

Secção – 3^a/S
Data: 19/02/2019
Processo: n.º 9/2018

RELATOR: Conselheiro José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento dos demandados Manuel António Cruz Seixas, residente na R. e Paulo Jorge Lopes Santareno de Sousa, residente na R., requerendo a condenação dos mesmos nos seguintes termos:
 - a. Manuel António Cruz de Seixas, no pagamento da multa de € 2 550 x 2 = € 5 100, por via da imputação de duas infrações prática de duas infrações financeiras sancionatórias previstas nas alíneas l) e b) da Lei n.º 98/97, de 26/08,
 - b. Paulo Jorge Lopes Santareno de Sousa, no pagamento da multa de € 2 550, por via uma infração financeira sancionatória, que se traduziu numa despesa pública ilegal, por si pessoalmente paga, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e punível nos termos dos n.ºs 2 e 5 da mesma norma.
2. Alega, em resumo, um conjunto de facticidade ocorrida no âmbito das funções que desempenharam, o primeiro como Diretor de projeto POACCS (Portugueses Air Command and Control System), Fase II, Madeira, que se traduziram em ilegalidades referentes à assinatura da Final Acceptance declaration,(FA), sem competência legal para tal e na certificação das faturas no montante global de 1.792.398 euros, relativo à etapa contratual FA e sem a correspondente execução material bem como não dispondo de competência para o efeito. O segundo demandado no exercício das suas funções como Tesoureiro e pelo

Chefe da 2.^a Repartição do SAF, foi responsável pela autorização do pagamento, indevido, daquele montante.

3. O segundo demandado veio requerer o pagamento voluntário da multa, no prazo da contestação, que efetuou ainda nesse prazo.
4. O primeiro demandado contestou, arguindo uma nulidade, que entretanto foi conhecida e julgada improcedente. Na referida contestação o demandado alegou, ainda, que não ocorreu qualquer ilegalidade e que o incumprimento formal dos circuitos procedimentais ocorridos e imputados traduzem uma ilicitude e culpa diminuta que justificam a dispensa da multa.
5. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação.

A. Questão Prévia

6. O demandado Paulo Jorge Lopes Santareno de Sousa veio, no prazo da contestação, liquidar a multa pela infração imputada no requerimento efetuado pelo Ministério Público. O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se pelo pagamento (artigo 69.^o n.º 2 alínea d) da LOPTC]. Assim tendo em conta o pagamento efetuado declara-se extinto o procedimento contra o demandado Paulo Jorge Santareno de Sousa. Isenta-se o mesmo de emolumentos, nos termos do artigo 91.^o n.º 5 da LOPTC.

B. Factos provados [com interesse para a decisão, após a extinção do procedimento contra o segundo demandado].

7. O primeiro demandado, COR/ENGEL, nos anos de 2008 (a partir de abril) a 2013 (até março), exerceu em permanência a função de Diretor do Projeto POACCS (Portuguese Air Command and Control System) – Fase III – Madeira.

8. A Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) empreendeu uma auditoria ao “Processo de Realização da Despesa – Projeto POACCS III”, em cumprimento ao Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 10 de agosto de 2016, “versando a adjudicação e execução do contrato relativo ao Projeto POACCS III”, nomeadamente no que se refere “à antecipação do pagamento à INDRA e à aceitação provisória e final sem que as atividades pendentes por parte do fornecedor tivessem sido cumpridas”.
9. Tal ação deu origem ao processo n.º 13/2016 e do respetivo relatório ficaram a constar os seguintes factos, com relevância financeira.
10. O Projeto “Portuguese Air Command and Control System” (POACCS), de âmbito NATO, destina-se a dotar Portugal e a sua Força Aérea de um sistema de Comando e Controlo Aéreo Centralizado.
11. Este projeto, que teve início na década de 80, também é designado como Sistema de Comando e Controlo Aéreo de Portugal (SICCAP).
12. Por despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 09 de abril de 1999, foi determinada a extensão do POACCS à Região Autónoma da Madeira (POACCS III).
13. Esta extensão, permitiria melhorar e expandir as capacidades do POACCS, mediante a instalação de uma Estação de Radar (com infraestruturas técnicas e de pessoal), juntamente com as comunicações associadas a um novo sistema LINK 11, bem como a integração destas novas capacidades de vigilância no Centro de Controlo Aéreo do Monsanto.
14. Na figura seguinte apresenta-se um cronograma dos momentos mais relevantes da execução do projeto:

FIGURA 01 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DO PROJETO

1999	09 de abril - determinação da extensão do POACCS à Região Autónoma da Madeira.
2002	02 de agosto - autorização para lançamento do procedimento referente ao fornecimento, instalação e ensaio dos equipamentos do projeto POACCS PHASE III: EXTENSION OF POACCS TO THE MADEIRA
	28 de agosto - lançamento de Concurso Público Internacional n.º 1/2002 (DR III série de 28AGO2002).
2003	22 de dezembro - autorização da adjudicação à INDRA Sistemas, S.A. a prestação de serviços e fornecimento dos bens objeto do Concurso Público Internacional n.º 1/2002.
2004	06 de agosto - celebração do Contrato n.º 11/DSIEC/2004 com a INDRA Sistemas, S.A., no montante global de 18.083.260 euros, que inclui todos os períodos de manutenção e suporte do equipamento, prevendo um prazo de execução de 30 meses.
2007	julho - após o lançamento e desenvolvimento de Concurso Público para 'Construção do Radar e Cafeteria do Pico do Areeiro', a respetiva adjudicação foi comunicada em julho de 2007.
2008	15 de julho - celebração do Contrato Adicional n.º 1 ao Contrato n.º 11/DSIEC/2004, que ampliou o objeto do fornecimento e o prazo de execução para 56 meses. O encargo total do fornecimento passou a ser de 19.105.090 euros.
	08 de outubro - celebração de Protocolo entre o Ministério da Defesa Nacional e a Região Autónoma da Madeira para formalização dos compromissos assumidos entre o Governo Regional e o Ministério da Defesa Nacional quanto à instalação e funcionamento de uma Estação de Radar no Pico do Areeiro e, designadamente a construção das infraestruturas necessárias à sua implementação.
2009	09 de janeiro - celebração do Contrato n.º 01/DSIEC/2009, com a FDO - Construções, S.A., com o objeto de execução dos trabalhos referentes à empreitada 'Construção do Radar e Cafeteria do Pico do Areeiro - Madeira', num valor global de 3.376.220 euros (sem IVA).
	09 de junho - após a suspensão dos trabalhos de construção civil em março de 2009, de forma a minimizar o impacto ambiental da obra, foi assinado em junho o respetivo auto de suspensão.
	outubro - reinício dos trabalhos de construção civil.
2010	10 de maio - celebração do Aditamento n.º 2 ao Contrato n.º 11/DSIEC/2004, o qual promoveu várias alterações ao contrato, entre as quais o alargamento do prazo de execução para 75 meses e o pagamento de uma compensação à INDRA Sistemas, S.A. no valor de 520.415 euros.
2011	19 de abril - assinatura da <i>Provisional Acceptance (Provisional Acceptance Conformity Certificate n.º 11145)</i> .
2012	16 de novembro - assinatura da <i>Final Acceptance (Final Acceptance Conformity Certificate n.º 121910)</i> .
	28 de dezembro - conclusão da execução financeira do projeto com a realização do último pagamento.
2013	09 de dezembro - após a disponibilização do circuito de comunicações à INDRA Sistemas, S.A. em outubro de 2013, o mesmo foi dado como operacional pela entidade nesta data.
2017	Após a definição de sucessivos calendários de atividades pela INDRA Sistemas S.A., prevê-se que no decurso de 2017 se encontre concluída a execução material do projeto.

Fonte: Elaboração própria.

15. Relativamente à aceitação dos bens e serviços fornecidos pela INDRA Sistemas, SA (contraente privado), o contrato celebrado, como se refere no cronograma antecedente, em 6 de agosto de 2004, previu um total de sete pagamentos associados a entregas e

condições de aceitação específicas, explicitadas no documento CDRL B.11 Program Management Plan (par. 7.4.1 Contractual Project Milestones e detalhadas no par. 5.1 Lyfe Cycle Model).

16. A aceitação definitiva (FA) dos bens e serviços objeto do contrato em apreciação, foi assinada a 16 de novembro de 2012, pela INDRA e pelo contraente público, representado nesse ato pelo Diretor do Projeto POACCS, ora demandado A.
17. No auto da FA foram expressamente aceites diversos bens e serviços (atividades/documentos/testes), deixando outros pontos ainda em aberto, designadamente os relativos ao subsistema de radar, aos subsistemas de comunicação, ao subsistema LINK 11 e aos testes relativos à conectividade do SICOM (ligação Madeira-Monsanto).
18. Os testes realizados ao circuito de comunicações – entretanto disponibilizados pelo EMGFA após a implementação de uma nova arquitetura para o circuito no início de 2012 (anterior à assinatura da FA) – determinaram a sua rejeição pela INDRA, por não permitir a “disponibilidade” contratualmente prevista.
19. A FA foi precedida de testes de aceitação, documentados em reuniões (MoM) (das quais constava o que se encontrava testado e aceite, as atividades ainda pendentes, e os problemas ainda subjacentes), bem como nos SAT Test Reports.
20. O acordo alcançado entre a INDRA e o contraente público para a assinatura da FA encontra-se vertido na MoM n.º 104, de 13 de novembro de 2012, a qual resumidamente fixou a disponibilidade do circuito SICOM no prazo de 6 meses, a finalização das atividades pendentes até 6 meses após a disponibilização do circuito, bem como o pagamento total da FA, sendo as garantias bancárias levantadas após a finalização das atividades pendentes, a ocorrer até um ano após a assinatura da FA.
21. Não foi encontrada evidência no processo de anuência superior para a tomada da referida posição negocial por parte do Diretor do POACCS, ora primeiro demandado (A), nem a mesma ter sido objeto de ponderação jurídica sobre a sua legalidade face ao contratualmente estabelecido.
22. Não existe evidência da anuência do Diretor-Geral da DGAIED para assinatura da aceitação definitiva – FA (Final Acceptance)

23. Consta no processo um ofício da Força Aérea (ofício n.º 10360 do GABCEMFA, de 12 setembro de 2012 dirigido à DGAIED) onde se refere “(...) a inexistência das condições necessárias para que seja declarada a Aceitação Final e salientando o prejuízo que tal situação tem vindo a acarretar ao nível operacional”.
24. Nesse ofício refere-se ainda que “o sistema ainda não apresenta níveis de desempenho e garantias de funcionamento e operatividade para que seja iniciado o período de avaliação, exploração e teste operacional”.
25. As faturas relativas ao pagamento da FA, no valor de 1.792.398 euros, foram certificadas pelo Diretor do Projeto SICCAP (POACCS), ora demandado A., em 21 de novembro de 2012, e pagas na sua totalidade à INDRA, encontrando-se ainda pendentes na data da conclusão da auditoria, as atividades já mencionadas.
26. O pagamento de tais faturas, com os n.ºs 12110897 e 12110899, ambas de 19 de novembro de 2012, nos valores parcelares de 1.315.176,72 euros e 477.230,20 euros, respetivamente, verificou-se através do PAP n.º 0100008006, de 19 de dezembro de 2012, assinado pelo Chefe da 2.ª Repartição do Serviço Administrativo e Financeiro, demandado B.
27. Não foram aplicadas à INDRA as penalidades, previstas no artigo 15.º do Contrato, - pelo menos desde 09 de dezembro de 2013 – data em que o contraente público disponibilizou à INDRA o circuito de comunicações à PT -, até à conclusão da auditoria.
28. De acordo com a cláusula 11.ª do Contrato: “A receção definitiva (Final Acceptance) dos bens objeto do presente Contrato será declarada pela Entidade Adjudicante e ocorrerá no final do período de garantia, mas só depois do adjudicatário ter reparado ou substituído qualquer deficiência ou defeito detetado pela Entidade Adjudicante”.
29. A aceitação definitiva (FA), assinada em 16 de novembro de 2012, pela INDRA e pelo Estado Português, na pessoa do Diretor do Projeto POACCS, ora demandado A., continha atividade por executar, incluindo a conectividade do SICOM (ligação Madeira-Monsanto), objeto central de todo o projeto.
30. Estas condições não estavam, efetivamente reunidas à data da assinatura da FA, conforme resulta, designadamente, das MoM e do ofício da Força Aérea já mencionado.

31. O Diretor do Projeto SICCAP (POACCS), ora demandado A., não dispunha de competência para assinar a FA, uma vez que a mesma não lhe foi delegada pela entidade competente, a saber, o Ministro da Defesa Nacional.
32. De igual forma, não dispunha o Diretor do Projeto SICCAP (POACCS), aqui demandado, de competência para proceder à certificação, por não lhe ter sido delegada pelo Diretor-Geral da DGAIED (vide cláusula 3.^a do Contrato Inicial).
33. O demandado A. estava ciente de que as faturas não correspondiam à execução material prevista para essa etapa contratual e de que não dispunha de competência para a sua certificação e, ainda assim, procedeu a essa certificação, em violação das disposições legais e contratuais citadas.
34. Na cláusula 3.^a (ponto 7.), do Contrato Inicial (Contrato n.º 11/DSIEC/2004), é definido o circuito de pagamento das faturas, sendo estabelecido que as faturas depois de conferidas e certificadas pela DGIE do MDN são enviadas para pagamento ao Serviço Administrativo do CLAFa.
35. O demandado (A), dadas as funções que exercia, tinha obrigação de saber, ou de se informar previamente através dos competentes serviços sobre a legalidade ou ilegalidade de tais atos, o que não fez.
36. O demandado, em todos os factos analisado, agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado e a diligência que as situações requeriam e de que era capaz, como decisores públicos responsáveis, bem sabendo que os mesmos lhes não eram legalmente permitidos e que, por ação ou por omissão, constituíram infrações financeiras sancionatórias puníveis por lei.
37. Ocorreram atrasos na disponibilização à INDRA do circuito de comunicações Madeira-Monsanto, com as características requeridas, que eram evidentes em Dezembro de 2010, (já antes da Provisional Acceptance).
38. Em Dezembro de 2011, no decurso do prazo para a Final Acceptance, continuavam evidentes as dificuldades da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do

EMGFA em resolver as dificuldades técnicas que provocavam a impossibilidade de disponibilizar à INDRA o circuito de comunicações Madeira-Monsanto.

39. Todas essas dificuldades levaram a que o então Diretor Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (DGAIED/MDN) contactasse diretamente o Diretor Nacional de Armamento Espanhol, solicitando a sua intervenção junto da INDRA, no sentido de esta não tomar nenhuma posição unilateral, porquanto se tal ocorresse colocaria em causa a concretização de todo o projeto, com elevadíssimos prejuízos, quer na vertente estritamente financeira, quer pelo incumprimento dos compromissos militares já assumidos perante a NATO e os países aliados.
40. Na Final Acceptance – Conformity Certificate n.º 121910 estão detalhadamente enunciados:
- a) os sistemas e equipamentos aceites e os testes realizados para o efeito; b) a programação dos cursos de formação referentes aos equipamentos e sistemas instalados; c) a listagem e calendarização das atividades que a INDRA ficava obrigada a desenvolver durante o primeiro ano de vigência do ILS – Integrated Logistics Support.
41. Consta expressamente da Final Acceptance – Conformity Certificate n.º 121910:
- Não foram aceites os documentos técnicos referentes aos testes de aceitação realizados (Site Acceptance Test (SAT) Procedures) tendo por objecto:
 - Communications Subsystem SAT Schedule and Detailed Test Procedures for POACCS PHASE III Project (CDRL A.12-3) Document n.º 011000000002AT02 Issue/Rev.:2/0, dated 07/05/2012;
 - Link 11 Subsystem SAT Schedule and Detailed Test Procedures for POACCS PHASE III Project (CDRL A.12-4) Document n.º 011000000003AT02 Issue/Rev.:1/0, dated 21/05/2012;
 - Não foram aceites os Relatórios dos testes (SAT Test Report) referentes a:
 - POACCS System SAT Test Report for POACCS Phase III Project (CDRL A.14-1). Document n.º 011000000000TR02 Ed/Rev.2/0, dated 15/04/2011;
 - RADAR Subsystem SAT Test Report for POACCS Phase III Project (Phase I) (CDRL A.14-2). Document n.º 011000000001TR02 Ed/Rev.2/0, dated 30/04/2011;
- RADAR Subsystem SAT Test (Phase II) Report for POACCS Phase III Project (CDRL A.14-2). Document n.º 011000000001TR03 Ed/Rev.2/0, dated 31/08/2012.

42. E na mesma FA ficou assente que no decurso do primeiro ano do ILS – Integrated Logistics Support, que é também objecto do mesmo contrato, seriam realizados testes para validação de eventuais correcções de anomalias no Radar Subsystem e nas Comms (Communications) Subsystem.
43. O Demandado entendeu que a salvaguarda do interesse público era melhor assegurada com a FA, uma vez que as atividades em falta estavam cobertas pelo ILS – Integrated Logistics Support.
44. Segundo os documentos juntos, a estrutura organizativa do Projecto POACCS foi aprovada na reunião do Comité de Direcção do POACCS de 06.05.1997.
45. O Director do Projecto POACCS estava colocado na Direcção Geral de Infraestruturas (MDN), dependendo directamente do respectivo Director Geral.
46. Na 18.^a Reunião do Comité da Direcção do POACCS, realizada em 26.09.2003, foram actualizados os Termos de Referência das tarefas do Director do Projecto.
47. O Demandado foi Chefe de Grupo do SICCAP – Sistema de Comando e Controlo Aéreo de Portugal (sigla portuguesa de POACCS), integrado no COFA – Comando Operacional da Força Aérea, de 27 de Outubro de 1999 a 27 de Abril de 2003.
48. No período de 28 de Abril de 2003 a 07 de Abril de 2008, o Demandado exerceu em acumulação as funções de Coordenador para as Disciplinas de Sensores no âmbito do Grupo de Trabalho dos Programas de Comando e Controlo, na dependência do Vice-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
49. Pelo Despacho n.º 1257/2011, o Demandado foi nomeado Chefe da Divisão de Projetos de Armamento e Sistemas da DGAIED/MDN.
50. Pelo Despacho n.º 9143/2012, o Demandado foi nomeado Chefe da Divisão de Projetos, Indústria e Investigação e Desenvolvimento da DGAIED/MDN.

51. O Demandado foi condecorado com a Medalha de Defesa Nacional 2.^a classe – medalha de 1.^a espécie das medalhas privativas do Ministério da Defesa Nacional

*

Factos alegados e não provados com interesse para a causa

52. Para além dos factos provados que constam supra e que resultam da referida contestação, não ficaram provados os demais factos alegados na contestação, nomeadamente os factos, precisamente referidos nos artigos 10º, 16º a 18º, 20º, 21º, 25º, 27, 29º, 30º, 31º, 32º, 35º, 36º, 38º, 44º a 58º, 62º, 63º, 64º, 65º 71º a 79, 80º (parcialmente), 81º a 84º da referida peça processual.

Motivação de facto

53. A factualidade provada decorre da análise crítica e global da prova documental produzida, apresentada no requerimento inicial e aí especificada, que não foi posta em causa nem impugnada. No que respeita aos factos dados como provados referentes às circunstância que levaram à prática dos mesmos, essencialmente decorrentes do alegado na contestação, os mesmos resultaram assentes por via do depoimento da testemunha C., na altura dos factos Diretor Geral do Armamento e Infraestruturas da Defesa que teve conhecimento dos factos e referiu as circunstâncias em que os mesmos ocorreram (necessidade de ser evitado um conflito com a empresa) admitindo que não foi acautelado juridicamente os procedimento devidos para ser assinado o FA (Final Acceptance Report) nos termos em que foi (pelo demandado). O tribunal valorou, ainda, o depoimento da mesma testemunha e da testemunha D., responsável na Força Aérea pela implementação do projecto, relativamente à consequência que poderiam advir, na altura, caso não fosse assinado o FA e que isso se traduziu, na altura numa opção para o Estado que o demandado acolheu. Esta testemunha referiu ainda o facto de o acordo assinado ainda não estar, nesta altura, cumprido. Todos estes depoimentos foram cruzados com o teor dos documentos juntos pela contestação.

O Tribunal valorou ainda documentos apresentados pelo demandado na sua contestação referentes à sua condição pessoal e carreira profissional militar.

*

Importa referir, no que respeita à matéria de facto não provada que não foi efetuada a prova da ausência de culpa do demandado, como pretendia, nomeadamente todo o enquadramento narrativo da sua contestação que levaria a essa conclusão, nos precisos termos aí referidos.

Enquadramento jurídico.

54. Ao demandado vêm imputados factos consubstanciadores de duas situações concretas das quais resultariam infrações financeiras sancionatórias [a primeira situação envolvendo os factos 15º a 21º da mesma petição (situação A) e a segunda envolvendo os factos referentes nos artigos 27º a 35º da petição inicial, (situação B).
55. Ficou, em síntese, demonstrada, toda a factualidade imputada ao demandado, que aliás, na essência não foi por si impugnada. Factualidade que evidencia que o mesmo assinou um Final Assesment Report (FA) relativo a um contrato outorgado ente o Estado Português e uma empresa privada, com consequências financeiras imediatas, nomeadamente o pagamento do preço em falta do contrato, sem que, por um lado estivessem reunidas as condições contratuais para a formalização dessa aceitação definitiva, na medida em que existiam ainda atividades por executar da responsabilidade da empresa, bem como o mesmo demandado não dispunha de competências para efetuar essa assunção de responsabilidades. Deve sublinhar-se que, com base da aceitação desse relatório, desencadeava-se (e concretizou-se) o procedimento financeiro com vista ao pagamento, pelo Estado Português de uma quantia de € 1 792 398,00.
56. Importa referir que nos termos da cláusula 11ª do contrato outorgado entre o Estado português assinado pelo então Ministro da Defesa e a firma INDRA, “a receção definitiva (Final Acceptance) dos bens objeto do presente Contrato será declarada pela Entidade Adjudicante e ocorrerá no final do período de garantia, mas só depois do adjudicatário ter reparado ou substituído qualquer deficiência ou defeito detetado pela Entidade Adjudicante”.

57. Também do contrato em causa, da sua cláusula 3ª ponto 7 se refere que «as faturas, emitidas à ordem do Serviço Administrativo do Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea (SA/CLAFa) serão enviadas pelo Adjudicatário à Direção-Geral de Infra Estruturas do Ministério da Defesa Nacional, que depois de as conferir e certificar as envia para pagamento ao SA/CLAFa, o que deve ocorrer dentro do prazo de trinta a sessenta dias a contar da respetiva receção». Ou seja seria sempre o Diretor Geral (e não do diretor do projecto) a conferir e certificar as faturas para pagamento, de acordo com o contrato. Igualmente, nos termos da cláusula 31ª, n.º 1 do contrato, está estabelecido que «os pagamentos ao abrigo do presente Contrato serão efetuados após a verificação dos formalismos legais em vigor para o processamento das despesas públicas».
58. Finalmente dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), em vigor à data, que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, designadamente, o “facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis” (vide n.º 6 do artigo 39.º da LEO, na sua redação à data dos factos).
59. A aceitação final envolvendo a aceitação definitiva do contratualizado (e das consequências que isso implica) não estavam atribuídas ao demandado, nem legal, nem contratualmente. De igual forma não estando verificadas e concluídas as tarefas atribuídas ao contratante, não poderia o demandado, dar como finalizadas o contrato, de modo a serem certificadas as faturas e liquidado o montante final de 1.792.398 euros. Por isso, conduta do demandado, que não tinha poderes para representar a entidade adjudicante, ao assinar a FA e com isso despoletar a autorização de pagamento de despesas públicas, sem que estivessem realizadas as condições legalmente assumidas no contrato para tal e sem poderes para a mesma, e que levaram ao pagamento das quantias, consubstancia um ato ilícito enquadrável naquela norma da alínea b) do artigo 65º da LOPTC [constitui infração financeira a violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromisso(...)]. Deve sublinhar-se que as normas contratuais acordadas são para todos os efeitos normas específicas que permitiam a assunção de despesas públicas.
60. Não se entende, no entanto, que a conduta do demandado revista a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública de modo a consubstanciar o cometimento de infração autónoma imputada, nomeadamente no artigo 65º n.º 1 alínea f) da LOPTC.

61. «A violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública» como elemento típico da infração sancionatória a que se alude no artigo 65º n.º 1 alínea i), diz respeito ao regime procedimental devido no âmbito da contratação pública. E não ao regime substantivo dos contratos públicos (máxime à sua execução).
62. No caso em apreço, o que está em causa é exatamente a violação de normas relativas à execução do contrato (cuja sanção respetiva decorre, no caso e no que diz respeito à responsabilidade financeira, do normativo referido na alínea b) do artigo 65º da LOPTC) e não da violação de normas procedimentais relativas à elaboração do contrato. Por isso, no caso, a conduta imputada ao demandado não é enquadrável naquela infração, pelo que vai, nesta parte, absolvido.
63. A responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61º n.º 5 da LOPTC.
64. Ainda que não normativamente densificada, deve referir-se que na apreciação da culpa, para efeitos de responsabilidade financeira, está em causa analisar, em concreto, o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete gerir.
65. É esse critério que deve densificar a interpretação normativa, subsidiariamente aplicável, a que alude o artigo 15º do Código Penal (CP), ao estabelecer que age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.
66. Ora, no caso em apreço, ficou demonstrado que o demandado, dadas as funções que exercia, tinha obrigação de saber, ou de se informar previamente através dos competentes serviços sobre a legalidade ou ilegalidade de tais atos, o que não fez. Ficou, ainda, demonstrado que o demandado, em todos os factos analisado, agiu de forma livre e consciente, sem o cuidado e a diligência que as situações requeriam e de que era capaz, como decisor público responsável, bem sabendo que os mesmos lhes não eram legalmente permitidos. A sua conduta foi assim culposa.

67. Ainda que se entenda algumas das razões demonstradas que levaram o demandado a tomar a posição formal de aceitação e assinatura do FA, nomeadamente pensar que seria a melhor solução para defender o interesse público por via de evitar um potencial conflito com a empresa privada envolvida, o que é certo é que agiu muito para além das suas competências legais e também sem acautelar as consequências jurídicas (e financeiras) que o ato praticado poderia comportar para o Estado português.
68. Cometeu por isso a infração em causa, nomeadamente a prevista no artigo 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC.
69. Da factualidade provada decorre, de forma inequívoca que o demandado agiu de forma negligente consciente, ainda que fosse seu entendimento de que a sua conduta seria a melhor solução para defender o interesse público. De todo pode entender-se que essa sua intencionalidade não deixasse de ter um carácter voluntarista. Deve salientar-se que, agindo como agiu, sem enquadramento legal não acautelando igualmente as consequências que poderiam advir de tal conduta, nomeadamente em termos financeiros, as eventuais consequências, para o Estado português de um incumprimento contratual da entidade privada e a dificuldade ou impossibilidade de virem a ser impostas penalidades por incumprimentos contratuais que daí adviessem, são, naturalmente situações que neste tipo de contrato não podem aceitar-se. O cumprimento rigoroso de todos os procedimentos legais é uma garantia de todas as partes contratuais e que, naturalmente, qualquer servidor deve cumprir. Não foram demonstrados prejuízos financeiros pela conduta do demandado. Assim sendo, em função dessas circunstâncias, entende-se que deverá ser aplicada a multa proposta pelo Ministério pela infração cometida, ou seja € 2550,00.
70. O demandado veio peticionar a eventual aplicação do regime de dispensa de multa, invocando o artigo 74º do Código Penal, ex vi do artigo 67º n.º 4 e 65º n.º 8 da LOPTC, porquanto na sua contestação os factos traduzem uma ilicitude e uma culpa muito diminuta.
71. Nos termos do artigo 65º n.º 8 da LOPTC, o Tribunal pode dispensar a aplicação de multa quando a culpa do demandante for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada. No caso, não está em causa qualquer situação de reposição, estando por isso em causa tão só apreciação do grau de culpa do recorrente para efeitos de responsabilidade sancionatória.

72. Nos termos o artigo 64º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.
73. Ora da factualidade dada como provada de todo pode considera-se a situação do demandado como uma situação de culpa diminuta. Veja-se que o demandado para além de ter praticado atos para o qual lhe faltavam competências legais numa perspetiva, como se referiu, «voluntarista», assumiu como estando cumpridas determinadas condições que o não estavam, realmente. Ainda que tenha entendido que essa situação fosse a que, na sua perspetiva, a que melhor acautelaria, na altura a situação do Estado, certo é que não valorou, de todo, as implicações da sua conduta. As suas competências e as funções que exercia, ainda para mais uma organização hierárquica tão rigorosa como são as Forças Armadas, exigir-lhe-iam outro cuidado. E por isso não está em causa qualquer culpa diminuta, passível de integrar o conceito legal suscetível de poder ser, no caso, aplicado. Assim carece de fundamento legal a dispensa da multa.

III. Decisão

Pelo exposto:

- a) Julgo a ação intentada pelo Ministério Público contra o demandado Manual António Cruz de Seixas parcialmente procedente e, em consequência, absolvo-o de uma das infrações contra si imputadas, nomeadamente a punível pelo artigo 65º n.º 1 alínea l) e condeno-o como autor de uma infração sancionatória prevista e punida pelo artigo 65º n.º 1 alínea b), nos termos supra descritos, na multa de dois mil quinhentos e cinquenta euros (€ 2550,00).

São devidos emolumentos legais pelo demandado, nos termos do artigo 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto Lei n.º 66/96 de 31 de maio.

Registe e notifique.

Lisboa 19 de fevereiro de 2019

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes