

Secção – 3^a/S
Data: 1/7/2025
Processo: n.º JRF/26/2024

Relator: José Mouraz Lopes

TRANSITADA EM JULGADO

I. Relatório

1. O Ministério Público requereu o julgamento de AA na qualidade de Diretor do Centro de Formação Profissional da Indústria Eletrónica, Energia, Telecomunicações e Tecnologias da Informação- CINEL - e de uma outra demandada que exercia funções na instituição de Diretora Adjunta Administrativo-Financeira, em processo de responsabilidade financeira, imputando-lhes um conjunto de factos que consubstanciam uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p. e p. pelo artigo 65.º, n.ºs 1, alíneas b) e l), 2 e 5, da LOPTC, pedindo a sua condenação na multa de 25Ucs (€2 550,00).
2. Invoca para sustentar o seu pedido factos envolvendo dois grupos de situações que ocorreram entre setembro de 2017 e janeiro de 2018 envolvendo pagamentos de dois contratos públicos sem que fossem publicitados no portal base.
3. O demandado contestou invocando um conjunto de factos em que, essencialmente, afirma que agiu sem consciência da ilicitude dos factos, pedindo a sua absolvição ou caso assim não se entenda, a isenção de multa.
4. Em decisão prévia, transitada em julgado, foi declarada prescrita a infração imputada à segunda demandada.

5. Procedeu-se a julgamento que decorreu com as formalidades legais, conforme decorre da ata.

II. Fundamentação

6. Factos provados relevantes para a decisão

1. O factos infra referidos são decorrentes do Relatório n.º 14/2019, elaborado no Processo n.º 13/2018 da IGMTSSS, no âmbito da Auditoria ao Sistema e aos Procedimentos de Controlo Interno das Operações de Execução do Orçamento ao "Centro de Formação Profissional da Indústria Eletrónica, Energia, Telecomunicações e Tecnologias da Informação - CINEL".
2. O Relatório n.º 14/2019 IGMTSS foi homologado pela Exma. Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, por despacho de 19 de março de 2024 e encaminhado para a DGTC em 20/05/2024.
3. No Procedimento CP001/2016, relativo ao contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança, celebrado por ajuste direto com a empresa Ronsegur-Rondas e Seguranças, Ld^a, em 15/06/2017, o referido contrato não foi publicitado no Portal Base e houve pagamentos em 18/09/2017, 12/10/2017, 16/11/2017 e 15/12/2017, no valor global de €36.297,30, entre 18/09/2017 e 13/12/2017 pelos, então, Diretor do CINEL, AA, e Diretora Adjunta Administrativo-Financeira, BB – vide Anexos 18 e 24 do RA e documentos juntos em suporte digital no CD remetido pela IGMTSSS anexo ao RA;
4. No Procedimento AQ010L2017, relativo ao contrato de aquisição de bens móveis, celebrado por ajuste direto com a empresa Seefind Unipessoal, Ld^a, em 22/11/2017, publicitado no Portal Base em 29/06/2018, houve pagamentos em 29/01/2018, no valor de €21.894,00, autorizado em 29/12/2017 pelos, então, Diretor do CINEL, AA, e Diretora Adjunta Administrativo-Financeira, BB – documentos Anexos 18 e 24 do RA e documentos juntos em suporte digital no CD remetido pela IGMTSSS anexo ao RA.
5. O Demandado autorizou os pagamentos sem assegurar, antes do pagamento, que os contratos haviam sido publicitados, descurando a respetiva conformação legal.

6. O Demandado, nas situações supra descritas, agiu livre, voluntária e conscientemente, sem o cuidado devido e sem a diligência necessária pela observância das normas legais violadas que supra foram indicadas
7. O demandado é Técnico Superior Consultor do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), tendo exercido o cargo de Diretor do Centro de Formação Profissional da Indústria Electrónica, Energia, Telecomunicações e Tecnologias da Informação (CINEL), entre 27 de julho de 2016 e maio de 2024, em regime de comissão de serviços, conforme despacho n.º 9576/2016, de 26 de julho de 2016.
8. Exerceu vários cargos na Administração Pública, assim como funções de Docência em vários Organismos Públicos, tais como:- o Instituto Universitário da Beira Interior; a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; o ISLA de Santarém; a Escola Superior Agrária do IP de Santarém e na Escola Superior de Gestão, do IP de Santarém;
9. Exerceu, desde 1985, entre outras, as seguintes funções:
 - Chefe da Secção de Gestão Financeira e Contabilística no Centro de Gestão Financeira de Stª Margarida; Adjunto do Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas para a área económico financeira; Ingressa no I.E.F.P. em novembro de 1987, como Diretor do Centro de Emprego de Torres Novas; Diretor de Serviços de Organização, nos Serviços Centrais do Instituto; Diretor do Centro de Emprego de Santarém e do Centro de Emprego de Lisboa; Delegado Regional de Lisboa e Vale do Tejo; Representante do IEFP no Conselho Superior de Estatística; Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IEFP; Diretor do Centro de Formação para a Indústria Cerâmica-CENCAL; Presidente do Conselho Diretivo do IEFP; Secretário de Estado do Emprego nos XIX E XX Governos Constitucionais; Diretor do Centro de Formação da Indústria Electrónica, Energia, Telecomunicações e Tecnologias da Informação – CINEL, exerce atualmente as funções de Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social;
10. Ao longo da sua vasta carreira profissional, não teve, até agora, qualquer situação profissional envolvendo responsabilidades financeiras.
11. As ordens de autorizações de pagamento supra referidas foram prestadas com a informação dos serviços de que o procedimento se encontrava conforme os trâmites legais.

12. Em 7 de julho de 2016, foi publicado no Diário da República nr.º 129, parte L – Contratos Públicos, o anúncio do procedimento nr.º 4157/2016, referente à aquisição de serviços de vigilância e segurança para a sede do Cinel (lote 1), no valor de 75.000,00€, no período de 12 meses, a contar da execução do contrato e cujo procedimento interno era o CP001/2016 - Doc. 1 junto com a contestação.
13. Na sequência do referido aviso público o Conselho de Administração do CINEL adjudicou à empresa ONGARD – Segurança Privada e Outsourcing, Unipessoal, Lda, o referido Lote, pelo valor contratual de € 53.250,24, para os meses de janeiro de 2017 a dezembro de 2017, o qual seria pago em 12 prestações;
14. Acontece que no decurso da execução do contrato, mais propriamente a meio do mês de junho/2017, por problemas internos, a empresa ONGARD, adjudicatária do referido procedimento, informa o CINEL que deixará de prestar o serviço de vigilância.
15. A braços com um inesperado e grave problema de segurança das instalações e equipamentos, por total de ausência de efetivos que acautelassem os interesses e bens públicos, o CINEL, após parecer da sua assessora jurídica, estabelece contactos com a empresa qualificada no referido concurso publico, em 2.º lugar, no sentido de esta poder assegurar o serviço até final do procedimento.
16. A qual, respondendo afirmativamente e entregando todos os documentos de habilitação pertinentes, assegurou a prestação dos referidos serviços de segurança, até final do procedimento - dez. 2017.
17. O primeiro pagamento à empresa substituta, a Ronsegur, Rondas e Seguranças, Lda, ocorreu em 18 de setembro de 2017.
18. O que levou os serviços responsáveis pela Contratação Pública do CINEL a remeter para o Diretor, o ficheiro informático da nota de pagamento com vista à respetiva autorização de pagamento, sobre a conformidade legal do contrato.
19. Durante o período em que ocorreram os factos viveu-se no Cinel um período de escassez de recursos humanos, nomeadamente na Contratação Pública, porquanto a técnica

responsável pela publicitação dos contratos dos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, CC, detentora da certificação própria para a referida plataforma, se encontrava de baixa prolongada (de 2/10/2017 a 28/12/2017) - Doc. 2-A; 2-B; 2-C juntos com a contestação.

20. A publicitação do contrato no procedimento referido em § 6.4 veio a ocorrer logo que a sua falta foi detetada, em sede de auditoria - Doc. 3 junto com a contestação
21. Não ocorreu qualquer prejuízo financeiro para o erário público por via das situações referidas.
22. A antecessora do ora demandado, Dr.^a DD, na transição das pastas, transmitiu ao ora demandado a regularidade e confiança quanto aos procedimentos desenvolvidos na contratação pública o Cinel.

7. Factos não provados (e não considerações jurídicas)

Com relevância, da contestação do demandado não se provou que:

1. Integrou variadíssimos grupos de trabalho dos quais se destacam:
 - Membro do Conselho Nacional de Segurança Social, em representação do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho.
 - Representante do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho na Unidade Central do Observatório do Emprego e Formação Profissional, enquanto membro do Conselho Directivo do I.E.F.P..
 - Integrou a composição dos seguintes organismos, no período em que exerceu as funções de Presidente do Conselho Directivo do IEFP, I.P.:
 - . Comité do Emprego da União Europeia;
 - . Comité LEED [Local Economic and Employment Development Programme];
 - . Comité de Peritos sobre Destacamento de Trabalhadores;
 - . Comité Consultivo relativo à Livre Circulação dos Trabalhadores;
 - . Comité “PROGRESS”.
 - Vogal não Permanente da CRESAP - Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública, enquanto representante do Ministério do Emprego, Solidariedade e Segurança Social.

2. Exerceu ainda vários cargos de reconhecido interesse Público e Social, tais como:
 - . Presidente da Direção da Associação de Melhoramentos da Freguesia de Tramagal em 1986/89.
 - . Presidente da Assembleia Geral da Casa do Povo de Tramagal em 1986/88.
 - . Presidente do Conselho Fiscal do Tramagal Sport União, em 1991
 - . Presidente do Conselho de Contas da Associação de Futebol de Santarém de 1992 a 2000.
 - . Presidente da Assembleia-Geral do Tramagal Sport União, de 1997 a 2005.
 - . Membro da Assembleia Municipal de Torres Novas, nos períodos 1989/1993 e 1997/2001.
 - . Vereador da Câmara Municipal de Torres Novas, nos mandatos de 1994/1997 e 2001/2005.
 - . Presidente da Assembleia Geral do Tramagal Sport União de 1997 a 2004.
 - . Membro do Conselho Consultivo da Escola Superior de Gestão, do Instituto Politécnico de Santarém, entre 2005 e 2007.
 - . Presidente da Direção da Tuna Tramagalense, entre 2018 e mail de 2024.
 - . Delegado Regional da Cruz Vermelha Portuguesa, entre abril de 2021 e março de 2022.
 - . Delegado Regional da Cruz Vermelha Portuguesa, entre abril e maio de 2024.
3. Intervém como orador em diversos congressos, seminários, orientações em estágios profissionais e curriculares e participações em júris de concursos.
4. Tem frequentado seminários, pós-graduações e especializações, nacionais e internacionais nas quais se destacam:
 - Aprovação em “Accounting Information Systems”, com a classificação de “A”, cadeira do Mestrado de Gestão, da Universidade de Clemson, E.U.A.;
 - . Frequência do “Curso de Estudos Europeus” da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;
 - . Frequência do mestrado “Geografia Humana: Planeamento Regional e Local”, na Faculdade de Letras, da Universidade de Lisboa;
 - . MBA em Empreendedorismo e Criação de Empresas, com a classificação final de catorze valores, qualificação de Bom, na Universidade da Beira interior.

8. Motivação de facto

A factualidade provada que decorre do requerimento inicial assenta na análise e valoração da documentação junta com o mesmo requerimento, nomeadamente nos anexos do relatório de auditoria devidamente identificados nos vários parágrafos referentes às situações em causa. Trata-se de documentação resultante da auditoria e que acompanhou o relatório levado a termo. Tais factos não foram contestados pelo demandado.

O tribunal valorou ainda o depoimento do demandado que prestou declarações e admitiu a factualidade objectiva imputada e referiu toda a atuação profissional, quer na instituição em causa quer no seu passado profissional.

O Tribunal valorou ainda os depoimentos das testemunhas ouvidas que depuseram sobre factos com relevância, nomeadamente e especificamente CC que tinha a seu cargo a publicitação dos contratos na instituição na altura dos factos, EE que referiu a factualidade envolvendo o primeiro contrato, nomeadamente a factualidade dada como provada envolvendo a matéria da contestação e BB que confirmou a não publicitação dos contratos e referiu o modo como os procedimentos de pagamentos se faziam na instituição e ainda a situação da instituição entre 2015 e 2017. Referiu ainda a alteração de procedimentos levada a termos após detetarem os problemas.

O tribunal valorou ainda o depoimento da testemunha DD relativamente ao que transmitiu o demandado após ter exercido funções no CINEL.

Relativamente aos factos não provados, deve referir-se que não obstante o demandado ter prestado declarações sobre o seu percurso profissional, os factos concretos alegados (que vão além do que foi por ele referido nas suas declarações) não foram efetivamente demonstrados.

9. Enquadramento jurídico

a) Da infração imputada

10. Dispõe o artigo 127º do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na versão à data em vigor quando da ocorrência dos factos que «1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante. 2 - A publicitação da celebração de contratos na sequência de ajuste direto, de valor igual ou superior a (euro) 5 000, deve conter a fundamentação da necessidade de recurso ao ajuste direto, em especial, sobre a impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública. 3 - A

publicitação referida nos números anteriores é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos».

11. Está em causa neste domínio o cumprimento do princípio estrutural da transparência na contratação pública, com reflexos diretos na eficácia dos próprios contratos, nomeadamente no que respeita aos pagamentos que impliquem.
12. Por outro lado, a Lei de Enquadramento Orçamental em vigor (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto sucessivamente alterada) no seu artigo 42º n.º 6 estabelece que é ilegal a despesa pública realizada sem que o facto gerador de despesa respeite as normas legais.
13. Da matéria de facto provada não restam dúvidas que os contratos outorgados pelo CINEL, No Procedimento CP001/2016, relativo ao contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança, celebrado por ajuste direto com a empresa Ronsegur-Rondas e Seguranças, Lda e celebrado em 15/06/2017 e no Procedimento AQ010L2017, contrato de aquisição de bens móveis, celebrado por ajuste direto com a empresa Seefind Unipessoal, Lda, celebrado em 22/11/2017 os mesmos não foram publicitados no portal base, antes de terem sido efetuados os pagamentos ocorridos.
14. O primeiro demandado, autorizou pagamentos nas datas referidas em §§6.3. e 6.4 para ambos os contratos antes publicitação dos mesmos, descurando a respetiva conformação legal, sendo manifesta a ilegalidade dos pagamentos efetuados.
15. Ora nos termos do artigo 61º da LOPTC, ex vi artigo 67º n.º 3 da LOPTC incidindo a responsabilidade sobre o agente ou agentes da ação, a conduta do demandado, violou o normativo citado nos §§10 e 12, consubstanciada nas infrações financeiras previstas no artigo 65º n.º 1 alíneas b) e l) da LOPTC.
16. Da factualidade provada é manifesto que o demandado, por duas vezes, não cuidando de verificar se o procedimento de publicitação legal exigido tinha, nos casos sido efetivado, autorizou os pagamentos referidos nos factos, não procederam com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado, por via das suas funções e de que eram capazes, agindo de modo negligente.

17. O número de infrações financeiras determina-se pelo número de tipos de infrações efetivamente cometidas ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de infração financeira for preenchido pela conduta do agente (artigo 30º n.º 1 do Código Penal, *ex vi* artigo 67º n.º 4 da LOPTC). Recorde-se que aquele artigo do Código Penal trata da mesma forma os casos de concurso real e de concurso ideal de infrações, independentemente da natureza dolosa ou negligente do comportamento relevante.
18. A violação de várias disposições legais, por uma única ação e resolução pode, aparentemente, indicar o preenchimento de várias infrações e a correspondente existência de uma pluralidade de infrações. Trata-se da figura dogmática do concurso aparente (de normas), que existe sempre que a conduta sancionatória punível corresponde, em abstrato, a várias *fattispecies* sancionatórias previstas na lei, sem que se possa efetivamente falar de vários sanções autónomas, pois que apenas uma ou algumas delas são concretamente aplicáveis. E são-no por via da aplicação de critérios definidos pela dogmática através de relações de especialidade, de subsidiariedade e de consunção.
19. No caso em apreço, por duas vezes e em dois procedimentos autónomos, concretizados numa única ação, e num intervalo de tempo relativamente curto, a referida ação ocorrida colidiu com duas injunções normativas sancionatórias, qual seja uma norma referente à contratação pública (artigo 127º, n.º 1 e n.º 3, supra referida) e uma norma referente à Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 42º n.º 6, que estabelece que *nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador de despesa respeite as normas legais*).
20. Ora, tal situação conforma uma relação de concurso aparente de normas violadas na medida em que entre os valores protegidos pelas mesmas, na alínea b) e na alínea l), do artigo 65º da LOPTC, por referência aos artigos 127º do CCP, nomeadamente n.º 1 e 3 e a norma do artigo 42º n.º 6 da Lei de Enquadramento Orçamental, existe uma relação de subsidiariedade. As normas legais a que se refere o artigo 42º n.º 6, neste caso concreto, reportam-se às normas da exigência da publicitação dos contratos, a que se refere o artigo 127º do CCP. Assim e em síntese, ocorrendo no caso uma situação de concurso de normas, e não um concurso efetivo de infrações financeiras, o primeiro demandado cometeu uma única infração, mas sob a forma continuada.
21. Assim e em síntese o demandado cometeu uma infração sancionatória, sob a forma continuada e negligente, punível artigo 65º n.º 1 alínea b), n.º 2 e 5 da LOPTC, em concurso

aparente com uma infração sancionatória prevista e punível pelo artigo 65º nº. 1 alínea l), nº 2 e 5 da LOPTC.

22. Sabido que a responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61º nº 5 da LOPTC, à dimensão ilícita da conduta (já demonstrada) importa acrescer a dimensão subjetiva referente à culpa sobre quem age como autor da mesma.
23. O demandado não agiu com a prudência e diligência devida e de que era capaz, podendo e devendo ter agido de acordo com a legislação em causa.
24. Verificadas as condições ilícita e culposa dos factos, o demandado, cometeu a infração prevista e punida pelo artigo 65º nº. 1 alínea b) e l), nº 2 e 5 da LOPTC,
- b). Da sanção**
25. Requereu o Ministério Público, inicialmente, que ao demandado fosse aplicada a multa, de 25 UC, a que corresponde o montante de 2.550,00 €.
26. Nos termos o artigo 64º nº 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.
27. Na situação concreta em apreciação nos autos ficou amplamente demonstrado o circunstancialismo em que ocorreram os factos, nomeadamente quando uma das pessoas da organização que procedia à publicação dos contratos no portal base estava em situação de doença e ainda que na instituição viveu-se um período de escassez de recursos humanos, nomeadamente na Contratação Pública.
28. Ainda com relevância deve referir-se o facto de publicitação do contrato em causa no segundo procedimento ter ocorrido logo que a sua falta foi detetada, em sede de auditoria.

29. Finalmente não ocorreu qualquer prejuízo financeiro para o erário público por via das situações referidas.
30. Por outro lado, do ponto de vista pessoal o demandado tem um longo passado na gestão da administração pública, sem mácula de legalidades financeiras. Na sua atuação confiou nos colaboradores que exerciam funções nos serviços que dirigia, sem questionar.
31. Tendo em conta o circunstancialismo que envolve toda a atuação do demandado, estamos claramente numa situação que pode considera-se de culpa diminuta do demandado passível de fazer uso da dispensa de multa, tendo em conta o disposto no artigo 65º n.º 8 da LOPTC.
32. Entende-se assim ser de isentar de multa o demandado.

III. Decisão

Pelo exposto, julgo procedente a ação intentada pelo Ministério Público contra o demandado AA e condeno-o como autor de uma infração financeira sancionatória, na forma continuada, p. e p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), isentando-o de multa.

O demandado é condenado nos emolumentos devidos.

Registe e notifique.

Publicite-se, sem a identificação das pessoas singulares.

Lisboa, 1 de julho de 2025

O Juiz Conselheiro

José Mouraz Lopes