuguesa de Computadores Informática e Sistema, S.A., pelo preço de 421.750,00 € (s/IVA) e com “(...) a duração de quatro anos (...) para o serviço de assistência técnica, contados da data de aceitação do equipamento (...)”;

3. O aludido expediente deu origem ao Processo nº 1832/2013-1ª secção, no qual, em sessão diária de visto, de 28.01.2014, foi proferido o seguinte despacho judicial:

“ (...) visar o presente contrato.

(...)

Resulta, ainda, do processo que a entidade adjudicante, mediante órgãos próprios (Diretor-geral) autorizou o pagamento de € 96.339,75, quantia que já foi paga e, obviamente, antes do visto deste Tribunal.

Tal conduta viola, manifestamente, a norma contida no artigo 65º, nº 1, alínea b), da LOPTC, indiciando assim, o cometimento de infração, de cariz financeiro, a punir com multa.

Nesta parte, e em ordem à efetivação da correspondente responsabilização, remeta-se o processo ao DCC (...);

4. Na sequência daquele despacho foi determinada a realização de uma “Auditoria à Direção Geral da Administração da Justiça para o apuramento da responsabilidade financeira sancionatória identificada no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o processo de visto nº 1832/2013”;

5. Tal ação deu origem ao Processo nº 11/2014 e os seus resultados ficaram a constar do Relatório de Auditoria nº 13/2015, aprovado em sessão de subsecção da 1ª Secção, em 20.10.2015;



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

6. Conforme ficou a constar do Relatório, verificou-se a ocorrência de pagamentos antes da concessão do “visto” ao contrato, pela 1ª secção do Tribunal de Contas;

7. De acordo com o nº 3 da cláusula 2ª do contrato, “As quantias devidas pela primeira outorgante deviam ser pagas no prazo de 30 dias após a receção das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem”;

8. Na fatura nº NLE02109, de 11.12.2013, é mencionado que nessa data foram fornecidos equipamentos informáticos e prestado o respetivo serviço de assistência técnica na quantidade aí referenciada;

9. Na sequência da receção da fatura, foi elaborada, pela técnica superior Céu Malhado, a Informação - 2016-2013, datada de 11.12.2013, da Divisão de Equipamentos, na qual se refere “(...) o contrato assinado ainda não se encontra visado pelo Tribunal de Contas, contudo o mesmo pode produzir efeitos ao abrigo do nº 4 do artigo 45º da LOPTC, Lei 98/97, de 26 de Agosto (“a contrario”), visto que o valor do contrato é inferior a 950.000,00 e não foi celebrado por procedimento de ajuste direto por urgência imperiosa (nº 5 do referido artigo). A fatura NLE02109 de 2013, agora apresentada pelo 2º outorgante CPCIS, NIF 01267255, no valor de 78.325,00 € a que acresce o IVA de 18.014,756, no montante total de 96.339,756, refere-se a 650 unidades de teclados e a 650 unidades de monitores, com assistência técnica por 48 meses e corresponde ao preço contratual para as referidas quantidades nas condições contratuais. Assim submete-se à consideração superior a possibilidade de pagamento da referida fatura NLE02109, de 11 de dezembro”;

10. Sobre esta Informação foram exarados despachos pelo chefe de divisão, Paulo Miguel, com o teor: “Visto. À DFSFPR para os devidos efeitos. À consideração superior” e pelo ex-subdiretor-geral da DGAJ, Joaquim Melo e ora demandado, que exarou despacho, “À DSFPR”, ambos de 11.12.2013;

11. Em 23.12. 2013 a chefe de divisão, Maria Luísa Rodrigues da Silva, exarou despacho de “Visto” na fatura em causa, tendo o técnico superior Carlos Manuel Antunes Jorge elaborado o respetivo pedido de autorização de pagamento (PAP), com o nº 1000004043, no valor de € 96.339,75 (IVA incluído), no qual o então diretor-geral António Pedro Lima Gonçalves, na mesma data (23.12.2013) exarou o despacho “Autorizado”;

12. O demandado sabia que o pagamento efetuado antes do respetivo contrato ser visado pelo Tribunal de Contas não era legalmente possível, sendo gerador de despesa pública ilegal, suscetível de determinar responsabilidade financeira;

13. Não obstante, ao exarar o despacho que exarou, não agiu com o cuidado e ou diligência que a situação requeria e de que era capaz, na



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

qualidade de subdiretor-geral da DGAJ e atenta a informação de que dispunha;

14. O demandado foi subdiretor geral da DGAJ entre 14.06.2012 e 31.01.2014;

15. À data a DGAJ, estruturava-se nas seguintes unidades orgânicas nucleares:

a) Direção de Serviços de Administração Judiciária;  
Divisão de Planeamento e Organização (DPO),  
Divisão de Gestão de Recursos Humanos dos Tribunais (DGRHT)  
Divisão de Formação (DF)

b) Direção de Serviços de Gestão Patrimonial;  
Divisão de Infra Estruturas (DIE)  
Divisão de Equipamentos (DE)

Divisão de Apoio à Gestão Documental (DAGD)

c) Direção de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações;

Divisão de Gestão Financeira (DGF)

Divisão de Gestão dos Tribunais (DGT)

Divisão de Gestão e de Processamento de Remunerações (DGPR)

d) Direção de Serviços Jurídicos e Cooperação Judiciária Internacional;  
Divisão de Apoio Jurídico (DAJ)

e) Direção de Serviços de Identificação Criminal.

Divisão de Identificação, Atendimento e Apoio Administrativo (DIAA)

Divisão de Análise e Gestão dos Registos (DAGR)

16. As competências do demandado foram fixadas no Despacho n.º 2537/2013, publicado no D.R. n.º 33, Parte C, Série 11 de 2013-02-15, nos seguintes termos:

(...) delego no Licenciado Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo, subdiretor-geral da Administração da Justiça, com possibilidade de subdelegação, a competência para a prática dos seguintes atos:

a) Superintender a Direção de Serviços de Gestão Patrimonial e a Direção de Serviços de Identificação Criminal,

b) Gerir os regimes da prestação de trabalho das unidades orgânicas referidas na alínea anterior;

c) Autorizar a prestação de trabalho extraordinário, noturno, em dias de descanso e em feriados dos trabalhadores das unidades orgânicas referidas na alínea a);

d) Autorizar deslocações em serviço, qualquer que seja o meio de transporte, dos trabalhadores das unidades orgânicas referidas na alínea a);



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

e) Praticar, quanto aos bens móveis dos tribunais e aos bens móveis e de informática da DGAJ, todos os atos referentes à disponibilização, destruição, remoção, alienação e abate ao inventário;

f) Limitar o conteúdo ou recusar a emissão de certificado do registo criminal para fim não previsto na lei, se o requerente não justificar a necessidade de acesso à informação sobre a identificação criminal;

g) Decidir sobre as reclamações respeitantes ao acesso à informação em matéria de identificação criminal e seu conteúdo;

2 -Ao abrigo do n.º 2 do Despacho n.º 205/2013, de 14 de dezembro de 2013, da Ministra da Justiça, subdelego no mesmo subdiretor -geral, com possibilidade de subdelegação, a competência para a prática dos seguintes atos:

a) Autorizar despesas com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços, até ao limite de Euro 200 000, no âmbito das competências dos serviços referidos na alínea a) do número anterior;

b) Autorizar despesas relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados, no âmbito referido na alínea anterior, até ao limite de Euro 1000 000;

16. De acordo com o fluxo interno habitualmente seguido, à data, na generalidade das situações de aquisição de bens, o envio da informação da DSGP-DE à DSFPR-DGF assegurava que o equipamento recebido se encontrava em condições técnicas de aceitação e correspondia ao equipamento contratado;

17. O pagamento seria efetuado pela DGF e, nos casos em que o “visto” do Tribunal de Contas fosse necessário, quando este fosse obtido, cabendo à DSGP-DE, de acordo com fluxo interno habitualmente seguido à data, remeter o processo ao Tribunal de Contas, para obtenção do “visto”, receber a resposta deste de concessão do visto e transmitir tal resposta à DSFPR-DGF;

18. Nos termos da alínea g) do ponto 3.1 do Despacho n.º 860/2013 de 16-01, cabia à DSFPR, através da Divisão de Gestão Financeira “Garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ»;

19. Em 10.12.2013 foi solicitado à empresa CPCIS-Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, S.A. a antecipação do fornecimento de parte do equipamento adquirido por via do contrato para a aquisição de equipamento informático de 3500 unidades de teclados Qwerty e de 3500 unidades de ecrã externo LCD 22" celebrado em 05-12-2013;

20. Esta solicitação teve na sua origem as seguintes razões:



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

a) Reforço do equipamento informático dos tribunais, com especial importância no período em que decorriam diligências preparatórias para a implementação do mapa judiciário;

b) Necessidade de melhorar o nível de execução do projeto de financiamento comunitário da operação SAMA 3599 (denominado Tribunal XXI);

c) Necessidade de aproveitar ao máximo as disponibilidades financeiras do ano que então estava a terminar para a execução financeira possível dos contratos em curso;

21. Em especial pelos motivos indicados no ponto 20.c) supra, decorreram diversas reuniões entre técnicos da DE e da DSFPR, no sentido de se apurar qual o valor que poderia ser executado ainda naquele ano, caso não fosse possível a execução financeira integral, quer nesta aquisição quer noutras abrangidas essencialmente pelo projeto Tribunal XXI;

22. Participaram dessas reuniões, por parte da DSF, a técnica superior Zélia André e a dirigente Luisa Silva, e por parte da DE, o técnico superior Jorge Afonso e o dirigente Paulo Miguel, entre outros envolvidos, como foi o caso do demandado;

23. Todos os envolvidos nas reuniões estavam cientes de que a execução financeira do contrato dependia da obtenção do visto prévio do tribunal de contas;

24. No dia 03.12.2013, pelas 10H53M, a diretora de serviços da DSFPR, Maria Margarida Travelas Carreiras Simões, enviou para o chefe de DE um e-mail, no sentido de solicitar a informação necessária para habilitar os serviços a preparar o último Pedido de Libertação de Créditos do ano então em curso;

25. Este e-mail reencaminhava para os destinatários (dirigentes da DSFPR e da DSGP, bem como para os subdiretores gerais que as dirigiam), uma mensagem da técnica superior Zélia Muria Dias Martins André, enviada no dia 02.12.2013, pelas 18H11M, em que a mesma solicitava informação sobre quais os procedimentos relativamente aos quais se aguardava fatura para pagamento ainda nesse ano e quais os montantes a solicitar;

26. Em paralelo verificou-se a seguinte sequência de eventos:

a) Por email de 25.11.2013, a técnica superior Ana Maria Martins Madeira, solicita à sua Chefe de Divisão, Luisa Maria Rodrigues da Silva, que fossem verificados os cabimentos efetuados até Outubro do mesmo ano no sentido de serem libertados aqueles que não se mostrassem necessários;

b) No mesmo dia, a Chefe de Divisão Luisa Silva, reencaminhou tal mensagem para a sua Diretora de Serviços, propondo o seu envio para a DSGP;

c) Ainda no mesmo dia, a Diretora de Serviços da DSFPR, Margarida Simões, reencaminhou tal e-mail para o Chefe de Divisão da DE, Paulo



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

Miguel, solicitando que confirmasse o registo de cabimentos de processos da direção de serviços a que pertencia, a DE (DSGP), por forma a que fossem libertados os que não se revelassem necessários.

d) No dia 5 de Dezembro de 2013, o chefe de divisão da DE, Paulo Miguel, em resposta ao referido email, respondeu com uma exaustiva informação dos cabimentos que poderiam estar na situação indicada.

e) Relativamente ao procedimento a que se refere o presente processo, refere: «Acessórios para portáteis (Pº 388\_2013)- aguarda visto do Tribunal de Contas»;

27. No dia 09.12.2013, o chefe de divisão da DE, Paulo Miguel, enviou um e-mail para a Diretora de Serviços da DSFPR, Margarida Simões, solicitando que fosse assegurado o pagamento do valor integral do contrato a que se refere o presente processo, no valor global de € 421.750,00 (valor sem IVA);

28. Em resposta, no dia 10.12.2013, a técnica superior da DSFPR, Zélia André respondeu que a DGAJ apenas poderia assegurar o pagamento em 2013 do valor de € 96.546,66, ficando o remanescente para pagamento em 2014;

29. Mais informou nesse e-mail que iria atualizar o pedido de requisição de fundos com «mais € 96.550,00 para efetuar o pagamento de acessórios para computadores»;

30. O email em causa foi também enviado para o ora demandado, para a subdiretora-geral Cristina Silva, para a diretora de serviços da DSFPR, Margarida Simões, para a chefe de divisão Luisa Silva, para o chefe de divisão da DE, Paulo Miguel, e para o técnico da DSFPR, Carlos Manuel Antunes Jorge;

31. No mesmo dia 10.12.2013, na sequência de instruções superiores que recebeu, em consequência do e-mail acima referido, a técnica superior Maria do Céu Malhado, enviou um e-mail para a representante da empresa fornecedora, solicitando o envio de parte do equipamento abrangido pela aquisição em causa, de modo a que o seu valor não ultrapassasse o montante indicado pela DSFPR, ou seja, € 96.546,66;

32. Os envolvidos neste processo de aquisição tinham consciência sobre a origem da fatura em causa no valor de € 96.546,66, ou seja, que a mesma era parte de uma aquisição cuja execução financeira do respetivo contrato dependia de visto do tribunal de contas;

33. Os envolvidos neste processo de aquisição são pessoas com experiência nestas matérias, inclusive as que envolvem e exigem a intervenção do Tribunal de Contas, por serem vários os procedimentos de contratação nesta situação que a DGAJ realiza;

34. O pedido de requisição de fundos com «mais € 96.550,00 para efetuar o pagamento de acessórios para computadores» foi feito por cautela,



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

para o pagamento ser efetuado quando fosse obtido o visto do Tribunal de Contas;

35. A proximidade do final do ano, a necessidade de assegurar que o último pedido de libertação de créditos incluísse todas as verbas que viessem a ser necessárias, bem como a necessidade de serem cumpridas atempadamente todas as formalidades legais e burocráticas necessárias para a realização dos pagamentos, originava que a DSFPR solicitasse o envio de faturas que poderiam ser pagas nesse período;

36. O referido processo foi devolvido pelo Tribunal de Contas em 20.12.2013, para obtenção de elementos junto da ESPAP, cujo fornecimento só foi possível cumprir em 10.01.2014, sendo obtido o visto do Tribunal de contas em 28-01-2014;

37. O demandado nunca foi autor de qualquer infração financeira, não existindo qualquer registo de ocorrência no seu nome.

\*

**A.2.** E julgam-se como **factos não provados (f. n. p.)**, todos os que, com relevância para a discussão da causa, estejam em oposição – direta ou indireta com os atrás considerados provados -, nomeadamente que:

1. O significado da Informação de 11.12.2013, apreendido pelo demandado, foi de três ordens:

a) o contrato assinado ainda não tinha visto,

b) contudo, nos termos da lei aplicável, o contrato podia produzir efeitos, designadamente, a nível da recepção imediata dos equipamentos que era basicamente o que se pretendia (sem pôr em causa a referida lei aplicável, isto é, podiam produzir-se todos os efeitos à exceção dos pagamentos),

c) encontrando-se a situação completamente instruída do ponto de vista da DE, divisão responsável por essa Informação, nada obstava a que o processo fosse remetido para a sua etapa seguinte - a DSFPR, nomeadamente, a DGF - para obtenção da autorização de pagamento, quando o mesmo fosse oportuno e no exercício da competência dessa Divisão de Gestão Financeira;

2. Motivo por que despachou «À DSFPR»;

3. No passado várias vezes aconteceu que processos enviados com faturas para pagamento tivessem sido devolvidos pela DGF ou tivessem sido solicitados esclarecimentos por irregularidades detetadas nesse processo de verificação da legalidade da despesa;

4. Pelo motivo descrito em 35 dos f. p., a técnica Maria do Céu Malhado colocou à consideração superior o envio da fatura para efeitos de pagamento, chamando a atenção de que o processo aguardava o visto do tribunal de contas;

5. A fatura chegou ao diretor geral retirada do seu contexto, isto é, foi entregue para autorização de pagamento destacada do processo onde se inseria;





# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

6. A referida descontextualização impediu que o interveniente final, o diretor-geral, se apercebesse de que aquela fatura de € 96.546,66 dizia respeito, afinal a um contrato de valor muito mais elevado e para cuja execução financeira era necessário o visto do TC;

7. O demandado agiu com o cuidado necessário e com a legítima confiança que os serviços financeiros não iriam proceder ao pagamento da fatura, e tinham na sua posse todo o conhecimento e evidências documentais para não realizarem esse pagamento antes de recebido o visto do Tribunal de Contas;

8. O demandado forneceu à DSFPR toda a documentação necessária para que fossem preparados os procedimentos burocráticos necessários para que, assim que fosse obtido o visto do TC, a DSFPR processasse ao pagamento em causa com rapidez naquele período de final de ano sempre conturbado;

9. Era expectável que a pronúncia do Tribunal de Contas ocorresse em tempo útil para a realização do pagamento, considerando que o contrato e todos os elementos documentais foram remetidos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas em 09.12.2013 e considerando os prazos em que normalmente a apreciação do TC decorria naquela altura;

10. O único efeito do envio de qualquer fatura por parte da DE para a DSFPR era o de se poder concluir com segurança que os bens tinham sido entregues ou os serviços tinham sido prestados;

11. O rigor que sempre foi colocado pelos técnicos e dirigente da DSFPR na prática destes atos de verificação da conformidade legal da despesa, torna esta situação de pagamento absolutamente única e atípica, cuja justificação só pode ter origem num descontrolo momentâneo dos serviços financeiros provavelmente pelo excesso de serviço daquele período, ausência de vários funcionários por motivo de férias e em especial pela ausência pelo mesmo motivo da subdiretora geral e da diretora de serviços;

12. O demandado apenas pretendeu remeter a fatura à DSFPR-DGF para oportuno pagamento, nunca tendo configurado a possibilidade de a DSFPR-DGF autorizar esse pagamento sem garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas.

\*

### **A.3. Motivação da decisão de facto**

1. Os factos descritos como provados foram assim julgados após análise crítica da globalidade da prova produzida, com observância do estatuído nos n.ºs 4 e 5 do art.º 607º do CPC, aplicável *ex vi* art.ºs 80º e 94º, n.º 3, ambos da LOPTC, tendo-se nomeadamente tomado em consideração:

a) os factos admitidos por acordo, por não impugnados pelo demandado, nomeadamente os descritos nos n.ºs 1 a 11, respeitantes aos factos materiais apurados no âmbito da auditoria levada a cabo, aqui se incluindo os f. p. n.ºs 36 e 37, alegados pelo demandado;



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

b) os documentos constantes do processo de auditoria, nomeadamente: a informação junta a fls. 39 (replicada a fls. 105), na qual o demandado após o seu despacho de 11.12.2015, “À DSFPR”; a fatura junta a fls. 40, na qual a chefe de divisão, Maria Luísa Rodrigues da Silva, exarou despacho de “Visto”; o pedido de autorização de pagamento junto a fls. 41/42, elaborado pelo técnico superior Carlos Jorge, com o despacho de “Autorizado”, subscrito pelo então diretor geral;

c) os documentos juntos pelo demandado com a contestação, e-mails trocados entre funcionários e dirigentes da DGAJ, documentos que não foram impugnados pelo demandante;

d) os depoimentos das seguintes testemunhas, as quais depuseram com razão de ciência, que lhes advém do conhecimento dos factos, em virtude das funções descritas infra à data dos factos e, no essencial, com credibilidade:

- Jorge Afonso (com funções de gestão do parque informático na DGSP) que, no âmbito daquelas funções, teve conhecimento das circunstâncias justificativas da aquisição deste material informático e seu destino, tendo confirmado ter sido destinatário de um dos e-mails juntos com a contestação;

- Paulo Miguel (jurista na DGAJ desde 2003, assumindo em final de outubro de 2013 as funções de chefe de divisão, na DE) o qual, no âmbito destas funções de chefe de divisão, que exercia há pouco tempo, exarou despacho na informação de fls. 39, participou em reuniões relacionadas com o procedimento de aquisição aqui em análise. e confirmou ter sido destinatário de e-mails juntos com a contestação. Igualmente deu conta dos procedimentos habituais da divisão de equipamentos e da divisão financeira, nomeadamente que era aquela que tramitava o procedimento de contratação pública, enviava o processo para o Tribunal de Contas, para concessão do visto, recebia a comunicação dessa concessão de visto e transmitia-a depois à divisão financeira e que as informações remetidas a esta, por aquela, relacionadas com faturas era “com a indicação para pagar ou para não pagar”, admitindo e aceitando a “ambiguidade”, “pouca clareza” da informação de fls. 39;

- Carlos Jorge (funcionário da DGAJ desde 1994, com as funções de técnico superior na divisão financeira à data dos factos), o qual confirmou ter elaborado o pedido de autorização de pagamento de fls. 41/42 (no qual foi aposto o despacho do diretor geral a autorizar o pagamento), na sequência da remessa da informação de fls. 39 e do despacho apostado na fatura de fls. 40. Igualmente transmitiu que, na altura, havia uma relação de mais “confiança” entre as diversas unidades orgânicas da DGAJ, o que o levou a considerar, nas circunstâncias concretas, que a informação de fls. 39, principalmente a sua parte final, era a “luz verde” da divisão de equipamento para ser paga a fatura em causa;



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

e) as regras de experiência comum, nomeadamente quanto aos f. p. n.ºs 12 e 13, que vão no sentido de que o demandado, sendo conhecedor de que não era possível a execução financeira do contrato sem a obtenção de visto do Tribunal de Contas e não ignorando que o pedido de concessão do mesmo tinha sido enviado apenas em 09.12.2013 - a que acresce que era a DSGP-DE, que estava sob a sua subordinação, que recebia a comunicação da concessão do visto e informava disso a DSFPR-DGF – não podia, nem devia, dois dias depois, em 11.12.2013, estar a avaliar a remessa da informação em causa, para a DSFPR, com vista à possibilidade de pagamento da fatura em causa. Sob pena de não estar a atuar com o cuidado e a diligência que a situação requeria e que era muito simplesmente esperar pela concessão do visto e, só após isso, dar andamento à informação. Ou, em alternativa, desfazer o equívoco, pouca clareza, mesmo incorreção jurídica, da informação elaborada, nomeadamente quanto aos termos em que o contrato podia produzir efeitos, salientando no seu despacho que não podia produzir efeitos financeiros e que oportunamente seria comunicada a concessão do visto por parte do Tribunal de Contas.

\*

2. Igualmente quanto aos factos julgados não provados se procedeu à análise crítica da globalidade da prova produzida, nos termos referidos supra, sendo no entanto certo que da ponderação dessa prova não resultou a convicção para o Tribunal da ocorrência desses factos, nomeadamente porque:

a) não estão provados documentalmente, no âmbito da auditoria realizada ou pelos documentos juntos aos autos;

b) os depoimentos das testemunhas acima indicadas ou são insuficientes para tal, ou não foram claramente nesse sentido.

Saliente-se, neste domínio que, pese embora a credibilidade das testemunhas, que fundamentou a prova dos f. p., nos termos acima justificados, o tribunal não deixou de ponderar a circunstância de serem testemunhas que estiveram envolvidas diretamente no processamento que deu origem a este processo e no inquérito interno desencadeado na DGAJ e daí terem tido a tendência de pugnam pelo ponto de vista das unidades orgânicas em que se integravam à data, na perspetiva da responsabilidade do sucedido ser da outra unidade orgânica.

Ainda assim, a testemunha Paulo Miguel foi taxativo ao afirmar que não sabia o que “esteve no espírito do Dr. Joaquim Melo quando proferiu este despacho” e a testemunha Carlos Jorge ao admitir que quando a divisão de equipamento remetia a informação para a divisão financeira partia-se do pressuposto de que “viria bem” e hoje isso não ocorre, pois aquelas informações são lidas com atenção, “pausadamente”, na sua expressão.

\*



# Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

## B – De direito

### 1. *As questões decidendas*

Considerando o pedido formulado no requerimento inicial e o seu fundamento, bem como a defesa apresentada na contestação, as questões a decidir podem enunciar-se nos seguintes termos:

1ª – *O demandado, ao ter exarado, em 11.12.2013, o despacho que exarou na Informação 2016-2013, da Divisão de Equipamentos, e atenta a informação de que dispunha, não agiu com o cuidado e ou diligência que a situação requeria e de que era capaz, na qualidade de subdiretor geral da DG AJ, tendo incorrido em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, alínea b) da LOPTC (na versão vigente à data dos factos)?*

2ª – *Em caso de resposta afirmativa à questão antecedente, o demandado deve ser dispensado da aplicação de multa ou condenado na multa de 25 UC?*

Vejamos.

\*

### 2. *Enquadramento*

O Ministério Público imputa ao demandado uma infração de natureza sancionatória prevista no art.º 65º, nº 1, alínea b), da LOPTC, na versão vigente à data dos factos, por virtude da conduta omissiva atrás descrita.

Efetivamente, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”, prevê-se, no nº 1 daquele preceito, que o “Tribunal de Contas pode aplicar multas”:

- “Pela violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos” - al. b);

Por outro lado, no nº 2 do citado preceito são estatuídos os limites, mínimo e máximo da multa, sem prejuízo do limite mínimo ser igual a um terço do limite máximo no caso de dolo (nº 4 do art.º 65º citado) e, do limite máximo, ser reduzido a metade em caso de negligência (nº 5 do mesmo preceito).

Perante este enquadramento normativo, importa pois apurar, para responder à primeira questão equacionada supra, se o demandado, com culpa, incorreu na previsão da imputada infração sancionatória.

Posteriormente, no caso de resposta positiva a esta questão, se analisará se é caso para ser dispensado da aplicação de multa ou os termos em que se deve proceder à graduação da mesma.

\*

### 3. *Preenchimento, ou não, dos requisitos ou pressupostos da infração financeira sancionatória*

Não vem questionado pelo demandado, mas importa explicitar, para tomar em consideração, que o contrato em causa, de aquisição de bens, celebrado pelo Estado, sendo gerador de despesa de montante superior ao



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

estabelecido legalmente para esse efeito<sup>1</sup>, e reduzido a escrito por força de lei, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, atenta a previsão conjugada dos art.ºs 2º, nº 1, al. a), 5º, nº 1, al. c) e 46º, nº 1, al. b), todos da LOPTC.

Por outro lado, atento o estatuído nas disposições conjugadas dos nºs 1 e 4 do art.º 45º da LOPTC, o contrato em causa, atento o seu valor, poderia produzir efeitos, nomeadamente materiais, antes do visto, mas não poderia produzir efeitos financeiros. A parte final do nº 1 do art.º 45º citado expressamente ressalva, da produção de efeitos antes do visto, os “pagamentos a que derem causa” tais contratos.

Nesta medida temos como certo que o pagamento da fatura em causa nestes autos - nº NLE02109, de 11.12.2013, no montante de 96.339,75 € -, correspondente a parte dos bens adquiridos, não poderia ter ocorrido na data em que foi autorizado o seu pagamento, ou seja, em 23.12.2013, porquanto a concessão de visto ao contrato em apreço, por parte do Tribunal de Contas, só veio a verificar-se em 28.01.2014.

Mas dir-se-á - e note-se que vai nesse sentido a defesa do demandado - que nenhuma responsabilidade lhe pode ser imputada porquanto, em função das suas competências, estas não incluíam as de pagar ou ordenar pagamentos.

Porém, esta defesa não tem fundamento, como a seguir se procurará justificar, começando por salientar que responsáveis pelas infrações financeiras são, nos termos do art.º 61º nºs 1 e 4, aplicável às infrações sancionatórias *ex vi* art.º 67º, nº 3, ambos da LOPTC, não apenas “o agente ou agentes da ação”, mas também os “funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.

Ora, é precisamente o caso. Ou seja, pese embora o demandado não tenha sido o agente da ação, ou seja, quem ordenou o pagamento em causa, a verdade é que tal determinação foi o culminar de um processamento administrativo em que o demandado esteve envolvido, tendo exarado um despacho a dar seguimento a uma informação em que se submetia à consideração superior a possibilidade de pagamento, sendo assim responsável, na medida em que não esclareceu, devidamente, os assuntos da sua competência de harmonia com a lei. Isto é, não esclareceu que não havia possibilidade de pagamento, pois o processo tinha sido remetido ao Tribunal

---

<sup>1</sup> Por conjugação do estatuído no art.º 48º da LOPTC, conjugado com o disposto no art.º artigo 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12 (aprova o Orçamento de Estado para 2013), encontravam-se então sujeitos a fiscalização prévia, no ano de 2013, os contratos de aquisição de bens que, isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, titulassem um valor de despesa igual ou superior a 350.000,00.



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

de Contas, a solicitar a concessão de visto, há apenas dois dias e o contrato em causa não podia, legalmente, produzir efeitos financeiros.

O demandado procura, como se disse, esgrimir com a estrutura dos serviços e repartição de competências das respetivas unidades orgânicas fixadas na Portaria n.º 388/2012 de 29.11 e no Despacho n.º 860/2013 (publicado no DR, 2.ª série, n.º 11 de 16.01.2013), bem como com as competências que lhe foram delegadas pelo Despacho n.º 2537/2013 (publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15.02.2013), para se eximir de qualquer responsabilidade.

Porém, a verdade é que aquelas repartições legais de competências das unidades orgânicas, ou delegação de competências no demandado, não o colocam à margem de qualquer responsabilidade, no âmbito dos processos de contratação pública e, por outro lado, importa atentar no que ficou provado, quando ao fluxo interno habitualmente seguido, entre a DSGP-DE e a DSFPR-DGF nos casos de contratação em que era solicitado o visto prévio ao Tribunal de Contas.

Assim, pese embora se tivesse definido no Despacho n.º 860/2013 que competia à DGF, da DSFPR, “Garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ” (cf. n.º 3.1.g) daquele despacho), tal não pode deixar de ser entendido como concretização da repartição de competências operada pela Portaria n.º 388/2012, nos termos da qual, competia à DSFPR “Colaborar com a DSGP na realização dos procedimentos de aquisição de bens e serviços” (cf. art.º 4º, al. e), desta portaria, sendo o sublinhado da nossa autoria, naturalmente).

Aliás, em consonância com esta prevista “colaboração”, a referida portaria incumbia à DSGP - tutelada pelo demandado na sequência do Despacho n.º 2537/2013 – a competência para “Assegurar a realização dos procedimentos de aquisição de bens e serviços” (cf. art.º 3º, al. e) da Portaria n.º 388/2012), vindo depois a concretizar-se, no citado despacho, que era da competência da DE, integrada na DSGP, “Assegurar a realização de todos os procedimentos de aquisição de bens e serviços, que não se encontrem a cargo de outras entidades” (cf. n.º 2.2.d) do citado despacho 860/2013).

Por outro lado, como se disse, importa atentar no que ficou provado, quando ao fluxo interno habitualmente seguido. Nos termos desse fluxo interno habitual, o pagamento era efetuado pela DGF mas, nos casos em que o “visto” do Tribunal de Contas fosse necessário, competia à DSGP-DE, remeter o processo ao Tribunal de Contas, para obtenção do “visto”, receber a resposta deste de concessão do visto e transmitir tal resposta à DSFPR-DGF, só após isso se podendo efetuar pagamentos.

Assim, o demandado, ao dar seguimento à remessa da informação em causa, para a DSFPR, com vista à possibilidade de pagamento da fatura nela



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

referida, sabendo que ainda não tinha sido concedido o visto pelo Tribunal de Contas, não esclareceu os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, pelo que, tendo ocorrido pagamento indevido, é responsável, nos termos do citado n.º 4 do art.º 61.º.

Mostra-se assim preenchido o elemento objetivo da infração financeira, de natureza sancionatória, nos termos da parte final da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º, na redação vigente à data dos factos.

Embora sem relevância para o caso presente, pois não ocorre qualquer lacuna, nem alteração com relevo na infração em causa, ainda assim convém tornar claro que esta infração encontra-se hoje tipificada, tendo sido mesmo ampliada, na al. h), do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 09.03, nos termos da qual constituiu infração financeira sancionatória a “execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”.

Cumpra ainda justificar que se mostra preenchido o elemento subjetivo da infração em causa porquanto o demandado agiu com culpa, na modalidade de negligência – cfr. art.º 61.º, n.º 5, aplicável *ex vi* art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

Com efeito, a sua conduta não pode deixar de ser censurada porquanto, atenta a informação de que dispunha, não agiu com o cuidado e a diligência que a situação requeria, a que estava obrigado e de que era capaz, enquanto subdiretor geral da DGAJ, com competência delegada para superintender na DSGP, que integrava a DE. Era-lhe exigível mais do que um simples “À DSFPR”. Ao assim proceder, deu andamento a uma informação equívoca, pouca clara, mesmo incorreta juridicamente quanto aos exatos termos em que o contrato podia produzir efeitos, assim contribuindo para a possibilidade de pagamento, que se veio a concretizar. A sua conduta foi concausal deste pagamento que, como vimos, é ilegal, na medida em que ocorreu antes da concessão do visto ao contrato.

No sentido de que “age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)” cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-1989 (Relator: Manso Preto)<sup>2</sup>.

Classificando da mesma forma a negligência consciente e inconsciente e caracterizando os ilícitos negligentes como constituídos por “três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o

---

<sup>2</sup> Acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Supremo Tribunal de Justiça, sob o n.º de processo 040148.



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado”, em que a aferição da violação daquele primeiro elemento deve fazer-se por «apelo às capacidades da sua observância pelo “homem médio”» e, quanto ao agente concreto, “de acordo com as suas capacidades pessoais, [de] cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado”, cf. o Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra de 17.09.2014 (Relator: Orlando Gonçalves)<sup>3</sup>.

Em resumo, quanto à 1ª questão equacionada supra, *conclui-se que o demandado incorreu em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, nº 1, al. b), da LOPTC (na versão vigente à data dos factos), pois se mostram preenchidos os pressupostos, objetivo e subjetivo, desta infração.*

\*

### 2. Relevação da responsabilidade versus graduação da multa

Considerando a conclusão antecedente, ou seja, ser o demandado responsável pela prática de uma infração financeira, de natureza sancionatória, impõe-se agora dilucidar e resolver a segunda questão equacionada, que se prende com o pedido de relevação da responsabilidade ou a graduação da multa.

#### 2.1. Relevação da responsabilidade

Na parte final da sua contestação o demandado alega que, a concluir-se que atuou com culpa, então terá sido com negligência inconsciente, devendo ser dispensado da aplicação de multa, “nos termos do art.º 64º da LOPTC e com fundamento no nº8 do art.º 65º da mesma Lei”.

Preceitua, efetivamente, o nº 8 do art.º 65º invocado que “o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”.

A circunstância de esta norma ter sido introduzida na LOPTC pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 09.03, ou seja, em momento posterior à prática dos factos em causa nos autos, não seria impeditivo da sua aplicação ao caso *sub judicio*.

Com efeito, no caso de sucessão de regimes legais, como é o ora em análise, por força do princípio geral de aplicação do regime que concretamente se mostre mais favorável, consagrado no art.º 2º, n.º 4, do Código Penal e aplicável *ex vi* art.º 67º, nº 4, da LOPTC, nada impediria a aplicação da norma em causa.

A sua não aplicabilidade resulta porém, a nosso ver, do não preenchimento de um dos seus pressupostos, quando faz apelo à necessidade da culpa do demandado ser “diminuta”, devendo considerar-se como tal a

<sup>3</sup> Acessível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), Tribunal da Relação de Coimbra, sob o nº de processo 150/12.0EACBR.C1





# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

culpa mais leve, ou seja, a negligência inconsciente, como aliás invoca o demandado.

Acontece que a factualidade provada, nomeadamente a descrita nos n.ºs 12 e 13 dos f. p., não permite concluir por essa modalidade de culpa diminuta. É verdade que o demandado alegou que apenas pretendeu remeter a fatura à DSFPR-DGF para oportuno pagamento, nunca tendo configurado a possibilidade de a DSFPR-DGF autorizar esse pagamento. Porém, tal factualidade não logrou demonstração, quedando por isso no n.º 12 dos f. n. p.

Assim é de concluir que não se verificam os pressupostos legalmente exigidos para se proceder à dispensa de aplicação da multa, pelo que não pode proceder a pretensão do demandado.

\*

### 2.2. Graduação

Analise agora a graduação da multa, considerando que o M.º P.º formulava a pretensão de condenação do demandado na multa de 25 UC.

Veamos.

Como resulta da factualidade provada, apenas se provou ter o demandado atuado de forma negligente, pelo que a moldura abstrata se situa entre o mínimo de 25 UC e o máximo de 90 UC - cf. art.º 65.º n.ºs 2 e 5, da LOPTC

Ponderando, outrossim, os critérios de graduação da multa, previstos no n.º 2 do art.º 67.º da LOPTC, nomeadamente: (i) a culpa, na forma leve de negligência; (ii) que não podem considerar-se especialmente graves os factos, nem as suas consequências, porquanto o Tribunal decidiu conceder o visto ao contrato; (iii) que não há montantes materiais, em termos de valores públicos, lesados; (iv) a condição, por parte do demandado, de subdiretor de uma direção geral de um ministério, um nível elevado portanto, em termos de responsabilidade; (v) a condição económica do demandado, de reputar como média-alta, atentas as funções exercidas; (vii) a inexistência de antecedentes de infrações financeiras, por parte do demandado, nem falta de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal, considera-se ajustado fixar a multa a impor no mínimo (25 UC<sup>4</sup>), aliás como peticionado.

\*

---

<sup>4</sup> De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (doravante IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS.

Assim, considerando a data da prática dos factos, 11.12.2013 e atento o disposto no art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24.12, que fixa o valor do IAS para 2010 em € 419,22 €, a que acresce que o regime de atualização anual do IAS se encontra suspenso desde 2010 (cfr. alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, alínea a) do artigo 79.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, alínea a) do artigo 114.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) o valor da UC é de 102,00€.



# Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

## III – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, julgo a presente ação procedente e, em consequência, *condeno o demandado Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Meço, pela prática de uma infração de natureza sancionatória, p. e p. no art.º 65º, n.ºs 1, al. b), 2 e 5, da LOPTC, na multa de 25 (vinte e cinco) UC.*

Condeno ainda o demandado nos emolumentos – cf. art.ºs 1º, 2º e 14º n.ºs 1 e 2 do DL 66/96 de 31.05.

D. n., incluindo registo e notificações.

\*

Lisboa, 21 de novembro de 2017



# Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro