

Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 1/2025 - ARF

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS



DIREÇÃO-GERAL

PROCESSO N.º 01/2024 – ARF 1.ª Secção

**Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória no âmbito do
contrato de aquisição de serviços de “Suporte à Plataforma Digital da
Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”
Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. e Direção-Geral de Estatísticas
da Educação e da Ciência
(Processo de Fiscalização Prévia n.º 269/2023)**

LISBOA

2025

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO.....	4
II. OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	4
III. FACTUALIDADE APURADA.....	6
IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	18
A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC.....	18
B. DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA (OU SEM) PRONÚNCIA DO TdC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	19
C. DO (IN)CUMPRIMENTO DO REGIME JURÍDICO PREVISTO NO CCP	19
D. DO CABIMENTO ORÇAMENTAL (FALTA)	22
E. DO (IN)CUMPRIMENTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO.....	23
V. COMPETÊNCIA PARA OS ATOS IDENTIFICADOS	24
VI. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELAS ENTIDADES	28
A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	28
B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	33
C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	36
VI. APRECIÇÃO.....	43
VII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	55
A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS.....	55
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS.....	56
C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	57
VIII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	59
IX. CONCLUSÕES	59
X. DECISÃO	61
FICHA TÉCNICA.....	64
ANEXO I - MAPA DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS INDICIADAS.....	65
ANEXO II - RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	66

I. INTRODUÇÃO

1. Em 27.02.2023, o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (doravante IGeFE) enviou ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia¹, o contrato de aquisição de serviços de *Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle*”, outorgado em 16.02.2023, com a empresa Normática – Serviços de Informática e Organização, S.A., pelo preço de 1.470.565,00 € (a acrescer do IVA) e prazo de um ano, com efeitos retroativos a 01.01.2022.
2. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido, em 07.03.2023 e 10.05.2023, ao IGeFE, para esclarecimentos e aperfeiçoamento da respetiva instrução, tendo a entidade fiscalizada respondido em 21.04.2023 e 14.06.2023, juntando diversos documentos.
3. Em sessão diária de visto (sdv), de 21.06.2023, foi decidido visar o contrato com recomendações e dar conhecimento do mesmo ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF) por se considerar que a factualidade em apreço poderia ser geradora de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo das alíneas b), h) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas² (LOPTC).
4. Por despacho judicial, de 08.01.2024, foi determinada a abertura do presente processo de auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira (ARF) e aprovados os seus elementos essenciais, sendo as entidades auditadas o IGeFE e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (doravante DGEEC).

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas à execução dos serviços de “Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”, no ano de 2022, com incumprimento de normas do Código dos Contratos Públicos³ (CCP) e de normas financeiras relativas à autorização da despesa e do pagamento, bem

¹ Requerimento n.º 326/2023, de 27.02, que deu origem ao Processo n.º 269/2023.

² Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06 e 56/2023, de 06.10.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30.10, e 42/2017, de 30.11 (publicadas no Diário da República, 1.ª Série, n.ºs 209, de 30.10, e 231, de 30.11, respetivamente), por sua vez alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15.05, pelo Decreto-Lei n.º 170/2019, de 04.12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05 (retificada pela Declaração de Retificação

como do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, ilegalidades suscetíveis de consubstanciar as infrações previstas nas alíneas l), b) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

2. Por se ter considerado necessário, foram solicitadas informações complementares e documentos diversos ao IGeFE e à DGEEC através dos ofícios n.ºs 858 e 860/2024-DFCARF, de 10.01.2024, tendo aquelas entidades respondido em 30.01.2024⁴.
 3. O estudo da situação em apreço consubstanciou-se, assim, na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia e de apuramento de responsabilidade financeira por este Tribunal.
 4. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial, de 24.01.2025, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado às entidades auditadas e aos indiciados responsáveis, ex-Presidente, Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE e Diretor-Geral da DGEEC, A..., B... e C... e D...⁵, respetivamente.
 5. Em 17.02.2025 e 10.03.2025, os indiciados responsáveis D..., B... e C... apresentaram as suas alegações⁶, de forma individual quanto ao primeiro, e conjunta quanto aos dois últimos, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas⁷, sempre que tal se haja revelado pertinente.
- A Presidente Conselho Diretivo do IGeFE, E..., não apresentou alegações.
6. O indiciado responsável A... requereu⁸, em 31.01.2025, a emissão de guia para pagamento voluntário das multas que lhe foram imputadas, a qual foi deferida por despacho judicial de 04.02.2025, tendo, em 19.02.2025⁹, comprovado o respetivo pagamento, pelo que, nos termos

n.º 25/2021, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 140, de 21.07), pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, e pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14.07.

⁴ Ofícios ref.ªs 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP e 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, respetivamente.

⁵ Ofícios n.ºs 3547, 3548, 3549, 3550, 3552/2025-DFCARF, de 28.01.2025.

⁶ Remetidas em anexo aos e-mails registados pela Direção-Geral do Tribunal de Contas com os n.ºs 1430 e 2212/2025, em 17.02 e 11.03.2025, respetivamente, após deferimento, em 14.02.2025, dos pedidos de prorrogação do prazo inicial para resposta no exercício de contraditório (requeridos, em 12.02.2025 por mensagens de correio eletrónico registadas na DGTC com os n.ºs 1284, 1277, 1278/2025), notificado aos indiciados responsáveis, em 17.02.2025, pelos ofícios ref.ªs 6516, 6518, 6519, 6521 e 6523/2025-DFCARF. Estes pedidos de prorrogação de prazo de resposta foram antecidos de requerimentos apresentados pelos indiciados responsáveis B... e D..., em 29.01.2025 (remetidos por e-mail e registados na DGTC com os n.ºs 811 e 813/2025, respetivamente), solicitando a emissão de guias para o pagamento voluntário das multas, pelo seu valor mínimo e que apesar de terem sido deferidos por despacho judicial de 04.02.2025, estes não procederam a esse pagamento e apresentaram pronúncia.

⁷ As referidas alegações encontram-se digitalizadas em anexo II ao relatório.

⁸ Por mensagem de correio eletrónico registada na DGTC com o n.º 888/2025.

⁹ Por mensagem de correio eletrónico registada na DGTC com o n.º 831/2025.

da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória se extinguiu para ele.

III. FACTUALIDADE APURADA

Da análise de toda a documentação e esclarecimentos remetidos, identificam-se os seguintes factos relevantes para a auditoria em apreço.

A. DO CONTRATO ANTECEDENTE E DILIGÊNCIAS PARA O ANO DE 2022 – INTERVENÇÃO DA DGEEC

1. Em 17.05.2021, a DGEEC e a empresa Normática - Serviços de Informática e Organização, S.A. celebraram ao abrigo de um alegado procedimento por ajuste direto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, um contrato de aquisição de serviços de *“Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”*, com o preço contratual de 1.028.740,00 € (a acrescer do IVA) e prazo máximo de execução até 31.12.2021. Este contrato não continha uma cláusula de renovação.
2. Em 25.05.2021, este contrato foi remetido para fiscalização prévia deste Tribunal, tendo sido registado como Processo n.º 1083/2021¹⁰ e objeto de declaração de conformidade, devidamente homologada, em 29.06.2021.
3. Em 27.10.2021, foi rejeitada na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 116/XIV/3 (Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2022)¹¹.
4. Em 25.11.2021, o Conselho de Ministros aprovou um projeto de decreto-lei que procedia à alteração da estrutura orgânica de organismos públicos prevendo a reestruturação da DGEEC e do IGeFE¹² e do qual foi dado conhecimento a estes organismos pelos membros do Governo que os tutelavam.

Nessa data, estes dois organismos começaram a identificar os contratos que teriam de transitar entre ambos, e a *“(...) DGEEC cessado de desenvolver as aquisições de bens e serviços necessários para o novo exercício económico (...)”*¹³.

¹⁰ Ofício 112.2021.DSAFRH, de 24.05.2021, remetido por e-mail e registado na Direção-Geral do TdC, com o n.º 8464/2021.

¹¹ Consultável em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=-12-1193>.

¹² Ponto I e anexo 1 do ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP, de 30.01.2024.

¹³ Conforme ponto 1, do ofício ref.ª n.º 43585/2023/IGeFE/DAG anexo ao requerimento n.º 1236/2023, de 14.06 e confirmado nos ofícios ref.ªs 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP e 2024_000091_DGEEC_DSAFRH recebidos no TdC, em 30.01.2024.

5. De acordo com a informação detalhada pela DGEEC¹⁴, foram realizadas 4 reuniões preparatórias, desde 25.11.2021 a 20.12.2021, que visaram dar integral cumprimento às normas legais aplicáveis a este processo de transição, incluindo as respeitantes à contratação pública.

Essas reuniões decorreram entre a DGEEC e o IGeFE e algumas delas, também com a presença da então Secretária de Estado da Educação (em 03 e 20.12.2021). Dessas “(...) reuniões não existem atas, tendo a determinação dos contratos a transitar sido realizada por consenso entre os dirigentes de ambas as entidades reestruturadas (...)”¹⁵.

6. Em 03.12.2021, a DGEEC remeteu ao então Chefe do Gabinete da Secretária de Estado da Educação e ao IGeFE, por e-mail, um anexo com “Ponto de situação” sobre os vários projetos a transitar para este instituto, incluindo esta aquisição de serviços, descrita no ponto n.º 8 do referido anexo¹⁶, com a “nota” seguinte:

“A DGEEC lançou um CPI que termina a 31.12.2021. Deste modo, será necessário lançar um temporário para assegurar os serviços a partir do dia 01/01/2022 pelo período mínimo de 2 meses até lançamento e conclusão do novo CPI (...)”.

7. Em 05.12.2021, pelo Decreto n.º 91/2021, do Presidente da República, foi dissolvida a Assembleia da República e convocadas eleições legislativas¹⁷.

8. De acordo com a informação transmitida pela DGEEC¹⁸, em 27.12.2021, “(...) data para a qual estava agendada nova reunião convocada pelo Gabinete da Secretária de Estado da Educação com a DGEEC e o IGeFE, teve a DGEEC conhecimento de que o diploma não seria promulgado e publicado (...)”.

9. Nessa data, 27.12.2021, a DGEEC “iniciou os procedimentos tendentes à contratação dos mesmos (...)” serviços para o ano seguinte¹⁹.

10. Em 31.12.2021, a execução deste contrato atingiu formalmente o seu término²⁰.

¹⁴ Ponto 4, iv), do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Ponto 4, parte final do subponto iv), e anexos 11 e 12 do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

¹⁷ Consultável em <https://files.diariodarepublica.pt/15/2021/12/234boo/0000200002.pdf>.

¹⁸ Ponto 2 do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

¹⁹ Ponto iii do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

²⁰ Cf. cláusula 3.ª do contrato (Prazo de execução).

11. No entanto, os respetivos serviços continuaram a ser prestados ininterruptamente após essa data como se menciona na declaração, de 11.01.2023²¹, da gestora do procedimento (em anexo ao Requerimento n.º 326/2023, de 27.02, de submissão do contrato ao TdC) e na qual se refere que *“(...) pelo exposto, por pessoalmente ter acompanhado a prestação desse serviço, pela presente declaração atesto que a contraprestação sinalagmática existiu, tendo o serviço em causa sido efetivamente prestado pela Normática (...), desde 01 de janeiro de 2022 até 31 de maio de 2022, ao serviço da (...) DGEEC, e de 1 de junho de 2022 a 31 de dezembro de 2022, ao serviço do (...) IGeFE, carecendo assim (...) regularizar o correspondente procedimento contratual, que retroagirá efeitos à data de início da prestação – 1 de janeiro de 2022 (...)”*.
12. Em 01.01.2022, atenta a inexistência de Lei do Orçamento de Estado aprovada para o ano de 2022, as entidades da Administração Pública passaram a funcionar no regime duodecimal²².
13. Em 17.01.2022, a DGEEC solicitou à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), um parecer prévio relativo à aquisição de serviços de *Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle*”, tendo por deliberação do Conselho Diretivo daquela entidade, de 28.01.2022²³, sido aprovado um parecer favorável.
14. Em 24.01.2022, a DGEEC emitiu o cabimento com o n.º CS42200031²⁴.
15. Em 17.02.2022, a então Secretária de Estado da Educação assinou o pedido de autorização para ser possível exceder o limite legal dos encargos globais com contratos de aquisição de serviços no ano anterior (artigo 69.º da Lei do Orçamento de Estado para 2021), o qual veio a ser autorizado, em 03.03.2022, pela então Secretária de Estado do Orçamento através do Despacho n.º 463/2022/SEO²⁵. Não foi remetido pela DGEEC o documento comprovativo deste pedido à então Secretária de Estado da Educação.
16. Em 09.05.2022, o Diretor-Geral da DGEEC determinou o desenvolvimento do procedimento para aquisição de serviços de *“Suporte à Plataforma Digital da Educação e Extensão do Suporte Oracle”*, exarando despacho na Informação ref.ª 6/2022/DGEEC_DSTSI, de 12.04.2022, subscrita

²¹ Conforme ponto 1 do ofício ref.ª n.º 43585/2023/IGeFE/DAG, anexo ao Requerimento n.º 1236/2023, de 14.06.

²² Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 126-C/2021, de 31.12.

²³ Conforme Ata n.º 4/2022-CD, de 28.01.2022 anexa ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02. No quadro inserto no ponto 8. da identificada ata consta a data de entrada do pedido de parecer como sendo *“17.01.2021”* a qual se considera ser um erro de escrita, devendo ler-se *“17.01.2022”*, porquanto a identificação do parecer é 202201170101.

²⁴ Documento constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

²⁵ Anexos 4 e 5 do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

pela Diretora de Serviços de Tecnologia e Sistemas de Informação, F...²⁶. Nesta mesma informação, a Diretora de Serviços de Administração Financeira e Recursos Humanos, G...²⁷ despachou, em 09.05.2022, que a despesa estava *“prevista em sede de preparação de orçamento para o ano de 2022”*.

17. Em 30.05.2022, foi publicado o Decreto-Lei n.º 38/2022, que alterou a orgânica de várias entidades da administração direta e indireta do Estado, entre os quais, a DGEEC e o IGeFE, para o qual transitaram competências nas áreas de sistemas de informação e das tecnologias de informação e comunicação (TIC).
18. Em 31.05.2022, por despacho do Diretor-Geral da DGEEC, no uso de competências subdelegadas²⁸ e no âmbito do Procedimento n.º 2022/oo6/DGEEC/CPI (Informação n.º 52.2022.DSAFRH) foi autorizada a despesa (pelo valor estimado de 1.470.565,00 €) e a abertura de procedimento por concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, para a *“Aquisição de Serviços de Suporte à Plataforma Digital da Educação e Extensão do Suporte Oracle”*²⁹.
19. Em 01.06.2022, no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação, entrou em vigor o já referido Decreto-Lei n.º 38/2022 (alteração de várias leis orgânicas de serviços da administração pública).
20. Em 05.08.2022, a DGEEC, em consequência da entrada em vigor deste diploma legal e sendo seu entendimento *“(...) que desde essa data (leia-se 01.06.2022) não detém a (...) as atribuições e competências para adjudicar os procedimentos concursais que se encontravam então em curso (...)”*, remeteu ao IGeFE o Procedimento n.º 2022/oo6/DGEEC/CPI (Informação n.º 52.2022.DSAFRH)³⁰.

²⁶ Designada em regime de substituição, com efeitos a 01.02.2022, através do Despacho n.º 1963/2022, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 31, de 14.02.2022.

²⁷ Designada em comissão de serviço, através do Despacho n.º 12029/2021, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 237, de 09.12.2021.

²⁸ Cf. Despacho n.º 12359/2022, da Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Ministro da Educação publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 204, de 21.10.2022, com produção de efeitos a 30.03.2022 e ratificação de todos os atos, que no âmbito dos poderes ali delegados, tivessem sido praticados desde aquela data. Anteriormente, e desde 01.08.2020, foram subdelegadas competências através do Despacho n.º 8300/2020, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 167, de 27.08.2020.

²⁹ Conforme Informação n.º 52.2022.DSAFRH, de 31.05.2022, constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

³⁰ Ofício ref.ª 1079/2022/DGEEC_DSAFRH, de 05.08.2022, anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

Nesta data, o procedimento encontrava-se na mesma situação em que ficara em 31.05.2022 (aprovação das peças procedimentais), não tendo ainda sido promovida a publicação do respetivo anúncio no JOUE e no Diário da República³¹.

21. A DGEEC remeteu igualmente à Direção-Geral do Orçamento (DGO), com conhecimento ao IGeFE, uma mensagem de igual teor à referida no ponto antecedente, tendo ocorrido troca de mensagens a esse propósito entre a DGO, DGEEC e o IGeFE, durante o mês de agosto de 2022³².
22. De acordo com a informação transmitida pela DGEEC³³ tiveram intervenção na preparação deste procedimento de aquisição de serviços, entre 01.01.2021 e 05.08.2022, os dirigentes seguintes:
- ✓ D..., Diretor-Geral (durante todo o período)³⁴;
 - ✓ H..., Diretor de Serviços de Tecnologia e Sistemas de Informação (até 31.01.2022)³⁵;
 - ✓ F..., Diretora de Serviços de Tecnologia e Sistemas de Informação (a partir de 01.02.2022);
 - ✓ G..., Diretora de Serviços de Administração Financeira e Recursos Humanos (durante todo o período acima mencionado).

B. INTERVENÇÃO DO IGEFE (PROCESSO N.º 269/2023)

23. Entre 13 e 27.10.2022, o IGeFE efetuou pedidos à Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) de “*criação/alteração de Dado Mestre de Item Financeiro*” para se proceder a uma alteração orçamental³⁶ para permitir a anulação de dotação orçamental da DGEEC e o reforço de dotação orçamental no IGeFE.
24. Em 27.10.2022, o Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGeFE, no uso de competência delegada³⁷, e sobre a mesma documentação enviada pela DGEEC³⁸ [Procedimento n.º 2022/006/DGEEC/CPI (Informação n.º 52.2022.DSAFRH)] exarou o seguinte despacho: “*Procedimento assumido no âmbito da reestruturação de competências determinada pelo*

³¹ Conforme ponto 4 v) do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

³² Conforme anexos XVII e XLVI juntos com o ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP, remetido ao TdC em 30.01.2024.

³³ Ponto vi. do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

³⁴ Designado inicialmente em regime de substituição e posteriormente em comissão de serviço, com efeitos a 01.08.2020 e 13.12.2023, através dos Despachos n.ºs 7967/2020 e 12741/2023, publicados nos Diários da República, 2.ª série, n.º 158, de 14.08.2020 e n.º 239, de 13.12.2023, respetivamente.

³⁵ Com renovação da comissão de serviço e cessação de funções, com efeitos a 01.11.2021 e 31.01.2022, através dos Despachos n.ºs 11190/2021 e 980/2022, publicados nos Diários da República, 2.ª série, n.º 221, de 15.11.2021 e n.º 17, de 25.01.2022, respetivamente.

³⁶ Conforme anexos XXXV a XXXIX junto ao ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP, remetido ao TdC em 30.01.2024.

³⁷ Deliberação n.º 937/2022, do Conselho Diretivo do IGeFE, publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 163, de 24.08.2022.

³⁸ A qual tem, inclusivamente, o logótipo da DGEEC.

*Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30.05. Dada a urgência adaptem-se as peças e prepare-se a abertura, que autorizo, condicionada à execução da alteração orçamental na fonte 311 entre DGEEC e IGeFE*³⁹.

25. Em 03.11.2022, o então Presidente do Conselho Diretivo do IGeFE, ao abrigo de competências delegadas e subdelegadas, exarou despacho na Informação n.º 90033/2022/IGeFE/DPCO-NGA autorizando uma alteração orçamental para permitir a anulação de dotação orçamental da DGEEC e o reforço de dotação orçamental no IGeFE⁴⁰.
26. Em 09.11.2022, este pedido foi registado como “Alteração orçamental n.º 85” em aplicação informática e com referência a “ECE 860 a 866/2022”⁴¹.
27. Em 09.11.2022, e ainda no âmbito da mesma informação de abertura do procedimento da DGEEC acima referenciada no ponto 24, o Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGeFE exarou novo despacho no sentido serem adaptadas “(...) as peças do procedimento para ajuste por critérios materiais”⁴². Não foi documentado pelo IGeFE qualquer informação intercalar que levasse a esta decisão.
28. Em 22.11.2022, foram aprovados pela DGO⁴³ os pedidos do IGeFE relativos a alterações orçamentais resultantes da modificação das leis orgânicas.
29. Em 28.11.2022, foi emitido um parecer⁴⁴ pela I... sobre a legalidade de retroagir, a 01.06.2022, os efeitos do contrato que iria ser celebrado na sequência daquele procedimento (data a partir da qual o IGeFE ficou como responsável da Plataforma Digital de Educação), tendo-se concluído pela sua admissibilidade legal, atentas as circunstâncias excecionais que determinaram a responsabilidade do IGeFE naquele processo. Neste parecer nada foi mencionado quanto às consequências legais sobre o incumprimento da LOPTC e das normas financeiras aplicáveis.
30. Em 06.12.2022, e ainda no âmbito da mesma informação de abertura do procedimento da DGEEC referenciada no ponto 24 supra do presente capítulo, o Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGeFE proferiu novo despacho, nos seguintes termos:

“(...) Fundamento: CCP 24.º /1/ c).

³⁹ Despacho referido ainda no ponto 7. da Informação n.º 291/2023/IGeFE/DAGCP-NP, constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁴⁰ Anexo XXV junto ao ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP remetido ao TdC em 30.01.2024.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ponto 9. da Informação n.º 291/2023/IGeFE/DAGCP-NP constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁴³ Anexo XIX junto ao ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP remetido ao TdC em 30.01.2024.

⁴⁴ Remetido com o ofício ref.ª 28403/2023/IGeFE/DAG, de 21.04.2023 anexo ao requerimento n.º 752/2023.

Empresa a contratar: a mesma que tem vindo a prestar serviço na DGEEC, NIF: 501782230. Sem prejuízo da necessidade de visto do Tribunal de Contas para eficácia do contrato a celebrar, preveja-se a retroação de efeitos a 01.06.2022 (...).⁴⁵

31. Em 10.01.2023, a Coordenadora do Núcleo de Contratação Pública (DAG-NCP), J..., elaborou a Informação/Proposta n.º 291/2023/IGeFE/DAGCP- NCP – Processo n.º 59/2022/IGeFE ⁴⁶, subordinada ao assunto *“Aquisição de serviços de suporte à Plataforma Digital da Educação e extensão do suporte Oracle 2022/006/DGEEC/CPI – Autorização para a emissão de cabimento – Aprovação das peças adaptadas”*, mencionando que foi:

- ✓ Efetuado o enquadramento factual no qual são relatados os antecedentes da tramitação processual do Procedimento n.º 2022/006/DGEEC/CPI (Informação n.º 52.2022.DSAFRH) referenciado no ponto 18 do presente capítulo;
- ✓ Confirmada a necessidade de ininterruptibilidade da execução dos serviços prestados pela empresa Normática, desde 01.01.2022, conforme declaração anexa à informação e emitida, em 11.01.2023, por F..., gestora do contrato⁴⁷;
- ✓ Realizado o enquadramento legal das competências do IGeFE em matéria de autorização de despesa e de sujeição dos contratos a fiscalização prévia do TdC;
- ✓ Justificada a escolha do procedimento pré-contratual de ajuste direto em função de critérios materiais ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, como sendo uma *“opção proposta superiormente”*, acrescentando que *“(...) por razões imperiosas de direito público, entende este Instituto que o período compreendido entre 1 de junho de 2022 e o dia 31 de dezembro de 2022, não é suscetível de ser levado à concorrência, pelo que os serviços (...) deverão nesse período ser assegurados pela entidade que se pretende convidar e que é a entidade que atualmente está a assegurar os referidos serviços, a Normática”*.
- ✓ Sob o subtítulo de parecer/declaração que para o *“(...) valor do contrato que se estimou em 1.470.565,00 € (...) seria necessária a adoção de concurso público (...)”*, acrescentando que *“(...) verifica-se a inexistência de procedimento para a formação do contrato que teve por objeto a prestação de serviços efetivados em 2022 pelo operador económico – Normática (...)”*.

⁴⁵ Despacho vertido na Informação n.º 52.2022.DSAFRH, de 31/05/2022 e referenciado no ponto 10. da Informação n.º 291/2023/IGeFE/DAGCP-NP, ambos os documentos anexos ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁴⁶ Constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁴⁷ Constante em anexo ao requerimento n.º 1236/2023, de 14.06.

Ainda que se entenda de forma diferente o ajuste direto não significa a formação de um contrato sem quaisquer regras, uma vez que a inobservância de regras procedimentais implica que não se esteja perante um ajuste direto tipificado na lei (ainda que por critérios materiais) mas sim uma mera aquisição direta, situação que se enquadra no art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e que gera a nulidade do respetivo contrato a celebrar, constituindo fundamento de recusa de visto ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

Reforço que não acompanho a respetiva fundamentação na parte em que à retroatividade da produção de efeitos se aplica, uma vez que tendo o início dos serviços ocorrido em data anterior à celebração do contrato e à adjudicação, consubstancia uma restrição clara da concorrência garantida pelo disposto no CCP relativamente à formação do contrato e também violado o disposto do artigo 287.º, n.º 2, do CCP.

Porquanto se enuncia a assunção de uma despesa, com carácter público, em clara violação de normas financeiras, uma vez que, quando o compromisso for emitido já os factos geradores da despesa terão, na sua maior parte, ocorrido, sendo certo que a inexistência de compromisso válido no momento em que a obrigação de pagamento de despesa surge, gera a sua nulidade nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (da LCPA). Relembrando-se o que a propósito desta temática se disse no Acórdão nº 14/09 – 31.MAR – 1ªS/PL deste Tribunal (..)

Em conclusão e verificando-se que não foram respeitadas nenhuma das normas financeiras que regem a cabimentação (artigos 13º e 22º do Decreto-Lei n.º 155/92 - Regime da Administração Financeira do Estado), autorização de despesa (artigo 36º do CCP conjugado com o artigo 17º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho) e assunção de compromissos (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), à data de 01/07/2022, resulta, desde logo, claro que a ausência de ato autorizador da própria despesa, que se situa em momento cronologicamente anterior ao da assunção do compromisso, é gerador de um contrato nulo, por força do disposto no artigo 5.º, n.º 3, da LCPA. Portanto o meu entendimento não coincide totalmente com o superiormente proposto, mas em cumprimento do dever de subordinação ao órgão competente para a decisão de contratar elaboro a presente informação e adapto as correspondentes peças de procedimentos remetidas pela DGEEC ao tipo de procedimento ora pretendido”.

- ✓ Solicitada autorização para emissão de cabimento orçamental da despesa no montante de 1.808.794,95 €.

32. Em 12.01.2023, a Diretora Departamento de Administração Geral e Contratação Pública (DAG) do IGeFE, K..., emitiu o parecer seguinte, na informação identificada no ponto anterior:

“(...) Não concordo com o procedimento, conforme fundamentado no ponto IV da presente informação, não obstante o IGeFE ser alheio aos fatos que obrigam a abertura do respetivo procedimento e apesar de os serviços atestarem a efetiva prestação anterior do serviço, reportando-se à data a que se pretende que o contrato a formar retroaja efeitos (...)”.

33. Em 12.01.2023, sobre a mesma informação referenciada no ponto 31 supra o Conselho Diretivo do IGeFE deliberou o seguinte:

“Ponderados todos os fatores e cursos alternativos, cumpre ao Conselho Diretivo decidir como melhor compatibilizar os interesses em causa, dentro do enquadramento legal existente: o interesse público, incluindo os interesses legalmente protegidos dos cidadãos, por um lado a boa fé do Estado (través do IGeFE) para com o prestador de serviço; para o efeito não se deixou de ter em conta os pareceres contrários do serviços, em particular da coordenadora do Núcleo de Contratação Pública e da Diretora do Departamento de Administração Geral e Contratação Pública (...). Porém o entendimento do Conselho Diretivo é de que estamos perante um procedimento cuja formação contratual com efeitos retroativos é exigida (...) assim, (...) autorizamos a emissão do cabimento nos termos da presente informação (...), não acompanhando o parecer/declaração do ponto IV, que registamos para os efeitos anteriormente referidos de exclusão de responsabilidade (...)”⁴⁸.

Esta deliberação foi tomada por A..., B... e C..., na qualidade, à data dos factos, de Presidente, Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE, respetivamente.

34. Nesse mesmo dia, 12.01.2023, foi realizado o cabimento prévio da despesa com o n.º F442300052⁴⁹ e F... *“(...) na qualidade de dirigente da Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), atuando em nome do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (...)”* (e também gestora do contrato) assinou uma declaração de inexistência de conflitos de interesses⁵⁰.

⁴⁸ Despacho vertido na Informação n.º 291/2013/IGeFE/DAGCP- NCP, de 10.01.2023 constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁴⁹ Constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁵⁰ Ibidem.

35. Nessa data (12.01.2023), foi publicitado o Procedimento n.º 59/2022/IGeFE (convite e caderno de encargos) na plataforma eletrónica utilizada pelo IGeFE e no Portal Base, tendo a Normática (única entidade convidada) apresentado a respetiva proposta, em 18.01.2023⁵¹.
36. Em 27.01.2023, foi elaborada a Informação/Proposta n.º 6689/2023/IGeFE/DAG-NCP⁵² no âmbito do Procedimento n.º 59/2022/IGeFE na qual se procedeu à análise daquela proposta da Normática e foi proposto ao Conselho Diretivo do IGeFE a adjudicação da aquisição de serviços de suporte à plataforma digital da educação (PDE) e extensão do suporte Oracle àquela empresa, a autorização para a realização da despesa no valor de 1.470.565,00 € (a acrescer do IVA) a aprovação da minuta do contrato e a designação da gestora do contrato.
- A Técnica Superior, L..., subscritora da informação emitiu na mesma um parecer de adesão ao entendimento manifestado pela Diretora do DAG e pela Coordenadora do DAG-NCP dando por reproduzida a fundamentação constante do ponto IV. da Informação n.º 291/2023/IGeFE/DAGCP-NCP, referenciada no ponto 31 do presente capítulo do relatório.
37. Em 31.01.2023, a Coordenadora do DAG-NCP, J..., exarou um despacho sobre esta informação (reiterado pela Diretora do Departamento, K...) no qual referiu que *“(...) pese embora, não excluir a possibilidade de se afigurar defensável tese diversa, pendo para crer que não subsistirão fundamentos para sustentar a presente adjudicação, com os efeitos retroativos pretendidos, lançando mão de uma interpretação sistémica do disposto no artigo 5.º, n.º 3, da LCPA, porquanto a ausência de ato autorizativo da despesa, em momento cronologicamente anterior ao da assunção do compromisso, e a ausência de visto prévio do Tribunal de Contas são geradores de um contrato nulo (...)”*.
38. Em 31.01.2023, o Presidente do Conselho Diretivo do IGeFE, A..., no uso de competência delegada⁵³, exarou um despacho de *“Autorizo nos termos propostos”* sobre esta informação referida no ponto 36 supra.
39. Em 01.02.2023, foi emitido o documento de compromisso com o n.º F452301355⁵⁴.
40. Em 16.02.2023, o IGeFE, representado pelo Presidente do Conselho Diretivo, outorgou o contrato com a empresa Normática – Serviços de Informática e Organização, Lda, ao abrigo do

⁵¹ Conforme fluxo do procedimento na plataforma eletrónica constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁵² Constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

⁵³ Nos termos da alínea s) do n.º 1 da Deliberação n.º 937/2022, do Conselho Diretivo do IGeFE publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 163, de 24.08.2022.

⁵⁴ Constante em anexo ao requerimento n.º 326/2023, de 27.02.

procedimento por ajuste direto por motivos de urgência imperiosa, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, tendo por objeto a aquisição de serviços de “*Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle*”, pelo preço de 1.470.565,00 € (a acrescer do IVA) e prazo de um ano, produzindo efeitos após a concessão do visto pelo TdC.

41. De acordo com o esclarecido pelo IGeFE (Ofício n.º 28403/2023/IGeFE/DAG⁵⁵), em resposta a questão colocada por este Tribunal, os serviços “*(...) começaram a ser prestados 5 meses antes da entrada em vigor da alteração orgânica (reestruturação) operada pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30 de maio, com efeitos a 1 de junho de 2022, tendo-se iniciado em 1 de janeiro de 2022 (...)*”.
42. Em 17.02.2023, este contrato foi publicitado no Portal BASE⁵⁶.
43. Em 27.02.2023, o referido contrato foi remetido para fiscalização prévia do TdC⁵⁷, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
44. Analisado o processo em sede de fiscalização prévia, foi o mesmo devolvido, em 07.03.2023 e 10.05.2023, para esclarecimentos e aperfeiçoamento da respetiva instrução⁵⁸, designadamente, quanto ao início de produção de efeitos do contrato e realização de pagamentos, justificação para a inobservância do prazo de remessa do mesmo a fiscalização prévia do Tribunal, retroatividade da eficácia do contrato e fundamentação da escolha do procedimento.
45. Nessa sede o IGeFE respondeu, em 21.04.2023 e 14.06.2023⁵⁹, juntando diversos documentos e afirmou não ter realizado pagamentos relativos a este contrato anteriormente ao visto do TdC. Conforme transmitido pela DGEEC⁶⁰ e posteriormente, em sede deste processo de auditoria de apuramento de responsabilidade financeira, entre 01.01.2022 e 15.08.2022, no âmbito da responsabilidade desta entidade relativa à execução desta aquisição de serviços, não foram realizados pagamentos.
46. Analisado o contrato em sede de fiscalização prévia do TdC, em sdv, de 21.06.2023, foi proferida decisão com o seguinte teor:

“(...) deve ser reconhecido que o IGeFE não determinou o início de prestação dos serviços (sem o correspondente e antecedente procedimento contratual) (...) há que atender que o

⁵⁵ Anexo ao Requerimento n.º 752/2023, de 21.04.

⁵⁶ Conforme comprovativo remetido em anexo ao ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP.

⁵⁷ Requerimento n.º 326/2023, de 27.02 e que deu origem ao Processo n.º 269/2023.

⁵⁸ Ofícios n.ºs 7007/2023-DFP, de 07.03. e 18859/2023-DFP, de 10.05.

⁵⁹ Ofícios ref.ªs 28403/2023/IGeFE/DAG e 43585/2023/IGeFE/DAG constantes dos requerimentos n.ºs 752/2023, de 21.04. e 1236/2023, de 14.06., respetivamente.

⁶⁰ Ponto 4. vii) do ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSAFRH, de 30.01.2024.

IGeFE não pretendeu adjudicar àquele operador económico em concreto, favorecendo-o (...) há que reconhecer que (...) o Art.º 24.º, n.º 1, al. c) do CCP (...) permite o recurso ao ajuste direto com invocação de urgência imperiosa (...). Por outro lado, a questão da retroatividade (...) e da eventual violação de normas financeiras (...) tal como veio sendo apreciado noutras decisões deste TdC (...) deve ser apreciada com o contexto temporal do procedimento contratual em apreço e não com a data pretendida (ou efetiva) para o início de produção dos efeitos contratuais (...).

E, neste sentido, à data da decisão de contratar para este contrato existia cabimento financeiro e um compromisso (...) pelo que (...) nessa medida, face a estes pressupostos jurídicos assim delimitados, não se poderá concluir pela verificação da nulidade (...).

“(...) Nesse sentido, não se deixando de qualificar a situação como verdadeiramente atípica e irregular, ela não deixa de estar radicada neste enquadramento e contexto particularmente excecionais (que não poderão ser repetidos) e que fundamentam o recurso à concessão de visto mediante a formulação de recomendações no sentido de evitar de futuro as divisadas ilegalidades, nos termos do n.º 4 do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Não se deixa de reconhecer, todavia, que a situação de facto em apreço poderá ser geradora de responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do Art.º 65.º, n.º 1, als. b), h) e l), da LOPTC, a ser apurada pelo Departamento de Fiscalização Concomitante.

Conceder o visto ao contrato de aquisição de serviços submetido a fiscalização prévia. (...)

Recomendar à entidade fiscalizada, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC que, em subsequentes procedimentos,

- a. pretendendo-se adotar o procedimento por ajuste direto ao abrigo do disposto no Art.º 27.º, n.º 1, alínea a), do CCP, se consigne no respetivo programa do concurso a indicação do âmbito temporal e da extensão, ou da delimitação, dos serviços similares, cuja contratação se pretende repetir;*
- b. se garanta o cumprimento das condições cumulativas previstas no Art.º 27.º, n.º 1, alínea a) e subalíneas i), ii), iii) e iv) do CCP, caso se pretenda recorrer ao procedimento por ajuste direto; e*
- c. se proceda atempadamente ao planeamento e lançamento dos procedimentos e à preparação, autorização e outorga dos contratos, prevenindo a atribuição de efeitos retroativos ao contrato, que a lei só admite em circunstâncias excecionais (...).*

No seguimento do acima decidido, (...) dar-se conta ao Departamento de Fiscalização Concomitante do teor desta decisão e dos relatórios do Departamento de Fiscalização Prévia que a precedem (...)."

47. Em 28.07.2023, o Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE, B..., no documento denominado *"Pedido de Autorização de Pagamento (PAP)"* n.º 243, autorizou o pagamento da fatura n.º FA.2023/131, de 27.06.2023, no valor de 1.470.565,00 € (a acrescer do IVA), o que veio a ser concretizado através da ordem de pagamento n.º 525836527, de 28.07.2023⁶¹.
48. Em 06.12.2023, o IGeFE submeteu a fiscalização prévia dois outros contratos celebrados com a empresa Normática Serviços de Informática e Organização S.A. para *"Aquisição de updates/upgrades, em matéria de software Oracle licenciado e serviços de orquestração da Plataforma Digital da Educação (PDE) do IGeFE, I.P - Lote 2 – Serviços de orquestração da Plataforma Digital da Educação (PDE)"* e *"Lote 1 – Aquisição de updates/upgrades, em matéria de software Oracle licenciado"*, na sequência de adjudicação por lotes num concurso público com publicação no JOUE, nos valores de 2.007.973,00 € e de 1.597.373,27 € (a acrescer do IVA), que deram origem aos Processos de fiscalização prévia n.ºs 2636 e 2637/2023), respetivamente.

Em sdv, de 28.02.2024, estes dois contratos foram visados pelo TdC.

IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC

1. De acordo com o disposto nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, todos os contratos de aquisição de serviços outorgados por direções gerais e institutos públicos, que sejam geradores de despesa, de montante superior ao previsto no artigo 48.º da LOPTC e reduzidos a escrito por força de lei encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
2. Para este efeito importa, também, atender ao montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC, 750.00,00 €, caso se trate do valor individualizado de cada ato/contrato ou 950.000,00 € se estiver em causa o valor global dos atos/contratos que *"estejam ou aparentem estar relacionados entre si"*, como se preceitua no artigo 48.º da LOPTC.
3. Importa igualmente mencionar que tem sido entendimento deste Tribunal que o valor do contrato equivale ao preço contratual definido n.º 2 do artigo 97.º do Código dos Contratos

⁶¹ Conforme anexos LV a LVII remetidos com o ofício ref.ª 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP.

Públicos (CCP): *“Está incluído no preço contratual, nomeadamente, o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo.”*

B. DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA (OU SEM) PRONÚNCIA DO TdC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

4. Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados, desde logo, pelo que dispõe o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, isto é, esses atos e contratos *“(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*.
5. Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º, dispõem que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).
6. O início ou a execução integral dos contratos e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TdC, com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do artigo 45.º da LOPTC é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.

C. DO (IN)CUMPRIMENTO DO REGIME JURÍDICO PREVISTO NO CCP

C.1. QUANTO AO PROCEDIMENTO E CONTRATO

7. Nos termos dos artigos 31.º e 36º do CCP o procedimento de formação do contrato inicia-se com a decisão de contratar, que deve ser fundamentada, cabendo esta decisão bem como a escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no Código, ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar.
8. Para a celebração de contratos de aquisição de serviços deve adotar-se o procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicação no JOUE quando o valor do contrato for superior a 140.000,00 € (quando o Estado é a entidade adjudicante) ou 215.000,00 €

(para outras entidades adjudicantes), nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º e alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP⁶².

9. O valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, não podendo o valor do contrato ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, conforme preceituado nos n.ºs 1 e 8 do artigo 17.º do CCP.
10. Pode ainda ser adotado o procedimento por ajuste direto, independentemente do valor do contrato, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas, não lhe sejam imputáveis, em caso algum. Estes pressupostos são de verificação cumulativa, pelo que a falta de um deles impede a aplicação desta norma⁶³.
11. A este propósito salienta-se que a fundamentação para o recurso ao ajuste direto, em função de critérios materiais, não pode ser a mera reprodução do conteúdo da norma que se pretende invocar, devendo ser indicadas as razões pelas quais esse fundamento se encontra preenchido em termos tais que possam ser exteriormente controlados e avaliados de forma objetiva para determinar se efetivamente - avaliando os fundamentos invocados - estão conformes àquela norma⁶⁴.
12. Ora, como consta no Acórdão n.º 16/2008 – 1.ª S/PL, de 11.11:

“(...) 5. A urgência imperiosa deve ser resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e não podem ser, em caso algum, a esta imputáveis.

6. Acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto (...).

8. (...) Como também bem adianta a decisão recorrida, acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis, os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto (...).

⁶² Montantes vigentes nos anos de 2020 e 2023. Entretanto, para o biénio de 2024-2025, estes montantes passaram para 143.000,00 € e 221.000,00 €, por força da publicação do Regulamento Delegado (EU) 2023/2495 da Comissão, de 15.11.2023, publicado no JOUE, série L, de 16.11.2023.

⁶³ Veja-se nesse sentido PEDRO COSTA GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, Vol. I, Almedina, 2018, pág. 504, e acórdãos do TdC: n.º 5/2008 - 1.ª S/SS, de 22.01, n.º 7 /2008-1.ªS/PL, de 08.04, n.º 8/2011 –1ªS/PL, de 12.04, n.º16 /08 – 1ª S/PL, de 11.11 , n.º 35/2008 –1ª S/SS, de 06.03, n.º 45/11 - 1ª S/SS, de – 07.06, n.º 8 /2011 –1ªS/PL, de 12.04 e n.º 04/2012 – 1ª S/SS, de 14.02.

⁶⁴ Vidé ponto 162 do Relatório n.º 3/2024 - Audit 1.ª Secção.

Estão nesta situação tais procedimentos fundamentados em circunstâncias que, de algum modo, sejam imputáveis ao decisor público/dono da obra. É o que acontece, por exemplo, quando a impossibilidade de cumprimento dos prazos exigidos pelos concursos público, limitado e por negociação se devem a inércia da entidade adjudicante (...)”.

13. Não estando realizado qualquer dos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP e adequado ao valor (ou circunstâncias do contrato) é desrespeitado, desde logo, o disposto no seu artigo 16.º, bem como os artigos 20.º e 24.º do CCP, [sendo suscetível de se verificar uma falta total de procedimento de contratação - alínea l) do n.º 1 do artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo⁶⁵ (CPA), que é geradora da nulidade do contrato, como preceituado no n.º 2 do artigo 284.º do CCP].
14. Cada tipo de procedimento determina a realização de uma tramitação específica, salientando-se a decisão de contratar, publicitação ou envio de convite, análise de propostas e culminando no ato de adjudicação (artigo 73.º do CCP) e, em regra, na outorga de contrato escrito (artigo 94.º do CCP).
15. A preterição das normas legais supra identificadas é suscetível de consubstanciar a infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)*”.

C.2. QUANTO À EFICÁCIA RETROATIVA

16. Nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP as partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando razões de interesse público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos não seja proibida por lei, não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros e não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no Código relativamente à de formação do contrato.
17. Conforme Acórdão nº 14/2009 – 31.MAR – 1ªS/PL “(...) *sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação (...)*”, corroborado no Acórdão 26/2018-22.05-1.ªS/SS, no qual se menciona que o incumprimento das normas do CCP em contrato ao qual foi atribuída eficácia retroativa “(...) *aponta decisivamente para uma conclusão: verdadeiramente*

⁶⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02.

*não ocorreu procedimento de ajuste direto. Não houve observância de quaisquer regras procedimentais. Houve uma mera aquisição direta (...)*⁶⁶.

18. Preceituando o já citado n.º 4 do citado artigo 45.º da LOPTC, que os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, de valor superior a 950.000,00 €, não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade, tal é suscetível de impossibilitar a atribuição de eficácia retroativa a contratos de valor superior a este montante.
19. A preterição das normas legais supramencionadas é suscetível de configurar também o ilícito tipificado na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC *“(...) violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”*.

D. DO CABIMENTO ORÇAMENTAL (FALTA)

20. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁶⁷ estabelece os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social [alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 1.º]. O âmbito subjetivo está estabelecido no seu artigo 2.º, onde se incluem o IGeFE e a DGEEC.
21. Nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da LEO nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, de forma cumulativa, o facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis, disponha de inscrição orçamental na entidade, tenha cabimento orçamental, identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros e satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia [alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO].
22. A obrigação de cabimento prévio decorre igualmente do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07 (e sucessivas alterações), que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE).

⁶⁶ Veja-se ainda sobre o mesmo assunto a seguinte jurisprudência: Acórdão n.º 09/2012 – 19.06 – 1.ª S/PL, Acórdão n.º 13/2012 – 10.07 – 1.ª S/PL, Acórdão n.º 34/2013 – 17.12 – 1.ª S/SS, Acórdão n.º 21/2014 – 28.10 – 1.ª S/PL e Acórdão n.º 6/2014 – 29.04 – 1.ª S/PL.

⁶⁷ Lei n.º 151/2015, de 11.09, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2 e 37/2018, de 29.01 e 07.08, 41/2020, de 18.08 e 10-B/2022, de 28.04.

23. Não sendo realizada a competente inscrição orçamental, o correspondente cabimento e adequada classificação da despesa, verifica-se uma ilegalidade financeira que impede a autorização da despesa (n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE).
24. A preterição destas normas legais é suscetível de configurar o ilícito tipificado na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

E. DO (IN)CUMPRIMENTO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

25. Nos termos da alínea a) do artigo 3.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso⁶⁸ (LCPA), a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições constituem compromissos que se consideram assumidos, designadamente com a celebração de um contrato.
26. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LCPA, não pode ocorrer a assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, ou seja, as verbas disponíveis a muito curto prazo tal [alínea f) do artigo 3.º].
27. Para tal, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da LCPA, até ao 5.º dia útil de cada mês, devem as entidades determinar os fundos disponíveis de acordo com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (diploma que visa estabelecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 14.º da LCPA, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação).
28. Para o efeito, as entidades devem obrigatoriamente estar dotadas de sistemas informáticos que registem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento (n.º 2 do artigo 5.º da LCPA).
29. Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento devem emitir “um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente”. Sem esse número de compromisso, o contrato ou a obrigação subjacente em causa é nulo (n.º 3 do artigo 5.º da LCPA e n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06).

⁶⁸ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12, 66-B/2012, de 31.12, e 22/2015, de 17.03.

30. Por fim, a autorização da despesa é sempre precedida pela verificação da sua conformidade legal, nos termos da lei (n.º 5 do artigo 5.º da LCPA).
31. A violação das mencionadas normas financeiras, é suscetível de integrar também a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC *“(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*.

V. COMPETÊNCIA PARA OS ATOS IDENTIFICADOS

❖ Da DGEEC

1. A DGEEC é um organismo da administração central direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, tendo por missão garantir a produção e análise estatística da educação e ciência, apoiando tecnicamente a formulação de políticas e o planeamento estratégico e operacional, observar e avaliar globalmente os resultados obtidos pelos sistemas educativo e científico e tecnológico, em articulação com os demais serviços das áreas governativas da ciência, tecnologia, ensino superior e educação (artigos 1.º e 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 13/2012⁶⁹, de 20.01).
2. É dirigida por um Diretor-Geral, coadjuvado por 1 Subdiretor-Geral, cargos de direção superior de 1.º e 2.º graus, respetivamente (artigo 3.º do citado diploma). O Diretor-Geral da DGEEC, D..., foi designado com efeitos a 01.08.2020 (conforme despachos mencionados no ponto 22 do capítulo III deste relatório).
3. Neste Diretor-Geral foram subdelegadas⁷⁰ as competências para autorização *“(...) e escolha do tipo de procedimento (...) praticar todos os atos inerentes à abertura e desenvolvimento dos processos respetivos de (...) aquisições de (...) serviços (...) incluindo autorizar as despesas inerentes”*, nos termos do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, na sua redação atual, e *“(...) praticar todos os atos necessários ao acompanhamento e boa gestão e execução de contratos de (...) aquisição de serviços (...)”*, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do Despacho n.º 8300/2020, publicado no Diário da República n.º 167, de 27.08, respetivamente.

❖ Do IGeFE

4. O IGeFE é um instituto público de regime especial integrado na administração central indireta do Estado, dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio e rege-se, entre

⁶⁹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30.05.

⁷⁰ Conforme Despachos mencionados na nota de rodapé n.º 33.

outros, pelo disposto na Lei-Quadro dos Institutos Públicos⁷¹ (LQIP), respetiva Lei Orgânica⁷² e Estatutos⁷³ e tem por missão, entre outras, garantir a programação, a gestão financeira e o planeamento estratégico e operacional das áreas governativas da ciência, tecnologia, ensino superior e educação⁷⁴.

5. Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º da LQIP compete ao conselho diretivo, no âmbito da orientação e gestão do instituto dirigir a respetiva atividade [alínea a)] e praticar os demais atos de gestão decorrentes da aplicação dos estatutos e necessários ao bom funcionamento dos serviços [alínea i)].
6. Nos termos do artigo 24.º da LQIP os membros do conselho diretivo são solidariamente responsáveis pelos atos praticados no exercício das suas funções, ficando isentos de responsabilidade os membros que, tendo estado presentes na reunião em que foi tomada a deliberação, tiverem manifestado o seu desacordo, em declaração registada na respetiva ata, bem como os membros ausentes que tenham declarado por escrito o seu desacordo, que igualmente será registado na ata.
7. O IGeFE é dirigido por um conselho diretivo composto por um presidente e dois vogais, de acordo com o previsto nos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29.05, alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30.05, competindo-lhe gerir os recursos financeiros do IGeFE, I.P., tendo em conta os instrumentos de gestão aprovados e autorizar as despesas, podendo delegar em um ou mais dos seus membros e nos dirigentes dos seus serviços as competências que lhe estejam cometidas [alíneas e) e g) do n.º 2 e n.º 3 do mesmo diploma].
8. Nos termos do n.º 2 do artigo 38.º da LQIP, em matéria de autorização de despesa, o conselho diretivo tem a competência atribuída na lei aos titulares dos órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, ainda que o instituto público apenas possua autonomia administrativa, bem como a que lhe for delegada pelo membro do Governo da tutela.

De acordo com o n.º 3 deste mesmo artigo, considera-se delegada nos conselhos diretivos dos institutos públicos dotados de autonomia financeira a competência para autorização de despesas

⁷¹ Lei n.º 3/2004, de 15.01, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30.08, pelos Decretos-Lei n.º 200/2006, de 25.10 e n.º 105/2007, de 03.04, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22.03, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11.04, pela Lei n.º 57/2011, de 28.11, pelos Decretos-Lei n.º 5/2012, de 17.01 e n.º 123/2012, de 20.06, pelas Leis n.º 24/2012, de 09.07 e n.º 66-B/2012, de 31.12, e pelos Decretos-Lei n.º 102/2013, de 25.07, n.º 40/2015, de 16.03, n.º 96/2015, de 29.05 e n.º 61/2022, de 23.09.

⁷² Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29.05, alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30.05.

⁷³ Portaria n.º 255/2015 de 20.08.

⁷⁴ Artigo 3.º do Decreto Lei nº 96/2015, de 29.05, alterado pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30.05.

que, nos termos da lei, só possam ser autorizadas pelo membro do Governo da tutela, sem prejuízo de este poder, a qualquer momento, revogar ou limitar tal delegação de poderes.

9. Os membros do Conselho Diretivo do IGeFE, de 01.06.2022 a 27.02.2023, eram os seguintes:

Cargo	Nome	Despacho de Designação
Presidente	A...	Despachos n.ºs 4615/2021 e 8289/2022, publicados no Diário da República, 2.ª série, n.º 88, de 06.05 e n.º 130, de 07.07 (a)
Vice-Presidente	B...	Despachos n.ºs 3823/2021 e 8289/2022, publicados no Diário da República, 2.ª série, n.º 73, de 15.04 e n.º 130, de 07.07 (b)
Vogal	C...	Despacho n.º 8289/2022, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 130, de 07.07 (c)

- (a) Cessou estas funções com efeitos a 19.06.2024 (Despacho n.º 7705/2024, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 135, de 15.07).
- (b) Mantém-se em funções, conforme Despacho n.º 7441/2023, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 137, de 17.07.
- (c) Cessou estas funções com efeitos a 25.07.2024 (Despacho n.º 8959/2024, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 153, de 08.08).

10. Através da Deliberação n.º 937/2022⁷⁵, o Conselho Diretivo do IGeFE delegou no respetivo Presidente, A..., no âmbito da gestão de recursos financeiros, materiais e realização de despesas do IGeFE, as competências seguintes, ratificando todos os atos praticados desde 01.05.2022 (n.º 8):

- a) Autorizar a realização de despesas e pagamentos com locação e aquisição de bens móveis e de serviços, até ao montante previsto para os órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira [subalínea *iii* da alínea t)]⁷⁶.
- b) Despachar os assuntos de gestão corrente do IGeFE, designadamente praticar todos os atos subsequentes às autorizações de despesa e movimentar todas as contas, quer a crédito, quer a débito, incluindo assinatura de cheques, bem assim como outras ordens de pagamento e transferências necessárias à execução das decisões proferidas nos processos [*iv* da alínea t)].
- c) Assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro e orçamental pelas entidades legalmente competentes [subalínea *vii* da alínea t)].

⁷⁵ Publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 163/2022, de 24.08.

⁷⁶ Este montante é 3.740.984,23 €, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, alterado pelos Decretos-Lei n.º 1/2005, de 04.01, 18/2008, de 29.01, 33/2018, de 15.05, 10/2023, de 08.02, revogado pelos Decretos-Lei n.ºs 18/2008, de 29.01, e 40/2011, de 22.03, e repristinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11.04.

De sublinhar que todas estas competências estavam anteriormente delegadas no mesmo Presidente do Conselho Diretivo, com ratificação dos atos praticados desde 01.02.2020, com exceção da última competência que estava delegada na, à data, Vogal do Conselho Diretivo, E...⁷⁷.

11. Através da mesma Deliberação n.º 937/2022 (mencionada no ponto antecedente deste capítulo) foi atribuída ao Vice-Presidente do Conselho Diretivo, B..., a responsabilidade pelos processos de contratação e jurídicos do IGeFE e delegadas e subdelegadas as competências (n.º 2) para:

- a) Despachar e decidir os assuntos relativos aos departamentos de Administração Geral e de Contratação Pública, bem como os núcleos e trabalhadores afetos diretamente ao Conselho Diretivo, designadamente o Núcleo Jurídico e o Núcleo de Auditoria e Controlo Interno [alínea j) do n.º 2];
- b) Despachar e decidir os assuntos relativos à elaboração e atualização da calendarização e planeamento, anuais e plurianuais, dos processos de contratação pública, e aprovar ou submeter ao Conselho Diretivo as propostas de requisição interna e de necessidade;
- c) Tomar a decisão de contratar, nos termos do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos, e praticar todos os atos subsequentes, nomeadamente a decisão sobre a escolha do procedimento, a aprovação das peças do procedimento, a designação do júri e do gestor do contrato, a decisão de qualificação dos candidatos, bem como os restantes atos cuja competência esteja atribuída ao órgão com competência para a decisão de contratar, incluindo esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento, e verificação dos procedimentos e atos praticados pelo júri, com exceção da homologação do relatório final do júri, da decisão de adjudicação e dos atos subsequentes, em observância do disposto no Código dos Contratos Públicos, até ao montante previsto para os órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira ou até ao montante previsto nas respetivas delegações e subdelegações de competências, no caso do exercício de competências delegadas ou subdelegadas no Conselho Diretivo do IGeFE [alínea j) do n.º 2].

12. Nos termos do n.º 1 do artigo 47.º do Código do Procedimento Administrativo⁷⁸ (CPA) *“No ato de delegação ou subdelegação, deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou os atos que o delegado ou subdelegado pode praticar,*

⁷⁷ Deliberação n.º 43/2022 publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 8, de 12.01.

⁷⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02).

bem como mencionar a norma atributiva do poder delegado e aquela que habilita o órgão a delegar”.

13. Conforme Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo⁷⁹, de 24.10.2013, proferido no Processo n.º 755/13 (no âmbito de norma igual no CPA anterior ao atualmente vigente) *“(…) O verbo «especificar» mostra-se aí usado no sentido próprio de indicar as espécies ou tipos de poderes exercitáveis pelo delegado ou de actos por ele praticáveis. E isto significa que tais poderes ou actos devem ser objecto de identificação expressa no despacho de delegação, não sendo aceitável que ela se faça tacitamente (…)”.*

VI. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELAS ENTIDADES

Conforme já referido, o IGeFE celebrou um contrato de aquisição de serviços, em 16.02.2023, com uma cláusula que mencionava que só produziria efeitos após a concessão do visto. Não obstante, esta aquisição de serviços teve início em 01.01.2022 (por forma a não ser interrompida, uma vez que o contrato anterior tinha cessado em 31.12.2021), sem precedência de qualquer procedimento, bem como do cumprimento das regras financeiras e foi enviado a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, em 27.02.2023.

Com vista a completar a sua instrução e atentos os indícios de ilegalidade financeira detetados, foram efetuados pedidos de esclarecimentos quer em sede de fiscalização prévia, quer em sede de auditoria de apuramento de responsabilidade financeira.

Assim:

A. EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

1. Na resposta enviada em 21.04.2023, o IGeFE informou o seguinte⁸⁰:

“1. (...) A aqui entidade fiscalizada foi sujeita a um processo complexo de reestruturação através da entrada em vigor a 01 de junho de 2022, do Decreto-lei n.º 38/2022, de 30 de maio, que procedeu à reestruturação de serviços, com transição de competências e correspondentes projetos no âmbito dos sistemas de informação e tecnologias de informação e comunicação (TIC), da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (doravante DGEEC) para si, Instituto de Gestão Financeira da Educação I.P. (...).

⁷⁹ Consultável em <http://www.gde.mj.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3f76cfc2f677d5998025-7c15003703e3?OpenDocument&ExpandSection=1>.

⁸⁰ Ofício ref.ª 28403/2023/IGeFE/DAG constante do requerimento n.º 752/2023, de 21.04.

(...) tendo sempre presente que ambas as entidades reestruturadas (DGEEC e IGeFE) acautelam necessidades educativas de primeira necessidade e têm na sua missão e atribuição garantir a satisfação das mesmas para que o ano letivo decorra sem percalços (que, no caso o ano letivo então em curso, 2021-2022, quer a preparação e início do novo ano letivo, 2022-2023), não podia ser equacionada a alternativa (notoriamente inviável) de colocar em causa o fim do objeto do procedimento em fiscalização – a manutenção da existência Plataforma Digital da Educação (PDE) – uma vez que, estando em causa direitos e interesses fundamentais legalmente (e constitucionalmente) protegidos dos cidadãos, não havia a opção de deixar inoperável e inacessível ao utilizador tal serviço (...).

Perante o cenário singular que decorreu (...) a fiscalizada, e bem assim a DGEEC – entidade que lhe antecedeu nessas atribuições para si transitadas – viram-se perante a necessidade imperiosa de colocar em primeiro lugar a salvaguarda dos valores maiores acima descritos, (...) decidindo, assim, a DGEEC pela ininterruptibilidade do serviço adjudicado ao operador económico em anterior procedimento, no ano económico anterior, tendo este iniciado a prestação do serviço adjudicado a 1 de janeiro de 2022 conforme declaração de serviços prestados constante do processo; e decidindo, conseqüentemente, o IGeFE, pela continuidade de tais serviços, mantendo e assegurando a mesma ininterruptibilidade, dos mesmos serviços pelo mesmo fornecedor, a cuja escolha tinha sido completamente alheio.

2. (...) que o início da prestação de serviço teve início a 1 de janeiro de 2022, quando a atribuição era ainda da DGEEC; contudo, em consequência da aludida e complexa reestruturação, alheia à entidade fiscalizada (IGeFE), a que acresceram constrangimentos orçamentais, nomeadamente a autorização à alteração orçamental vertical na fonte financiamento 311 (Receitas de Impostos), entre DGEEC e IGeFE, que apenas se concretizou em 09 de novembro de 2022, momento esse em que o IGeFE se encontrava em condições para suportar o valor previsto para assegurar o respetivo cabimento (o que se efetivou em 12 de janeiro de 2023), dada a impossibilidade de o fazer antes sem as inscrições e transferências em sistema orçamental, bem como as respetivas validações pela Direção-Geral do Orçamento (...).

3. (...) a decisão da eficácia retroativa foi tomada exatamente pela imperiosa exigência de defender os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (interesse público primário, na medida em que se concretiza como atribuição constitucional do Estado no domínio do direito à educação), e por não existirem contra-interessados cujos interesses estivessem em risco de ser lesados (...).

O que moveu a entidade fiscalizada a eleger o ajuste direto por critério material foi, por um lado, precisamente a dimensão dos danos que resultariam para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (danos esses contrários ao interesse público); por outro lado, a constatação de que, estando verificada a realização integral da contraprestação (serviços objeto do contrato em apreço), o IGeFE, como serviço integrador das atribuições no âmbito da reestruturação operada, herdando as responsabilidades legais a tais atribuições associadas, sempre se constituíriam na obrigação de indemnizar o ora cocontratante pelas prestações realizadas, ao abrigo na proibição do enriquecimento sem justa causa; indemnização que se somaria ao preço a pagar pelo contrato com o mesmo objeto que fosse levado a outro tipo de procedimento – duplicação de encargo com manifesto prejuízo para o interesse público. De notar, ainda, que a opção por simular um procedimento contratual concursal seria uma hipótese totalmente ilegal, ilícita e inadmissível nas práticas contratuais da fiscalizada. Refira-se, ainda, no que diz respeito à análise da situação de não restrição da concorrência, que a mesma deve ser analisada à luz do espírito normativo constante do artigo 24.º do CCP, uma vez que se verificaram as referidas circunstâncias não imputáveis à entidade – a aludida reestruturação, no seu contexto específico –, e que o período a que diz respeito o contrato tem a duração na medida do estritamente necessário e o tipo de procedimento é escolhido pelos motivos de urgência imperiosa já mencionados (...).

Ora, no caso em apreço, o Instituto não pretendeu adjudicar àquele operador económico em concreto, favorecendo-o, nem não adjudicar a qualquer outro operador económico, desfavorecendo-o ou prejudicando-o. Antes a opção foi reconhecer os factos tal qual eles existiam à data da reestruturação, quando decorriam já 5 meses de serviços prestados pela entidade, que os prestava antes de 2022 através de procedimento totalmente alheio à fiscalizada (...).

4. (...) *E, não pretendendo a ora fiscalizada questionar qualquer dos pontos da citada jurisprudência, em particular do referido Acórdão n.º 33/2013-12.DEZ-1.ªS/SS, sempre se deve analisar a doura e precisa formulação do seu n.º 6 sumário: «Em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroactiva aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação (cfr. art. 287.º, n.º 2 do CCP).»*

(...) sempre será de sublinhar que a situação em apreço não é subsumível à situação integralmente rejeitada pelo acórdão citado: por não existirem quaisquer adendas, modificações ou alterações ao objeto, nem quaisquer faturas prévias à informação de cabimento e compromisso, por a despesa em curso existia já à data da reestruturação superveniente

(herdando o IGeFE uma despesa em curso e já iniciada previamente em outra entidade), e por não ter sido realizado qualquer pagamento em um contrato que impreterivelmente seria submetido a visto prévio pela fiscalizada, estando disso plenamente cientes os titulares do seu Conselho Diretivo. No caso concreto, não houve ainda qualquer opção de oportunidade dos atos procedimentais a realizar, atrasando ou adiantando a sua execução neste ou e, qualquer outro procedimento e ou contrato cedido pela DGEEC, opção essa que se materializasse na gestão de datas e ou prazos procedimentais com o intuito de falsear as normas vigentes de gestão financeira, nomeadamente tendo em vista disponibilizar a verba correspondente ao atual procedimento para servir outro qualquer contrato: isso mesmo se verifica na verificação do saldo orçamental em 2022, que se cifrou em valor maior do que o associado ao presente contrato (cifrando-se, pro memoria, em € 1.840.809,94). Registando-se também, para efeitos da apreciação casuística necessária, de que não existiu qualquer laivo de má fé por parte de tais titulares, nem qualquer grau de dolo, ainda que eventual, que lhes deva ser apontado. A decisão que lhes foi exigido que tomassem, e do qual resulta o contrato em fiscalização prévia, não pode por si ser prevista, evitada ou mitigada, tendo entrado na sua esfera de competências já com a excecionalidade e atipicidade com que, então, se confrontaram.

5. Face ao exposto nas respostas às questões, não seria possível consequentemente submeter em data anterior o contrato a fiscalização prévia, por não estarem reunidas as condições da submissão do contrato a tal fiscalização, porquanto a autorização para a realização da despesa e a adjudicação ocorreram em 31 de janeiro de 2023, a emissão do respetivo compromisso ocorreu em 01 de fevereiro de 2023, possibilitando a outorga do contrato em 16 de fevereiro de 2023. Pelo que, somente após a data da outorga do contrato, estava o mesmo em condições de ser submetido a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, o que foi feito em tempo habitual (...).

6. (...) Não foram efetuados pelo IGeFE quaisquer pagamentos, em conformidade com o n.º 1 da Cláusula 38.ª do Contrato celebrado, e em integral cumprimento do n.º 1 do citado artigo 45.º da LOPTC (...).

2. Posteriormente, em 14.06.2023, o IGeFE veio confirmar as informações prestadas anteriormente, tendo adicionalmente referido que⁸¹:

⁸¹ Ofício ref.ª 43585/2023/IGeFE/DAG anexo ao Requerimento n.º 1236/2023, de 14.06.

“(…) I. Em 25 de novembro de 2021, o Conselho de Ministros aprovou um projeto de decreto-lei «que procede à alteração da estrutura orgânica de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado (…))».

(…) O projeto de decreto-lei aprovado previa a reestruturação de serviços da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência (doravante DGEEC) e do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (doravante IGeFE) (...) passando para o IGeFE as atribuições na área dos sistemas de informação e das tecnologias de informação e comunicação (TIC) (...).

Assim, desde 25 de novembro de 2021, (...) ambas as entidades começaram a identificar os vários procedimentos necessários para implementar a reestruturação que se previa vir a ser legalmente determinada a partir do dia 1 de janeiro de 2022 (...).

(...) simultaneamente, e como o Orçamento do Estado para 2022 tinha sido rejeitado pela Assembleia da República no dia 27 de outubro de 2020⁸², foram identificadas as necessidades de alterações orçamentais verticais a realizar entre ambos os serviços, prevendo-se a dificuldade acrescida de o ano de 2022 se ir iniciar com um regime duodecimal, (...) por não ter sido aprovada a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022 (Proposta de Lei n.º 116/XIV/3). Do ponto de vista contratual (...) cessou a DGEEC de procurar desenvolver as aquisições de bens e serviços necessários para o novo exercício económico (...).

Tal projeto de decreto-lei, aprovado pelo Conselho de Ministros em 25 de novembro de 2021, não veio a ser, porém, promulgado por Sua Excelência o Senhor Presidente da República.

(...) O IGeFE não encetou assim, por carecer de legitimidade para o efeito, qualquer procedimento aquisitivo que lhe permitisse salvaguardar a missão e atribuição que ainda não lhe tinha sido conferida; e a DGEEC terá abordado os procedimentos aquisitivos com a prudência que se lhe exigia perante a possibilidade que representava de que as obrigações a assumir poderem deixar de lhe ser exigíveis a breve prazo (...).

Em particular no que diz respeito ao procedimento aquisitivo em apreço, a DGEEC emitiu cabimento em 24 de janeiro de 2022 – cabimento n.º CS42200031 (...).

(...) no dia 19 de maio de 2022, o Conselho de Ministros aprova novo projeto de decreto-lei que (...) veio a ser (...) publicado em 30 de maio de 2022 como Decreto-Lei n.º 38/2022 (...).

Dentro desse período, (...) ambas as entidades (...) não deixaram de estabelecer a necessária articulação, no que diz respeito (...), caso a caso, a forma e o calendário previsível para a

⁸² Deve ler-se 2021 (*lapsus scribendi*).

transferência entre as entidades dos direitos e obrigações, quer no âmbito da contratação pública (...) Desta articulação resultou o mapeamento do conjunto de responsabilidades a transitar entre ambas as entidades (...).

Assim, no que diz respeito ao procedimento sub judice, verificou-se (...) já existir parecer prévio da AMA (cfr. Anexo V), tendo a DGEEC feito chegar toda a documentação do procedimento (...) através de ofício do seu Diretor-Geral de 5 de agosto de 2022 (...).

3. Concluiu o IGeFE “(...) que, considerado a situação de inexigibilidade de conduta diversa por parte das pessoas que tomaram parte na deliberação de contratar, estamos perante uma situação em que sempre terá de ser considerado existir uma exclusão de ilicitude, considerando o estado de necessidade ou, pelo menos, um conflito de deveres, nos termos dos artigos 31.º, 34.º e 36.º do Código Penal, aplicáveis ex vi do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Não haverá, igualmente, lugar a qualquer responsabilidade reintegratória, uma vez que não foi feito qualquer pagamento, nem será, que só ocorrerá após a emissão do visto prévio (...).”

B. EM SEDE DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

B.1. IGeFE

Na resposta enviada a este Tribunal, em 30.01.2024⁸³, o IGeFE, veio reiterar as justificações anteriormente apresentadas, em sede de fiscalização prévia, acrescentando que:

“(...) IV. Outras vicissitudes institucionais

Deve ainda, na apreciação da factualidade que subjazeu aos trâmites em análise para a formação do contrato em apreço, ter-se em conta as mudanças ocorridas na estrutura dirigente do IGeFE:

- *A 30 de abril de 2022, foi exonerada, a seu pedido, a Vogal do Conselho Diretivo E...(...); ficando o Conselho Diretivo desde 1 de junho de 2022 (data em que passou legalmente a ter 4 membros) sem quórum de funcionamento;*
- *A 30 de junho de 2022 foram exoneradas, a seu pedido, a Diretora do Departamento de Administração Geral e Contratação Pública, M...(...), e da Coordenadora do Núcleo de Contratação Pública, N...(...);*
- *Apenas a 1 de julho de 2022, iniciou funções, em regime de substituição, o novo Vogal do Conselho Diretivo, C...(...); recuperando nesta data o quórum o Conselho Diretivo;*

⁸³ Ofício ref.^a 7402/2024/IGeFE/DAG-NCP.

- *A 11 de julho de 2022, iniciou funções, em regime de substituição, a nova Diretora do Departamento de Administração Geral e Contratação Pública, K...(...);*
- *A 18 de agosto de 2022, iniciou funções, em regime de substituição, a nova Coordenadora do Núcleo de Contratação Pública, J...(...).”*

IV. Conclusão (...)

i. Perante um conflito de deveres, sopesando o desvalor do procedimento adotado perante o potencial prejuízo para os bens jurídicos em causa, quer para o interesse público, quer para os interesses constitucional e legalmente protegidos dos cidadãos, e considerando por isso a inexigibilidade de conduta diversa – até por a mesma poder traduzir-se no resultado típico de vários tipos de crime contra o Estado – ao abrigo da jurisprudência supracitada do Tribunal de Contas, entendeu-se dever ser esse o procedimento a adotar nas excecionais (e irrepetíveis) circunstâncias verificadas.

ii. Entre 5 de agosto e 9 de novembro de 2022, no âmbito da formação do contrato em apreço, bem como dos atos administrativos, financeiros e contabilísticos necessários para a sua cabimentação, foram (realizados diversos procedimentos que descreveram).

De todos estes procedimentos juntamos cópias dos registos, muitos dos quais estando dependentes de terceiros para a realização desses atos (...).

iii. A data concreta do termo do contrato foi o dia 31/12/2022, conforme o próprio contrato prevê, sendo tal facto atestado pela declaração que constitui o referido Anexo VI.

iv. Pese embora o contrato objeto do processo de fiscalização prévia n.º 1884/2023, no âmbito da implementação pelo IGeFE de um investimento do Plano de Recuperação e Resiliência, ter operado sobre a infraestrutura e sistemas em causa, nos anos de 2023 e 2024, os serviços que constituem o objeto do contrato em apreço (para 2022) estão assegurados pelos contratos em apreciação, em sede de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, nos processos n.ºs 2636/2023 e 2637/2023. Sublinha-se que para a formação desses contratos foi realizado um concurso público internacional, com divisão em 2 lotes, submetendo à concorrência separadamente o licenciamento e a orquestração (...).”

B.2. DGEEC

Na resposta enviada, em 30.01.2024⁸⁴, a DGEEC reiterou as justificações apresentadas pela IGeFE, transcrevendo-as parcialmente no referente à alegada atipicidade do contexto institucional

⁸⁴ Ofício ref.ª 2024_000091_DGEEC_DSFRH.

em que decorreu o procedimento aquisitivo, e necessidade de garantir a ininterruptão dos serviços e sistemas que pertenciam à DGEEC e que posteriormente transitaram *ex vi legis* para as atribuições da IGeFE, acrescentado ainda outras razões e respetiva documentação anexa:

“(…) 1. Mudança de atribuições da DGEEC para o IGeFE (…)

Considerando estes fatores, foram marcadas e realizadas várias reuniões entre a tutela e ambos os serviços, e entre os serviços, por forma a identificar e coordenar da melhor forma possível a assunção pelo IGeFE das novas atribuições à data de 1 de janeiro de 2022. Assim, para além dos contactos informais entre os próprios trabalhadores de ambos os serviços, foram realizadas as reuniões mais bem detalhadas infra no ponto iv; sendo certo que em todo o período que decorreu entre 25 de novembro de 2021 e 27 de dezembro de 2021 o único cenário que nos foi comunicado foi que a reestruturação ocorreria a 1 de janeiro de 2022, nada fazendo prever que em 2022 fossem ainda da DGEEC as atribuições objeto de reestruturação, não representando por isso os seus dirigentes, com a informação que lhes fora transmitida, a possibilidade de a reestruturação não ocorrer na data indicada. (…)

2. Caráter ininterrupto dos serviços de orquestração que constituem objeto do contrato que veio a ser celebrado pelo IGeFE (…)

Assim, perante dois interesses públicos conflitantes, teve a DGEEC de optar pela preservação da garantia dos interesses constitucional e legalmente protegidos dos cidadãos, quer no que diz respeito ao funcionamento do sistema educativo público, e a garantia das suas comunicações e sistemas digitais, quer no que diz respeito à integridade dos dados pessoais de milhões de cidadãos, constantes nesses sistemas, alguns dos quais dados sensíveis. Sendo certo que tal opção não desvalorizou a legalidade da não interrupção dos serviços, considerando estarmos perante uma situação urgente, então previsivelmente para um mês, e valores perante os quais não estaria em causa um sacrifício do princípio da concorrência, sendo legalmente possível a atribuição de efeitos retroativos ao contrato que viesse a ser outorgado (nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do Código do Contratos Públicos).

3. Situação da mudança do dirigente intermédio

À atipicidade da situação descrita, deve ainda ser acrescentado o facto de que o então dirigente intermédio de 1.º grau, G..., Diretor de Serviços de Tecnologia e Sistemas de Informação, ter solicitado a cessação da comissão de serviço, o que veio a acontecer em 31 de janeiro de 2022 (…).

Com esta saída, existiu a necessidade de se proceder à nomeação de uma nova dirigente intermédia de 1.º grau, F..., para o cargo de Diretora de Serviços de Tecnologia e Sistemas de Informação (…).

Esta dirigente teve a necessidade de se inteirar dos procedimentos, tendo reformulado a informação inicial de necessidade no dia 12 de abril de 2022, após autorização da Secretária de Estado da Educação (em 12 de fevereiro – cf. Anexo 4) e da Secretária de Estado do Orçamento (Despacho N.º 463/2022/SEO, de 3 de março de 2022 (...)).

4. Passagem para o IGeFE da responsabilidade contratual

De forma subjacente a toda a situação da reestruturação de serviços, foi entendimento constantemente assumido e transmitido pela DGEEC à tutela e ao IGeFE que, com as atribuições a transitar entre as entidades, deveriam transitar também as obrigações e responsabilidades contratuais a elas associadas – entendimento, aliás, que de facto assumiu o IGeFE no contrato em apreço, que outorgou para os serviços prestados desde 1 de janeiro de 2022 (e não 1 de junho de 2022, data em que, afinal, a reestruturação veio mesmo a ter lugar).

iii) Diligências concretas realizadas no âmbito do contrato em apreço

No que diz respeito ao procedimento em causa, uma vez conhecido, em 27 de dezembro de 2021, que a reestruturação não teria lugar em 1 de janeiro de 2022, a DGEEC iniciou os procedimentos tendentes à contratação dos mesmos, tendo-se procedido a:

- 1. Cabimento (...);*
- 2. Pedido de parecer prévio à AMA (...);*
- 3. Preparação do procedimento, com aprovação das respetivas peças (...);*
- 4. Aprovação das peças (...).*

iv) Reuniões e contactos ocorridos a partir de 25 de novembro de 2021

Sublinha-se que a necessidade dos serviços que vieram a ser prestados pelo contrato em apreço, e a vulnerabilidade da situação foram comunicados pela DGEEC à tutela e ao IGeFE, logo em 3 de dezembro de 2021, por e-mail (...), respetivamente o e-mail e o anexo “Ponto de situação dos projetos a transitar para o IGeFE”.

Mais, desde 16 de dezembro de 2021 que foi autorizado o acesso aos dirigentes envolvidos do IGeFE às pastas de rede associadas às atribuições a transitar (...), de forma a poder aquele Instituto melhor preparar a reestruturação então agendada para 1 de janeiro de 2022. (...)

vii) Faturação, ordem ou autorização de pagamento

Não existe qualquer fatura, ordem ou autorização de pagamento, ou transferência bancária, uma vez que nenhuma fatura foi recebida, nem qualquer pagamento foi realizado pela DGEEC à entidade adjudicatária do contrato que veio a ser celebrado com o IGeFE e não com a DGEEC.

C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do despacho judicial de 24.01.2025, o IGeFE, a DGEEC e os indiciados responsáveis, foram notificados do relato, para se pronunciarem sobre o mesmo, querendo, no prazo aí fixado.

Como já se mencionou, apenas os indiciados responsáveis D..., B... e C..., respetivamente, Diretor-Geral da DGEEC, Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE, à data dos factos, apresentaram as suas alegações, de forma individual, quanto ao primeiro e, conjunta quanto aos demais, através de documentos rececionados nesta Direção-Geral, em 17.02.2025 e 10.03.2025⁸⁵.

Nas suas pronúncias, os indiciados responsáveis reiteraram os argumentos anteriormente prestados pelas entidades ao TdC e alegaram o que seguidamente se transcreve parcialmente ou se sintetiza.

- D...(Diretor-Geral da DGEEC), desde logo não impugna a factualidade apurada e constante do relato da auditoria.

“(…)

a) *Reiterar a importância dos serviços realizados neste âmbito para o Ministério da Educação, e para o regular funcionamento dos seus organismos e das escolas, nomeadamente o Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO), o Portal das Matrículas (PMAT), o Escola-360 (E-360) e o sistema integrado de bases de dados da educação (vulgarmente designado MISI).*

b) *Realçar o caráter atípico em que este processo ocorreu, nomeadamente, a transição de competências da DGEEC para o IGeFE e a alteração das chefias intermédias responsáveis pela área dos Sistemas de Informação da DGEEC.*

c) *Referir que o Diretor-Geral é o responsável máximo de um serviço, e reconheço que nesse âmbito a Lei prevê uma série de competências ao nível do controle, da monitorização e da avaliação das atividades dos próprios serviços, mas importa realçar que, nem sempre e em todos os momentos, estes Dirigentes conseguem ter todos os elementos para, por si próprios, conhecerem ao nível micro os projetos em curso ou mesmo para gerir, nas suas diferentes fases, os processos de aquisição de bens e serviços. Para essas tarefas, e no caso da DGEEC, existem os gestores de contrato e os gestores de projeto e, principalmente, os Dirigentes Intermédios nas áreas das Tecnologias e Sistemas de Informação e da Administração Financeira. Cabe a estes sinalizar na cadeia de decisão a proximidade do termo de um contrato e, sendo o caso, propor uma nova aquisição.*

⁸⁵ O indiciado responsável A... procedeu, no decurso deste prazo, ao pagamento voluntário das multas que lhe foram imputadas, pelo que o procedimento sancionatório se extinguiu para ele.

d) De forma a garantir a responsabilidade, a legalidade de todas as etapas e a consequente separação de funções, a DGEEC tem implementado para os procedimentos de contratação, um workflow, que se inicia na informação de necessidade e transita, através de pareceres e despachos, pelas áreas de competências de cada serviço interveniente. Nestes processos, o Diretor-Geral nunca é o responsável pela iniciativa de verificação de uma necessidade aquisitiva, em especial uma necessidade aquisitiva recorrente, muito menos para a elaboração da informação interna de constatação dessa necessidade. Em tais circunstâncias, cabe-lhe analisar as propostas que lhe são submetidas e decidir sobre o que lhe é proposto.

e) A DGEEC não possuía, nem possui, uma equipa especializada em contratação pública que permita responder de forma mais célere e atempada a processos mais complexos. Trata-se de uma opção que foi adotada no diploma orgânico da DGEEC.

f) A DGEEC não dispunha, nem dispõe, de serviços jurídicos, internos ou contratados externamente, que, possivelmente, poderiam ter permitido a preparação das peças procedimentais de forma mais célere ou mesmo aconselhado juridicamente o Diretor-Geral nas diferentes fases do processo de transição entre DGEEC e IGeFE.

(...)

- Em 30 de março de 2022, tomou posse o XXIII Governo Constitucional, ficando sem efeito as competências anteriormente delegadas no Diretor-Geral da DGEEC.

- Em 21 de abril de 2022, a DGEEC teve conhecimento que o senhor Ministro da Educação iria delegar no Senhor Diretor-Geral da Direção-Geral de estatísticas da Educação e Ciência as competências que lhe permitiriam a “Autorização e escolha do tipo de procedimento (...)”

(...)

Pelo anteriormente exposto, considero que fica claro a não existência de qualquer ato, consciente ou devidamente informado, do Diretor-Geral da DGEEC que tenha levado ao não cumprimento dos prazos ou a lesar, em qualquer aspeto, o Estado. Aliás, nas mais diversas etapas deste processo, tão complexo, como atípico, o Diretor-Geral sempre que teve conhecimento dos factos, tentou diligenciar de forma célere, como pode ser comprovado, por exemplo, pelas datas de assinatura dos despachos em todas as informações que lhe foram remetidas (sempre no mesmo dia em que foram recebidas).

Está em causa uma situação de contornos perfeitamente atípicos e irrepetíveis, cuja coincidência no tempo acabou por ter os efeitos conhecidos: a não aprovação do Orçamento do Estado, a dissolução da Assembleia da República e convocação de eleições, a aprovação de um diploma de reestruturação da DGEEC e do IGeFE que, posteriormente, se anunciou não vir a ser promulgada, a demora nas autorizações da Secretária de Estado da Educação e da Secretária de Estado do

Orçamento, a aprovação posterior e promulgação, largos meses depois, de um novo diploma que procedeu à reestruturação da DGEEC e do IGEFE, e até mesmo a mudança de titulares de cargos intermédios, todos estes fatores contribuíram para o sucedido. (...)”

Explicita, ainda, que, apesar de ter solicitado a guia para pagamento voluntário da multa não procedeu ao seu pagamento, uma vez que constatou que o mesmo ascendia ao montante total de 7.650,00 € (correspondente a 3 infrações) e não ao de 2.550,00 € (correspondente a 1 infração), que considerou que era o valor a pagar. Ora, aquele montante total *“(...) é claramente desproporcional à minha conduta neste processo e muito acima das minhas possibilidades financeiras ou do meu vencimento mensal”*.

Termina as suas alegações invocando que as eventuais infrações foram praticadas sempre de forma inconsciente, sem prejuízo para o regular funcionamento dos serviços prestados pelo Ministério da Educação e sem proveito para o próprio, solicitando que *“(...) seja exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira que esteja a ser imputada (...)”* ou, caso assim não se entenda, a relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, já que, para além da já referida *“ausência de cautela”*, não há registo de recomendações à DGEEC ou ao seu Diretor-Geral em matérias análogas às aquelas que ora se suscitam.

- B... e C... (Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE, respetivamente, à data dos factos) alegam que a factualidade descrita no relato não é completa nem foi devidamente ponderada e *“(...) não permite compreender os entraves burocráticos legalmente existentes no que respeita a matéria financeira, nem o tempo de demora na sua resolução (...) nem a essencialidade da sua manutenção [da prestação dos serviços].*

(...)

2. Noutro plano, no Relato escapa a verificação de que o contrato celebrado, tendo em vista, primordialmente, regularizar a situação fáctica anterior, teve outros propósitos (...).

Serviu, igualmente, para vincular o cocontratante a aspetos essenciais que, de outro modo, não seriam regulados (...) tratamento da proteção de dados pessoais (...), confidencialidade, direitos de propriedade intelectual; exigir caução e impor obrigação de garantia; limitar os direitos (...).

(...) conforme resulta expresso no Relato, o IGEFE, na sua pronúncia, não alegou interesses públicos conflituantes. Alegou conflito de deveres (...) o que é bem diferente.

(...), o Relato incide sobre um período de grande dificuldade e complexidade para o Conselho Diretivo do IGEFE.

(...)

Contudo, estas três infrações distintas, a verificar-se os respetivos pressupostos, sempre seriam meramente aparentes. (...) O concurso de infrações é meramente aparente, e não efetivo.

6. (...) é verdade que o contrato celebrado (também) teve em vista regularizar a prestação de serviços que vinha sendo realizada sem cobertura contratual.

Mas não era validamente possível ao IGEFE não dispor de tais prestações.

Não lhe cabia planejar atempadamente a aquisição de serviços em causa.

O IGEFE herdou o problema.

E o único comportamento que estava ao seu alcance era o de resolver o problema, e não o de o agravar.

Rejeita-se, assim, a imputação de responsabilidades financeiras. Seja porque ocorre causa excludente de ilicitude, seja porque não se verifica o requisito da culpa.

7. Mesmo que assim não se entendesse, sempre estariam reunidos os requisitos a que se refere o artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC com vista à relevação da responsabilidade financeira ou, em alternativa, da dispensa de aplicação de multa, nos termos do respetivo n.º 8. (...)”

Após descreverem factualmente o que estava em causa nas prestações que vinham sendo executadas pela Normática, bem como o que foi deliberado pelo Conselho Diretivo em 12.01.2023, continuam:

“16. No quadro da reestruturação e no âmbito da receção de trabalhadores da DGEEC no IGEFE, assume relevo que a regulamentação que concretizou a reestruturação do IGEFE (...). Está em causa a portaria n.º 310/2022, de 28 de dezembro (que, entre o mais, criou no IGEFE três novos departamentos (...) além de proceder a alterações nas competências dos departamentos preexistentes).

Até à publicação da Portaria que permitiu sedimentar nomeações e competências, teve, portanto, o Conselho Diretivo do IGEFE de proceder à resolução dos problemas colocados pela gestão de recursos humanos, de modo (i) a compreender integralmente a abrangência das suas novas competências e (ii) a distribuir serviço a cada uma das pessoas em termos que não as levassem a requerer mobilidade e, por essa via, a abandonar o IGEFE antes de o IGEFE perceber se tais pessoas seriam necessárias para dar cumprimento às novas atribuições e competências. Não será difícil compreender que, quer os trabalhadores oriundos da DGEEC, quer os trabalhadores que já eram do IGEFE, tinham expectativas de percurso profissional. O Conselho Diretivo teve de gerir essas expectativas sem perder de vista as suas (novas) atribuições e competências que continuaria a ter de prosseguir.

Por outro lado, em 30/06/2022, cessaram funções, a seu pedido, a Diretora do Departamento de Administração Geral e Contratação Pública e a Coordenadora do Núcleo de Contratação Pública.

Como não eram trabalhadoras dos quadros do IGEFE, voltaram aos seus serviços de origem. Ou seja, as trabalhadoras no IGEFE que tinham maiores conhecimentos nesta matéria cessaram as suas funções, deixando o Conselho Diretivo sem apoio direto e imediato na matéria. Só foi possível reconstituir esta falta abrupta mais tarde, em 11/07/2022 e 01/08/2022, respetivamente. (...)

17. Finalmente, assume relevo o decidido pelo Tribunal de Contas no processo de visto. (...)

18. Nas pronúncias que apresentou em 14/06/2023 e em 30/01/2024, o IGEFE invocou o conflito de deveres (...).

21. Conforme resulta da descrição factual realizada, o contrato em causa teve em vista o funcionamento da Plataforma Digital da Educação (...).

22. Ou seja: a Plataforma Digital da Educação está no centro de todo o processo educativo. Sem o seu funcionamento ou com o seu funcionamento deficiente põe-se em causa: (i) dados pessoais sensíveis de alunos e respetivas famílias; (ii) a possibilidade de inscrição escolar e de constituição de turmas; (iii) a possibilidade de contratação de professores para as escolas; (iii) a possibilidade de os alunos acederem aos benefícios da ação social escolar; (iv) a possibilidade de distribuição de manuais escolares gratuitos; (v) o registo de assiduidade e de avaliação ou o acesso posterior a esta informação. Não é, pois, um exagero afirmar que, sem o funcionamento correto, adequado e sem falhas da Plataforma Digital da Educação, o ano letivo não arranca ou, tendo já arrancado, fica paralisado.

23. Quando o IGEFE passou a ter atribuições e competências na matéria, vinham sendo realizadas prestações (sem cobertura contratual) pela empresa Normática relativas à Plataforma Digital da Educação. (...)

27. Assim, o IGEFE ou cumpria os deveres que corporizam as infrações financeiras que são apontadas, ou cumpria o dever, que também é legal, de continuar a disponibilizar os sistemas de informação aos serviços e organismos do Ministério da Educação, incluindo às escolas.

Não é mistério qual, de entre os deveres legais, o IGEFE decidiu escolher prosseguir.

Mas não se afirme, como o faz o Relato, que estão em causa interesses públicos conflitantes. Interesses públicos conflitantes seriam (i) o interesse na racionalidade financeira e o interesse em garantir concorrência no acesso a contratos públicos vs. (ii) o interesse público no funcionamento dos serviços. Não é (só) isso que está em causa. O que está em causa é um verdadeiro conflito de deveres: cumprir regras financeiras e de contratação pública vs. cumprir regras de competência. (...)

30. O conflito de deveres ocorre quando, “vigorando para um sujeito o dever de adotar determinada conduta, este se veja forçado a acatá-la ainda que para isso tenha que infringir outros

deveres relativos a posições jurídicas alheias, e cuja infração normalmente acarretaria a ilicitude do facto”. (...)

Quando assim sucede, ocorre uma causa de exclusão da ilicitude, que elimina o carácter devido do comportamento exigido por um dos deveres, causa essa que se impõe por razões de “necessidade lógica: a ordem jurídica não pode impor dois deveres incompatíveis entre si”. (...)

37. No quadro da prevalência de deveres, de um lado tem-se, a partir de 01/06/2022 (mais rigorosamente, a partir de 05/08/2022) o dever de cabimentar a despesa, de emitir o número de compromisso, de abrir procedimento aquisitivo, de adjudicar proposta, celebrar contrato escrito e submetê-lo a fiscalização prévia. (...)

De outro lado, tem-se o dever de assegurar que as escolas dispõem dos meios informáticos necessários ao exercício dos direitos por parte dos alunos e respetivos encarregados de educação, em termos que, potencialmente, poderiam pôr em causa o acesso dos alunos aos próprios serviços de educação (...) e, bem assim, a proteção dos dados pessoais (sensíveis) dos alunos e dos encarregados de educação (...).

38. Em suma, perante a incompatibilidade de deveres a cumprir, o IGEFE, os ora pronunciantes, optaram por dar cumprimento aos deveres que especificamente foram postos a seu cargo. E porque assim optaram, vedada ficou a hipótese de ordenar à Normática, que vinha realizando prestações sem contrato, que cessasse essas prestações (...).

39. À mesma conclusão (causa excludente de ilicitude) se chegaria pela figura do estado de necessidade administrativa (...)

No que respeita ao perigo (risco objetivo de lesão ou ofensa) iminente (...) recorda-se o que se afirmou acerca do funcionamento dos sistemas incluídos na Plataforma Digital da Educação (...) quanto à permanente necessidade de atenção à segurança informática, atendendo à natureza sensível de muitos dos dados (...).

No que se refere à excecionalidade da circunstância, ela mesma foi afirmada pelo Tribunal de Contas aquando da emissão do visto. (...)

Finalmente, não restam dúvidas de que só incumprindo as regras que corporizam os tipos de sanção financeira elencados no Relato seria possível continuar a dar cumprimento aos interesses públicos essenciais postos a cargo do IGEFE.

45. Em suma: o IGEFE não contribuiu para que a Normática prestasse serviços sem contrato a partir de 01/01/2022. Não contribuiu para que em 01/06/2022 (e em 05/08/2022, quando o assunto foi endossado ao IGEFE) a Normática continuasse a prestar serviços sem contrato. Nessa data, o IGEFE não tinha meios ao seu dispor para (i) fazer cessar essas prestações

mantendo em funcionamento a Plataforma Digital da Educação (meios humanos ou materiais) ou (ii) para proceder imediatamente à contratualização dessas prestações (meios financeiros). Procurou diligenciar no sentido da obtenção dos meios financeiros, o que só logrou alcançar em 22/11/2022, com o registo, pela DGO, da alteração orçamental.

46. Do referido resulta que o IGEFE, os membros do seu órgão de administração, atuaram com a diligência e a cautela exigíveis no cenário, verdadeiramente excecional, em que se encontravam. Que não podiam ter atuado de outro modo. Ou seja, que agiram sem culpa. (...)

48. No Relato sob pronúncia, imputa-se ao IGEFE três responsabilidades sancionatórias distintas. Contudo, o comportamento descrito reconduz-se a uma única infração. (...)

Quando se obtém prestações sem procedimento, todas elas se verificam. Mas, em rigor, a atuação intelectual é só uma: a obtenção de prestações sem procedimento.

Assim, mesmo que não se verificasse uma causa de exclusão da ilicitude e mesmo que se verificasse a culpa dos agentes (incumprimento de dever de cautela), sempre se estaria perante, apenas, uma infração: a contida no artigo 65.º, n.º 1, alínea I), da LOPTC. Ou seja, está-se perante um concurso aparente (consunção), e não real, de infrações, o que convoca um juízo de censura único refletido sobre o incumprimento de um único interesse ou valor jurídico, sob pena de se sancionar mais do que uma vez uma única violação do bem jurídico putativamente ofendido, infringindo o ne bis in idem. (...)

49. Em face do referido, a manter-se o entendimento da ocorrência de ilicitude e de culpa, apenas deveria ser imputada uma única infração, e não três.

50. Até porque, no quadro da proporcionalidade a que deve estar sujeito o exercício do poder sancionatório, inexistente qualquer facto que permita concluir representações mentais distintas relativas a cada uma das infrações separadamente consideradas. A situação factual herdada pelo IGEFE foi uma só e foi tratada como tal (...)."

Terminam as suas alegações solicitando **a modificação das conclusões vertidas no relato de modo a verificar a ausência de responsabilidade sancionatória por ocorrer causa de exclusão da ilicitude e/ou por não se verificar a culpa ou, caso assim não se entenda a relevação da responsabilidade financeira ou, por último a dispensa de aplicação de multa.**

VI. APRECIÇÃO

1. Em 17.05.2021, a DGEEC e a Normática - Serviços de Informática e Organização, S.A. celebraram um contrato de aquisição de serviços de “*Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle*”, com o preço contratual de 1.028.740,00 € (a acrescer do IVA), para vigorar no ano de 2021.

2. Segundo o alegado pela DGEEC e pelo IGeFE, estas entidades, em 25.11.2021, tiveram conhecimento da aprovação de um projeto de decreto-lei que procedia à alteração da estrutura orgânica de ambos os organismos, com efeitos a 01.01.2022, e de acordo com a qual a competência para a aquisição daquele tipo de serviços passava para o IGeFE.
3. Neste contexto, terão sido realizadas reuniões conjuntas e com a tutela e estabelecido, por acordo, que os procedimentos/contratos seriam transferidos para o IGeFE. Todavia, na sequência de pedido de demissão do Governo e convocação de eleições legislativas (05.12.2021), este projeto de decreto-lei não foi promulgado, tendo estas entidades conhecimento desse facto, alegadamente, em 27.12.2021.
4. Os serviços de *“Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”* continuaram a ser prestados ininterruptamente, de 01.01.2022 a 31.05.2022, por decisão do Diretor-Geral da DGEEC e a partir de 01.06.2022 em diante, sob a égide do Conselho Diretivo do IGeFE.
5. Para além da ausência de procedimento e outorga de contrato, estes serviços foram prestados sem a emissão prévia de um número de compromisso, que só foi emitido, pelo IGeFE, em 01.02.2023.

Quanto ao cabimento orçamental prévio, a DGEEC cabimentou esta despesa, em 24.01.2022, mas com a transição do processo para o IGeFE a dotação orçamental veio a ser anulada e só em 09.11.2022 foi feita alteração orçamental para o efeito e o novo cabimento apenas foi prestado em 12.01.2023.
6. Após a execução dos serviços em apreço, em 16.02.2023, o IGeFE celebrou um contrato de aquisição de serviços de *“Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”*, pelo preço de 1.470.565,00 € (a acrescer do IVA) e prazo de 1 ano, com eficácia retroativa a 01.01.2022, e na sequência de um alegado procedimento de ajuste direto, com base em critérios materiais, aberto por despacho do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGeFE, de 09.11.2022.
7. Questionado o IGeFE, em sede de fiscalização prévia e também a DGEEC, em sede de auditoria de apuramento de responsabilidade financeira, quanto às questões de legalidade que afetaram a execução desta aquisição de serviços, estas entidades vieram:
 - a) Assumir que o procedimento em causa visava “regularizar” a prestação de serviços efetivamente prestada pela empresa Normática, desde 01.01.2022 a 31.05.2022, na DGEEC (e na sequência de um contrato anterior que cessou em 31.12.2021) e, posteriormente,

desde 01.06.2022, no IGeFE, por força da alteração orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 38/2022, de 30.05.

- b) Esclarecer que os serviços adquiridos não podiam ser interrompidos, atenta a sensibilidade dos dados e a responsabilidade, inclusivamente criminal, decorrente daquela interrupção, caso ocorresse.
 - c) Informar que, perante a necessidade de manutenção ininterrupta na prestação daqueles serviços e o cumprimento das normas legais sobre contratação pública e procedimentos financeiros/contabilísticos, bem como a urgência da situação, optaram pela preservação da garantia dos interesses constitucionalmente garantidos dos cidadãos no que diz respeito ao funcionamento do sistema educativo público, garantia das suas comunicações e sistemas digitais e integridade de dados pessoais de milhões de cidadãos, preterindo o cumprimento das normas legais aplicáveis, incluindo a pronúncia do TdC.
 - d) Referir a cessação de funções de dirigente superior no IGeFE (que inviabilizava a existência de quórum no Conselho Diretivo) e de dirigentes intermédios com competências nas áreas da contratação pública (IGeFE) e de tecnologia e sistemas de informação (DGEEC) o que obrigou à adaptação dos novos dirigentes designados nos processos em curso e consequente demora na tramitação dos processos.
8. Argumentou, ainda, o IGeFE que não podia cabimentar a despesa antes de 09.11.2022 por não ter o seu orçamento reforçado com a dotação orçamental anulada na DGEEC e dependente de autorização e efetivação pela DGO, que a aquisição de serviços estava a ser executada quando o procedimento lhe foi transmitido pela DGEEC, em 05.08.2022, tendo, perante essas circunstâncias a cuja origem era alheio, sido forçado a retroagir os efeitos materiais do contrato. Esta entidade comprovou que apenas efetuou pagamentos à cocontratante, pelos serviços prestados, em 28.07.2023, isto é, após o visto deste Tribunal (21.06.2023).
9. Posteriormente, e no exercício do contraditório, os indiciados responsáveis:
- D... (Diretor-Geral da DGEEC) reiterou a importância dos serviços adquiridos para o regular funcionamento dos organismos do Ministério da Educação e das escolas e o caráter atípico em que decorreu a transição de competências da DGEEC para o IGeFE e alegou que:
 - a) O Diretor-Geral é o responsável máximo do serviço, mas para o exercício dessas funções compete aos dirigentes intermédios sinalizar o termo de um contrato e a necessidade de nova aquisição, cabendo-lhe analisar as propostas que lhe são submetidas e decidir sobre o que lhe é proposto.

- b) A DGEEC não possuía uma equipa especializada em contratação pública nem em serviços jurídicos que, possivelmente, poderiam ter preparado as peças procedimentais de forma mais célere ou mesmo aconselhado juridicamente o Diretor-Geral nas diferentes fases do processo de transição entre DGEEC e IGeFE.
 - c) Não praticou qualquer ato consciente ou devidamente informado que tivesse levado ao não cumprimento dos prazos ou a lesar o Estado e sempre que teve conhecimento dos factos tentou diligenciar de forma célere.
- B... e C... (Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE, respetivamente, à data dos factos) reiteraram as justificações anteriormente apresentadas pelo IGeFE de regularização dos serviços que vinham sendo adquiridos sem contrato e a necessidade de não interromper essa aquisição de serviços e a cessação de funções de dirigentes e trabalhadores, tendo alegado também que:
- a) Este contrato, mesmo outorgado à *posteriori* teve o propósito de vincular o cocontratante a aspetos essenciais que, de outro modo, não seriam regulados, tais como o tratamento e proteção de dados pessoais, exigir caução e impor obrigação de garantia, bem como limitar os direitos a reconhecer à empresa que vinha prestando o serviço, alcançando o seu acordo e prevenindo uma futura ação judicial, transigindo-se no respetivo valor e evitando-se a futura condenação no pagamento de juros.
 - b) Não atuaram com base em interesses públicos conflitantes como se mencionou no relato da auditoria, mas sim numa situação de conflito de deveres e em estado de necessidade, causas de exclusão da ilicitude, e perante a incompatibilidade de deveres a cumprir, optaram por dar cumprimento aos deveres que especificamente foram postos a seu cargo (manutenção dos serviços adquiridos à empresa).
 - c) São-lhes imputadas três infrações financeiras, mas as mesmas resumem-se a uma só, ocorrendo um concurso aparente (consunção), e não real, de infrações, o que convoca um juízo de censura único refletido sobre o incumprimento de um único interesse ou valor jurídico, sob pena de se sancionar mais do que uma vez uma única violação do bem jurídico putativamente ofendido, infringindo o princípio do *ne bis in idem*. (...)
- i) Os três indiciados responsáveis terminam as suas alegações requerendo a não imputação de responsabilidade financeira sancionatória ou, caso assim não seja entendido pelo TdC, a sua relevação ou, por último, a dispensa da aplicação de multa.
10. Apreciando toda a argumentação trazida ao processo formulam-se as observações infra.

a) No que se refere à imprescindibilidade e prestação contínua dos serviços em causa:

i. Tratando-se de uma aquisição de serviços que, como se afirma, não podia ser interrompida atenta a sua importância para o regular funcionamento dos organismos do Ministério da Educação, para as escolas, para todo o processo educativo, a invocada sensibilidade dos dados, considera-se que a mesma não correspondia a necessidades imprevisíveis e desconhecidas que não fossem possíveis de antecipar através de um planeamento/gestão mais atempado ⁸⁶, uma vez que, como se reconheceu, consubstanciava a continuidade da execução de um contrato que terminava a sua vigência em 31.12.2021.

ii. A DGEEC e o IGeFE conheciam, pelo menos, desde 25.11.2021, a aprovação pelo Governo de um projeto normativo com vista à respetiva reestruturação orgânica e transferência de competências em matéria de aquisição de bens e serviços, tendo no período de 25.11.2021 a 20.12.2021, ocorrido reuniões entre estas duas entidades, com a presença da tutela em algumas delas (03 e 20.12.2021), para identificação dos contratos que iriam transitar para a esfera de competência do IGeFE.

Neste sentido, era dever dos dirigentes máximos destas duas entidades articularem a sua atuação para, em cumprimento dos procedimentos previstos no CCP e das normas financeiras, assegurarem que a aquisição de serviços em apreço continuaria a ser prestada no ano de 2022 e de um modo legal.

iii. Ora, por um lado, a DGEEC não comprovou ter realizado diligências anteriormente a 25.11.2021 para abertura de novo procedimento concursal, tendo, apenas, em 03.12.2021, remetido ao Chefe do Gabinete da então Secretária de Estado da Educação e ao IGeFE um e-mail com um “ponto de situação” e em anexo no qual era referido, quanto a estes serviços, ser “(...) *necessário lançar um temporário para assegurar os serviços a partir do dia 01/01/2022 pelo período mínimo de 2 meses até lançamento e conclusão do novo CPI (...)*”.

iv. Por outro lado, alegadamente, em 27.12.2022, a DGEEC e o IGeFE tiveram conhecimento da não aprovação do referido decreto-lei que iria alterar a estrutura orgânica das duas entidades.

⁸⁶ Vide Sentença n.º 4/2018, de 16.02, e Acórdão 1/2018 —1.ª S/PL, de 29.01, transitado em julgado em 15.02.2018.

Porém, desde essa data, e segundo a DGEEC, o procedimento era urgente, mas, apenas, em 17.01.2022, fez o pedido de parecer prévio à AMA (que veio a ser emitido favoravelmente em 28.01.2022), em 24.01.2022 emitiu o cabimento orçamental da despesa, em 12.04.2022, elaborou nova informação sobre a matéria e, no dia seguinte à publicação do diploma em Diário da República que alterava a orgânica da DGEEC e do IGeFE, 31.05.2022, o Diretor-Geral da DGEEC autorizou a despesa e a abertura de procedimento por concurso público com publicação de anúncio no JOUE e (não tendo publicado o mesmo) e, em 05.08.2022, remeteu ao IGeFE a documentação relativa a este processo.

- v. Ora, ainda que houvesse uma expectativa, em 25.11.2021, de que, a partir de 01.01.2022, a DGEEC não seria a responsável pela execução deste contrato/procedimento, deveria ter tomado as providências necessárias para que a partir daquela data os serviços que alegadamente não podiam ser interrompidos fossem adquiridos de acordo com a legislação aplicável, independentemente da entidade que iria executar o contrato.
- vi. Sabendo que os procedimentos concursais têm de obedecer a uma tramitação própria, em 25.11.2021, já a mesma deveria estar a ser desenvolvida (e numa fase final) pela DGEEC, o que não se verificou. Com efeito, a DGEEC demorou mais de 5 meses para autorizar a abertura de um procedimento concursal desde que alegadamente teve conhecimento que o diploma da reestruturação destas entidades não ia ser aprovado (27.12.2021 a 31.05.2022), tendo dotação orçamental para o efeito e desde o momento em que efetuou o cabimento prévio da despesa (24.01.2022) até à autorização de abertura do procedimento (31.05.2022) decorreram mais de 4 meses, não tendo publicitado sequer o mesmo, em data em que ainda detinha as competências para o efeito.
- vii. Ou seja, sendo a DGEEC a entidade responsável pela aquisição dos serviços que não podiam ser interrompidos e tendo dotação orçamental para o efeito, apurou-se que só quase no termo do contrato então em vigor iniciou as diligências para a nova adjudicação destes serviços.
- viii. Não colhem, assim, também os argumentos apresentados pelo Diretor-Geral da DGEEC, D... (ponto 9 deste capítulo), de serem os dirigentes intermédios os responsáveis por atempadamente sinalizarem o termo do contrato e a necessidade de nova aquisição e a DGEEC não possuir uma equipa especializada em contratação pública nem de serviços jurídicos que poderiam ter permitido a preparação das peças

procedimentais de forma mais célere ou mesmo aconselhado juridicamente o Diretor-Geral nas diferentes fases do processo de transição entre DGEEC e IGeFE, como se os deveres do mesmo fossem de natureza passiva.

- ix.* Pelo contrário, ao abrigo do artigo 4.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública⁸⁷ (EPD) os titulares dos cargos dirigentes estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo observar, no desempenho das suas funções, os valores fundamentais e princípios da atividade administrativa consagrados na Constituição e na lei, designadamente os da legalidade e da responsabilidade.

Decorre ainda do n.º 1 do artigo 7.º do EPD que compete aos dirigentes superiores de 1.º grau (diretor-geral) praticar todos os atos necessários ao normal funcionamento dos serviços e órgãos no âmbito da gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais (alínea d), organizar a estrutura interna do serviço ou órgão e definir as regras necessárias ao seu funcionamento, articulação e, quando existam, formas de partilha de funções comuns (alínea f), acompanhar e avaliar sistematicamente a atividade do serviço (alínea i) e elaborar planos de ação que visem o aperfeiçoamento e a qualidade dos serviços definindo metodologias de melhores práticas de gestão e de sistemas de garantia de conformidade face aos objetivos exigidos (alínea j).

Para este mesmo motivo, nos termos do artigo 19.º e seguintes do EPD, os dirigentes máximos dos serviços são sujeitos a um procedimento concursal de recrutamento e seleção apenas podendo ser opositores ao mesmo candidatos com licenciatura concluída há, pelo menos, 10 anos e que possuam competência técnica, aptidão e experiência profissional adequadas ao exercício das respetivas funções.

- x.* Assim, estando este indiciado responsável designado, à data dos factos, como Diretor-Geral da DGEEC, em regime de substituição, desde 01.08.2020, exercendo funções de dirigente intermédio nesta entidade desde maio de 2012 e com uma vasta experiência na administração pública (vogal do Conselho Superior de Estatística, representante nacional em diversos grupos da Comissão Europeia, do Eurostat, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura, Diretor Executivo do Observatório da Sociedade de Informação e do Conhecimento, entre outros) conforme

⁸⁷ Lei n.º 2/2004, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30.08, 64-A/2008, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, 64/2011, de 22.12, 68/2013, de 29.08, 128/2015, de 03.09.

decorre da nota curricular anexa ao Despacho n.º 7967/2020, de 20.07.2020 (nomeação em regime de substituição), não poderia desconhecer a necessidade de ter a iniciativa de organizar e orientar os serviços com vista ao cumprimento da legalidade e definir as regras necessárias à articulação dos atos necessários praticar com o IGeFE.

- xii.* Já no que se refere ao IGeFE, após receção, em 05.08.2022, da documentação relativa a esta aquisição de serviços desenvolveu várias diligências com a DGO e a ESPAP relativas a pedidos de alteração orçamental (de agosto a outubro de 2022), registo em aplicação informática de pedido de reforço de dotação orçamental do IGeFE por anulação da dotação da DGEEC (novembro de 2022) após o que cabimentou a despesa, procedeu à abertura do procedimento, em 09.11.2022, e enviou o convite e caderno de encargos, em 12.01.2023, recebeu proposta da única empresa convidada, em 18.01.2023, adjudicou os serviços, autorizou a despesa e aprovou a minuta do contrato a celebrar, em 31.01.2023, e celebrou o contrato (16.02.2023), pelo prazo de um ano e com efeitos retroativos a 01.01.2022.
- xiii.* Constatase, assim, que o procedimento para a aquisição de serviços foi realizado depois da execução dos serviços que, no ano de 2022, ascendeu ao montante de 1.470.595,00 € (a acrescer de IVA), isto é iniciou-se cerca de 1 ano após o começo da execução dos serviços, pelo que não se pode considerar que o mesmo tenha correspondido a um verdadeiro procedimento pré-contratual, mas apenas, constituiu um meio para a obtenção de uma proposta da empresa para regularizar uma situação de facto que já se tinha concretizado.
- xiii.* Reconhece-se que, conforme alegado pelos indiciados responsáveis B... e C..., o contrato em apreço e celebrado posteriormente ao termo da aquisição dos serviços em causa teve o benefício de vincular o cocontratante a aspetos essenciais tais como, o tratamento e proteção de dados pessoais, bem como limitar os direitos a reconhecer à empresa que vinha prestando o serviço, alcançando o seu acordo e prevenindo uma futura ação judicial, transigindo-se no respetivo valor e evitando-se a futura condenação no pagamento de juros.

Mas já não teve qualquer efeito quanto ao pedido de caução, uma vez que quem estava em atraso quanto ao pagamento era o próprio IGeFE.

Nem pode ser considerada uma prática legal ou aceitável a formalização por escrito à *posterior* dos termos em que já foi integralmente executada uma aquisição de serviços e que só visa dar “aparência legal” a uma aquisição direta de serviços.

- xiv.* Assim, o Conselho Diretivo IGeFE também permitiu/autorizou a continuidade da aquisição de serviços no ano de 2022 (apesar de, apenas, a partir de 01.06.2022 ser a entidade legalmente responsável por esta aquisição de serviços e só, em 05.08.2022, ter rececionado a documentação relevante para o mesmo) sem o procedimento legalmente devido e respetivas formalidades, bem como outorga do contrato, nos termos do CCP, e sem o cumprimento atempado das normas financeiras (LEO, LCPA e RAFE) e da LOPTC, para cujas consequências legais existiu informação dada pela Coordenadora do DAG-NCP e pela Diretora do DG-CP (Informação n.º 291/2023/IGeFE, de 10.01.2023).
- xv.* Por outro lado, o mesmo órgão colegial do IGeFE deliberou “adotar” um ajuste direto alegando urgência imperiosa, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, e atribuição de efeitos retroativos, consciente de que não estavam verificados os necessários pressupostos (veja-se nesse sentido os Acórdãos 16/2008, 1.ª S/PL, de 11.11 e 14/2009, de 31.03, 1.ª S/PL, todos do TdC), mas, apenas, com vista a sanar uma situação que se verificava de facto e não obstante a discordância manifestada pelos seus serviços internos relativamente a esta opção gestonária (Informação n.º 291/2023/IGeFE, de 10.01.2023).
- xvi.* Ora, esta atuação não é consentânea com aquela que decorre dos princípios de gestão que os órgãos de direção dos institutos públicos devem observar, devendo assegurar que os recursos públicos de que dispõem são administrados de uma forma eficiente e sem desperdícios mas também cumprindo os princípios gerais da atividade administrativa a que estão vinculados, designadamente o da legalidade [alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da LQIP e n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)].
- b)** No que se refere à justificação apresentada para a conduta adotada, como constituindo uma situação de conflito de deveres, mencione-se que quaisquer decisões dos órgãos de direção/gestão devem respeitar as normas legais que sejam aplicáveis às aquisições de serviços a adquirir pela entidade, como é o caso do cumprimento das normas da contratação pública e financeiras e do regime de fiscalização prévia previsto na LOPTC.

Os indiciados responsáveis B... e C... alegaram que estavam perante uma incompatibilidade de deveres e que optaram por dar execução às competências que foram transferidas para o IGeFE (manutenção da aquisição dos serviços prestados pela Normática) mas com desrespeito pela legislação aplicável.

Como já atrás mencionado, decorre do n.º 2 do artigo 5.º da LQIP e do artigo 7.º do EPD (aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 25.º da LQIP) que os órgãos de direção dos institutos públicos devem cumprir os princípios gerais da atividade administrativa a que estão vinculados, designadamente, o da legalidade (n.º 1 do artigo 3.º do CPA), o que no caso não sucedeu.

No que se refere, ainda à alegada exclusão da culpa por terem atuado em estado de necessidade desculpante, atenta a necessidade de assegurar o funcionamento dos sistemas informáticos da educação sob pena de impossibilidade de matrículas dos alunos e falta de segurança de dados pessoais sensíveis dos alunos e encarregados de educação, sendo o interesse salvaguardado superior ao interesse sacrificado (o cumprimento do CCP, das normas financeiras aplicáveis e a fiscalização prévia pelo TdC), observa-se que tal também não se verifica, uma vez que:

- ✓ Os requisitos legais para a invocação desta figura jurídica encontram-se previstos, designadamente no artigo 35.º do Código Penal⁸⁸.
- ✓ O contexto em que a entidade atuou encontra-se comentado na alínea a) deste ponto 10 deste capítulo.
- ✓ Sobre a situação de perigo iminente de funcionamento da Plataforma Digital da Educação remete-se para o já mencionado na subalínea i) da alínea a) deste ponto 10 deste capítulo.
- ✓ Neste sentido, não está em causa uma situação de perigo atual, na medida em que os indiciados responsáveis conheciam (ou deviam conhecer) antecipadamente as

⁸⁸ Vide Acórdão n.º 12/2018 – 3.ª Secção, de 09.07, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/ac012-2018-3s.pdf>, salientando-se “(...) com alguma relevância no âmbito do direito financeiro, ainda que não necessariamente relacionada com a matéria de responsabilidade financeira, importa sublinhar a jurisprudência deste Tribunal quanto ao estado de necessidade, nomeadamente como situação que pressupõe «uma situação anormal e exorbitante», que leva à impossibilidade para a administração de atuar legalmente e uma manifesta desproporcionalidade entre o interesse protegido pelo legislador e aquele outro cujo aparecimento ou empolamento ele não previu (cf. Autos de Reclamação n.º 40/92, de 9.2.1992, in DR. II Série, de 13.3.1993). Igualmente relevante o Acórdão 25/2014, de 16 dezembro que, a propósito de situação invocada de estado de necessidade no âmbito da LCPA, afirmando que «o estado de necessidade é um conceito que sustenta a justificação da ilicitude de uma conduta, perante a existência de perigo eminente, ameaça de bens jurídicos pessoais ou patrimoniais e os requisitos das condutas adotadas ao seu abrigo se sustentem num princípio da proporcionalidade» (...) 77. Como se referiu no funcionamento da ponderação dos interesses que podem justificar o funcionamento do estado de necessidade a que se alude no artigo 34.º do CP, aplicável à situação, decorre de uma ponderada e casuística análise da situação concreta. Em termos simples, questiona-se se pode um Município com uma situação financeira absolutamente negativa (sem fundos disponíveis), assumir compromissos financeiros para pagar o transporte escolar durante um determinado período. Antecipadamente a resposta, no caso concreto (e é nesse que se deve assentar o juízo, quando se trata de invocar o estado de necessidade e fazer o juízo de concordância), não pode deixar de ser negativa. Efetivamente, no caso não está em causa uma situação de perigo atual, na medida em que o Município conhecia antecipadamente a situação que estava em causa (...)”.

necessidades que o contrato visava satisfazer, o modo como os procedimentos são realizados e respetivos trâmites e que o visto do TdC é um requisito de eficácia dos mesmos, bem como a situação que estava em causa e, que tal como se disse na subalínea ii) da alínea a) deste ponto 10, se arrastava, pelo menos, desde 25.11.2021⁸⁹.

- ✓ Saliente-se, por último, que as ilegalidades a apurar neste processo de auditoria de ARF não se encontram na necessidade de aquisição dos serviços em causa, mas na sua aquisição direta, sem formalização prévia, na execução sem observância do procedimento pré-contratual adequado, sem cabimento e emissão do número de compromisso prévios à assunção da despesa e sem o prévio envio e pronúncia do TdC.
- c) No que se refere à justificação relativa à necessidade de substituição de dirigentes intermédios com competências em matéria de tecnologia e sistemas de informação e necessidade de adaptação e conhecimento dos procedimentos em curso, considera-se que tal situação enquadra-se na gestão da entidade e é da competência dos dirigentes superiores da mesma, sendo válidos para o mesmo os argumentos mencionados na alínea anterior e subpontos ix e xvi da alínea a) deste ponto.
- d) No que se refere à imputação de três infrações financeiras, ao concurso aparente de infrações (consunção) e violação do princípio *ne bis in idem* alegado pelos indiciados responsáveis B... e C..., refira-se que foram imputadas aos mesmos, no período de 01.01.2022 a 31.12.2022:
 - i. A realização dos serviços resultantes de uma aquisição direta, sem precedência de qualquer procedimento e a não formalização do contrato escrito, em violação do CCP, o que configura o ilícito tipificado na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, “(...) *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública*”;
 - ii. A despesa decorrente desta aquisição direta não foi objeto de atempado cabimento orçamental nem foi emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à mesma o que é suscetível de integrar a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) *violação das normas sobre a (...) assunção, autorização (...) de despesas públicas ou compromissos*” e,
 - iii. A não sujeição atempada do contrato a fiscalização prévia do TdC e, atento o seu valor, o mesmo não podia legalmente produzir efeitos materiais antes da pronúncia deste Tribunal, o que é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na

⁸⁹ Vide Sentença n.º 4/2018 - 3.ª Secção, de 16.02, e Acórdão n.º 12/2018 - 3.ª S/PL, transitado em julgado em 10.09.2018.

alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Pela execução de atos ou contratos que (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*”.

Resulta do disposto no n.º 1 do artigo 30.º do Código Penal (aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC), o número de sanções determina-se pelo número de tipos de infrações efetivamente cometidas, ou pelo número de vezes que a mesma infração for preenchida pela conduta do agente.

Pressupõe o conceito de *consunção* que entre os valores protegidos pelas normas sancionatórias se verificam por vezes relações de mais e menos: uns contêm-se já nos outros, de tal maneira, que uma norma consome já a proteção que a outra visa acautelar.

Porém, tal conclusão – de exclusão de uma pela outra das normas em causa – só pode ter lugar quando uma e outra – a que prevê a lesão efetiva do bem e a que pune o simples perigo criado pela ação – se referem ao mesmo bem jurídico que ambas visam acautelar. Estando em causa bens jurídicos distintos, importa averiguar até que ponto a previsão de uma deles se contém na da outra. O que põe em evidência a necessidade também já referida de uma avaliação concreta, casuística, de cada situação.

Como se verifica da descrição das infrações, embora estas decorram da mesma aquisição direta, o bem jurídico protegido é distinto, porquanto, em (i) desta alínea visa acautelar-se o cumprimento do CCP, em (ii) a legalidade, regularidade e boa gestão dos dinheiros públicos e, em (iii) o respeito pela LOPTC.

Por outro lado, o cúmulo de infrações previsto no artigo 77.º do Código Penal não se aplica às infrações financeiras previstas na LOPTC, conforme resulta do Acórdão n.º 4/2015 –3.ªS, de 18.02.

11. Conclui-se, assim, que no ano de 2022 foram adquiridos serviços de “Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”, no valor de 1.470.565,00 €, sem precedência de concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no JOUE, sem formalização de contrato, sem cabimento e sem compromisso orçamental e em fundos disponíveis.
12. Igualmente não foi formalizado contrato escrito, nos termos do artigo 94.º do CCP, não se considerando que a atribuição de efeitos retroativos atribuídos pelo IGeFE, ao contrato outorgado em 16.02.2023, nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, possa suprir esta falta (o contrato foi formalizado em data posterior à da execução ocorrida em 2022 e a atribuição retroativa implicava o desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC).

13. No que se refere a esta despesa ilegal com os referidos serviços efetivamente prestados entre 01.01.2022 e 31.05.2022, a mesma foi da responsabilidade dos dirigentes da DGEEC, entidade que então detinha as competências nesta matéria e que, ainda, no ano de 2021, devia ter providenciado pela realização de todos os trâmites legais para que o contrato estivesse outorgado e visado por este Tribunal, de modo a entrar em vigor em 01.01.2022.
14. A responsabilidade pela despesa ilegalmente realizada entre 01.06.2022 (ou 05.08.2022) e até 31.12.2022 foi imputada aos dirigentes do IGeFE que permitiram a sua manutenção com preterição dos procedimentos referidos no ponto 11 supra.
15. Mencione-se também que, não obstante o IGeFE ter realizado um “procedimento de ajuste direto” depois da execução da prestação de serviços e, como se compreende, tal diligência não sustentou a adjudicação, outorga do contrato e a legalidade da despesa. Na verdade, neste caso, existiu uma mera aquisição direta de serviços e, como tal, ilegal, como se refere nos Acórdãos n.ºs 14/2009, de 31.03 – 1.ª S/PL e 26/2018, de 22.05 – 1.ª S/SS.
16. Por último, esta aquisição de serviços foi executada materialmente sem a remessa e pronúncia do TdC, em desrespeito do n.º 4 do artigo 45º da LOPTC.

VII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS

1. No período de 01.01.2022 a 31.12.2022 foram executados serviços de “Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”, no valor de 1.470.565,00 €, sem realização de qualquer procedimento prévio, sem contrato, sem emissão de compromisso orçamental e em fundos disponíveis e com uma declaração de cabimento prévio que não deu cobertura a todo o ano.
2. Atento o valor em causa, deveria ter sido precedido de procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no JOUE, em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP. Ora, no caso, a realização dos serviços resultou de uma aquisição direta, sem precedência de qualquer procedimento, sendo que os fundamentos apresentados para invocar o ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do mesmo Código, aberto em 09.11.2022, não só não se encontravam verificados, como este procedimento na data em que foi aberto não podia vir sustentar aquela execução de serviços no ano de 2022.

3. Igualmente não foi formalizado contrato escrito, nos termos do artigo 94.º do CCP, nem ao caso era legalmente possível atribuir efeitos retroativos, nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP.
4. Assim, foi desrespeitado o disposto no artigo 16.º, bem como na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, [verificando-se uma falta total de procedimento de contratação - alínea l) do n.º 1 do artigo 161.º do CPA], no artigo 94.º e no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, ilegalidades suscetíveis de configurarem o ilícito tipificado na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, “(...) *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)*” – vide quadro em anexo I ao relatório.
5. Acresce, ainda, que a despesa decorrente deste contrato não foi objeto de atempado cabimento orçamental (tendo sido realizado um cabimento orçamental, pela DGEEC, em 24.01.2022, mas posteriormente, com a transição do processo, a dotação orçamental foi objeto de anulação, tendo voltado a ser cabimentado em 12.01.2023), nem foi emitido um número de compromisso válido e sequencial de suporte à mesma (apenas ocorreu em 01.02.2023, depois da execução ter cessado), em incumprimento das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, do artigo 13.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 5.º da LCPA e no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06.
6. A violação destas normas financeiras é suscetível de integrar a infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(...) *violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*” – vide quadro em anexo I ao relatório.
7. Este contrato estava sujeito a fiscalização prévia do TdC, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, e, atento o seu valor, não podia legalmente produzir efeitos materiais antes do visto do TdC. Porém, a DGEEC e o IGeFE deram-lhe execução material com efeitos a 01.01.2022 (antes da pronúncia do TdC que ocorreu em 21.06.2023), pelo que esta produção de efeitos materiais desrespeitou o disposto no n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
8. A execução material de um contrato antes (ou sem) a pronúncia do TdC em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Pela execução de atos ou contratos que (...) que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*” – vide quadro em anexo I ao relatório.

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

9. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, é individual e pessoal, recaindo sobre o

agente ou os agentes da ação – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

10. Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
11. Assim, considera-se que a responsabilidade financeira sancionatória pela execução ilegal desta aquisição de serviços/contrato (infrações previstas nas alíneas b), l) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC) é imputável nos termos seguintes:
 - a) A D..., Diretor-Geral da DGEEC, que detinha a competência para autorizar a despesa e a abertura do concurso público ou limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no JOUE, adjudicar, aprovar a minuta e celebrar o respetivo contrato e permitiu a “aquisição direta” e execução destes serviços, a partir de 01.01.2022 e até 31.05.2022, sem a correspondente formalização, com violação das normas identificadas nos pontos 4, 5 e 7 do presente capítulo do relatório.
 - b) A B... e C..., Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE⁹⁰, que detinham as mesmas competências referidas na alínea anterior e permitiram esta “aquisição direta” e execução destes serviços, a partir de 01.06.2022 (ou 05.08.2022, data da receção da documentação do processo), com violação das normas identificadas nos pontos 4, 5 e 7 do presente capítulo do relatório.

C. SANCIONAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

12. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 89.º, da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. Cada uma das 3 multas (uma multa por infração) tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC⁹¹ (2 550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18 360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

⁹⁰ Tendo em conta que o então Presidente A... procedeu ao pagamento voluntário das multas que lhe foram imputadas, o procedimento sancionatório extinguiu-se para este indiciado responsável [alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC].

⁹¹ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.

13. Esta responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, caso se verifiquem os pressupostos aí indicados.
14. No que respeita a registos de recomendação às entidades auditadas⁹² ou de censura aos indiciados responsáveis enquadráveis, nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo.
15. A responsabilidade financeira sancionatória implica, para além dos pressupostos já acima aludidos, designadamente no que respeita ao ato ilícito um juízo de culpa, que incide já sobre a atuação do agente.
16. Quanto à culpa dos indiciados responsáveis, nos termos da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, decorre dos factos recolhidos, designadamente dos esclarecimentos da entidade auditada e das alegações no exercício do direito do contraditório, que havia conhecimento de que deviam respeitar o disposto no CCP, nas normas financeiras já identificadas e na LOPTC, tanto mais que havia informações dos serviços (no IGeFE) a alertar para o cumprimento de todas estas normas e que o procedimento e outorga do contrato *a posterior* não impedia que se considerasse que se estava perante uma aquisição direta dos serviços em causa.
- Não sendo possível concluir que ao permitirem a execução da prestação de serviços com as ilegalidades apontadas, o fizeram com vontade de agir ilicitamente, o certo é que o deviam ter previsto, pelo que não agiram com a cautela que era exigível em função dos cargos que desempenhavam à data dos factos.
17. Quanto à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, constitui uma competência de exercício não vinculativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
18. Quanto à invocada atenuação especial ou dispensa de aplicação da sanção (n.ºs 7 e 8 do artigo 65.º da LOPTC) trata-se de uma competência que, atenta a sua natureza, quantificar e aplicar

⁹² No que se refere à DGEEC apurou-se existirem várias recomendações anteriores, mas de teor distinto das ora em apreço, no sentido de ser necessária a adequada fundamentação nas peças do procedimento, da fixação do preço base, com base em critérios objetivos, nos termos do n.ºs 1 e 3 do artigo 47.º do CCP e a adequada fundamentação na decisão de contratar, na fixação de preço anormalmente baixo e nos critérios dessa fixação, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 71.º do mesmo Código – Processos n.ºs 3410, 3411, 3413, 3415 e 3486/2020.

No que se refere ao IGeFE as recomendações existentes são de teor distinto às ora em apreço, e posteriores à decisão que incidiu sobre o contrato em apreço (Processo n.º 682/2023).

efetivamente a multa, só pode ser exercida pela 3.^a Secção do TdC, em sede de processo de julgamento de responsabilidade financeira, previsto no n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC.

VIII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁹³, foi, em 8 de abril corrente, emitido pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto, o Parecer n.º 24/2025, que parcialmente se transcreve:

“(…)

2. *Observa-se que as situações mobilizadas para o projeto de relatório tiveram o enquadramento jurídico que se impunha, designadamente quanto à determinação das normas secundárias que levaram ao preenchimento, objetivo, das infrações financeiras identificadas.*

3. *Todavia, em relação aos indiciados responsáveis B... e C..., por não terem intervindo na fase inicial, a qual contaminou todos os procedimentos subsequentes, parece-nos que os seus procedimentos visaram resolver ou, perdoe-se o termo, remendar, embora à margem do imposto pelo CCP, uma situação que foi consequência de uma ação quase irremediável de D..., pelo que nos parece que a responsabilidade financeira que lhes é imputável é passível de relevação, nos termos do n.º 9, do artigo 65.º, da LOPT-TC.*

4. *Em conformidade com o exposto, o Ministério Público é do parecer que o projeto de relatório e o aí decidido, por seguirem juízo rigoroso de legalidade e de objetividade, justificam-se e devem proceder, com a ressalva referida no ponto 3. supra, sendo que será guardada para ulterior e apropriado momento, uma apreciação mais detalhada do elemento subjetivo, enquanto pressuposto da responsabilidade financeira.”*

IX. CONCLUSÕES

1. No ano de 2022 foram adquiridos serviços de “Suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle”, no valor de 1.470.565,00 €, sem precedência de concurso público

⁹³ Regulamento n.º 112/2018-PG, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro, e publicado no Diário da República, 2.^a Série, n.º 33, de 15.02, com as alterações introduzidas pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, 2/2022-PG e 3/2023-PG, de 24.02.2021, 29.03.2022 e 15.12.2023, publicadas no Diário da República, 2.^a Série, n.ºs 48, 68 e 5, de 10.03.2021, 06.04.2022 e 08.01.2024, respetivamente.

ou limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no JOUE, sem formalização de contrato, sem cabimento, sem compromisso orçamental e em fundos disponíveis, em desrespeito do disposto no artigo 16.º, bem como na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, no artigo 94.º e no n.º 2 do artigo 287.º, todos do CCP, nas alíneas a) e b) do n.º 3 no artigo 52.º da LEO, no artigo 13.º e nos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, nos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 5.º da LCPA e no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06.

2. Igualmente não foi formalizado contrato escrito, nos termos do artigo 94.º do CCP, não se considerando que a atribuição de efeitos retroativos atribuídos pelo IGeFE, ao contrato outorgado em 16.02.2023, nos termos do n.º 2 do artigo 287.º do CCP, possa suprir esta falta (o contrato foi formalizado em data posterior à da execução ocorrida em 2022 e a atribuição retroativa implicava o desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC).
3. No que se refere a esta despesa ilegal com os referidos serviços efetivamente prestados entre 01.01.2022 e 31.05.2022, a mesma foi da responsabilidade dos dirigentes da DGEEC, entidade que então detinha as competências nesta matéria e que, ainda, no ano de 2021, devia ter providenciado pela realização de todos os trâmites legais para que o contrato estivesse outorgado e visado por este Tribunal, de modo a entrar em vigor em 01.01.2022.
4. A responsabilidade pela despesa ilegalmente realizada entre 01.06.2022 (ou 05.08.2022) e até 31.12.2022 foi imputada aos dirigentes do IGeFE que permitiram a sua manutenção com preterição dos procedimentos referidos no ponto 1.
5. Esta aquisição de serviços foi executada materialmente sem a remessa e pronúncia do TdC, em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.
6. Estas ilegalidades foram justificadas pela DGEEC e pelo IGeFE como sendo resultantes de indefinição da tutela quanto à transferência de competências nesta matéria da DGEEC para o IGeFE e a morosidade ocorrida, e pela necessidade de assegurar a aquisição ininterrupta de serviços em causa, atenta a sensibilidade dos dados e a sua importância para Ministério da Educação e para o regular funcionamento dos organismos nele integrados e das escolas.
7. Em sede de exercício do direito de contraditório pelos indiciados responsáveis foram reiterados os argumentos já apresentados pelas entidades auditadas, invocado o conflito de deveres e o estado de necessidade desculpante, bem como algumas circunstâncias para justificar a sua atenuação e melhor se compreender o contexto em que ocorreram os factos.
8. As ilegalidades acima identificadas são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos das alíneas l), b) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

9. Os indiciados responsáveis pela prática destas infrações financeiras são o Diretor-Geral da DGEEC e os Vice-Presidente e Vogal do Conselho Diretivo do IGeFE, à data dos factos, D..., B... e C..., respetivamente.
10. Contudo, tendo em consideração o parecer do Ministério Público, bem como o contexto em que as infrações financeiras foram praticadas, designadamente no que respeita aos indiciados responsáveis B... e C..., membros do Conselho Diretivo do IGeFE, que receberam o processo em causa quando a execução ilegal da aquisição de serviços já decorria desde 01.01.2022, sob a égide da DGEEC, considera-se que a responsabilidade financeira que lhes é imputada deve ser relevada, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
11. O indiciado responsável A... procedeu ao pagamento voluntário das multas, pelo que, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento sancionatório se extinguiu para o mesmo.

X. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades na execução de um contrato de aquisição de serviços de suporte à Plataforma Digital da Educação (PDE) e Extensão do Suporte Oracle e identifica os responsáveis no seu capítulo VII.
- b) Releva a responsabilidade financeira imputada aos indiciados responsáveis B... e C..., por se verificarem os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, permanecendo, tal responsabilização financeira, quanto ao identificado D....
- c) Recomendar ao Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. e à Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência:
- O cumprimento dos normativos legais relativos à contratação pública, em especial, os que respeitam à observância do procedimento pré-contratual legalmente adequado, à celebração de contrato escrito e à não atribuição de efeitos retroativos aos contratos (artigos 16.º, 20.º, 24.º, 94.º e o n.º 2 do artigo 287.º do CCP);
 - O cumprimento das normas financeiras aplicáveis, em especial ao cabimento e à emissão do número de compromisso da despesa que devem prévios à decisão de contratar e de adjudicar, respetivamente, devendo todos estes atos serem prévios à assunção da despesa/início da execução do contrato [alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 52.º da LEO, artigo

13.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da RAFE, n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 5.º da LCPA e n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 02.06];

- O cumprimento dos normativos legais relativos à fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas (artigo 46.º da LOPTC) e, em particular, o que respeita à não produção de efeitos sem, ou antes, daquela pronúncia (artigo 45.º da LOPTC).
- d) Fixar os emolumentos devidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. e pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, no total de 3.046,86 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, e alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08, e 3-B/2000, de 04.04.
- e) Remeter cópia do relatório:
- Ao Ministro da Educação, Ciência e Inovação;
 - À Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P;
 - Ao Diretor-Geral da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência;
 - Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - À Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade VI da 2.ª Secção – Educação e Ensino.
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC.
- g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 20 de maio de 2025.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Nuno Coelho – Relator

Miguel Pestana de Vasconcelos

Paulo Nogueira da Costa

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso	Auditora-Chefe	DFCARF – UAT 2
Carlos Queimado	Técnico Superior	

ANEXO I -

ANEXO II -