



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

## SENTENÇA N.º 13/2013

Proc. N.º 4/2013 – JRF  
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

### I – RELATÓRIO

1. O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos arts. 57º, n.º 1, 58º, n.º 1 e 3, e 89º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/8, e pela Lei n.º 35/2007, de 13/8, requereu o julgamento em processo de responsabilidades financeiras dos demandados José Manuel Soares Gomes de Oliveira, José Óscar de Sousa Fernandes e António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, imputando-lhe a prática de duas infracções financeiras de natureza sancionatória, ambas punidas com multa nos termos do disposto no art. 65º, n.º 1, al. b) e 67º, n.º 2 da mesma Lei.

Alega, em suma, que:

- Os demandados, à data dos factos, eram, respectivamente, Presidente do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira, o primeiro, Vogal do Conselho de Administração, o segundo, e Vogal do Conselho de Administração e Secretário-Geral, o terceiro, com os vencimentos ali referidos.
- Em 15/7/2010, o Conselho de Administração da ALRAM, constituído pelos três demandados, autorizou a abertura de dois procedimentos e correspondentes realização de despesas referentes aos processos 1824 e 1564.
- O primeiro contrato (1824), celebrado no dia 6 de Abril de 2011, era relativo a um concurso público para a concepção e implementação do projeto para colocação de equipamentos informáticos nas bancadas do hemiciclo (Postos de Trabalho Virtuais) e para dotar o hemiciclo de um sistema de projecção multimédia e de votação, sendo que a escolha do procedimento teve em consideração a estimativa do valor a despendar (€330.000,00) e a “*natureza dos trabalhos e fornecimentos a efectuar*”.
- O segundo contrato (1564), celebrado no dia 30 de Março de 2011, respeitava a um ajuste direto para a aquisição de diverso equipamento informático a utilizar no redimensionamento da rede informática da Assembleia Legislativa da Madeira, cujo preço base era de 95.000 € e que foi adjudicado por € 59.612,00.
- Atenta a mesma data de abertura dos procedimentos e a natureza dos trabalhos e fornecimentos a efectuar, tudo equipamento informático, o CA deveria ter determinado a abertura de um único procedimento.
- Ao agir desta forma quis evitar, como evitou, que o correlativo contrato único fosse submetido a visto do Tribunal de Contas, como seria obrigatório e assim evitar uma eventual recusa face às deficiências que o processo 1824 claramente evidenciaria, como evidenciou em sede de fiscalização sucessiva.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- Os demandados agiram voluntária e conscientemente, querendo não cumprir o princípio da unidade da despesa, com evidente propósito de evitar a fiscalização do Tribunal de Contas, não ignorando que essa conduta lhes era proibida por lei.
- Por deliberação dos demandados, enquanto membros do Conselho de Administração, foi celebrado um contrato por ajuste direto, em 18 de Agosto de 2009, com a “Serlima, S.A.” para a “*prestação de serviço de limpeza do Parque de Estacionamento da Praça da Autonomia*”, cujo teor se dá aqui por reproduzido.
- A cláusula 2.<sup>a</sup> desse contrato estabeleceu que o mesmo seria renovado pelo período de 1 ano, o que veio a suceder no dia 18 de agosto de 2010.
- O Código dos Contratos Públicos não permite que os contratos celebrados ao abrigo do art. 129.º, al. c) tenham vigência superior a um ano, pelo que, com a renovação automática, violaram esta norma, agindo com negligência, por não se terem certificado da sua validade legal.

Por tudo isto, considera que os demandados cometeram duas infracções financeiras de natureza sancionatória, a primeira de natureza dolosa, e a segundo de natureza negligente.

Conclui pedindo a condenação dos demandados a pagarem, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, a multa de 6.300 euros, cada um, pela primeira daquelas infracções, e de 2.040 euros cada um pela segunda infracção, ou seja a multa única de 8.340 euros cada.

2. Citados regularmente, vieram os demandados contestar o requerimento inicial apresentado pelo Ministério Público, alegando, resumidamente, que:

- O objecto dos dois procedimentos não é a aquisição de equipamentos informáticos, já que o primeiro não respeita a equipamentos de rede e os equipamentos objecto do mesmo se destinavam em exclusivo ao edifício sede da ALRAM.
- Os equipamentos do segundo contrato destinavam-se aos quatro edifícios que acolhem os serviços da Assembleia, pelo que as prestações eram e são autónomas e de natureza diferente e justificavam a adopção de critérios diversos de adjudicação das propostas.
- Por outro lado, o procedimento adoptado para o contrato 1824 foi o da modalidade mais solene, o concurso público internacional, além de que no requerimento inicial não se elencam factos alguns, concretos e objectivos que permitam concluir, directa ou indirectamente, da intenção dos demandados de subtrair a despesa ao controlo do Tribunal.
- Os demandados não contestam que o contrato com a Serlima, S.A. tenha infringido a norma invocada, ao permitir a renovação automática por um ano, mas entendem que essa actuação não deve ser sancionada.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- O outro contraente não aceitou a cessação do contrato que lhe foi proposta antes da data da renovação, o que obrigou os demandados a cumpri-lo, ao abrigo do princípio da boa-fé contratual, de forma a evitar consequências gravosas desse incumprimento.
- O pagamento efectuado com a renovação teve efectiva contrapartida e a recomendação feita em sede de Parecer da Conta da ALRAM, no sentido de abrir um único procedimento para este tipo de serviços foi cumprida no ano de 2011.

Concluem os demandados pedindo que o Tribunal decida pela sua absolvição ou relevação das responsabilidades.

3. Porque o processo é o próprio e as partes são legítimas, procedeu-se a julgamento, com observância de todas as formalidades legais, tendo sido no final fixada por despacho, de que não houve reclamação, a matéria de facto, tudo conforme consta da acta respectiva, junta aos autos.

## II – OS FACTOS

Os factos relevantes para a decisão, dados como provados, nos termos do disposto nos arts. 791º, n.º 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos, por força da norma do art. 93º da Lei n.º 98/97, de 26/8, são, como consta do despacho proferido, os seguintes:

### **FACTOS PROVADOS:**

1. *O primeiro Demandado, José Manuel Gomes Soares de Oliveira, que à data dos factos era o Presidente do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira, auferia a pensão líquida mensal de cerca de 1.130,00€.*
2. *O segundo Demandado, José Óscar de Sousa Fernandes, que, à data dos factos, era Vogal do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira, auferia o vencimento líquido mensal de cerca de 2.420,00€.*
3. *O terceiro Demandado, António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, que à data dos factos, para além de Vogal do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira, era seu Secretário-Geral, auferindo o vencimento líquido mensal de 2.420,00€.*
4. *Os Demandados, enquanto membros do Conselho de Administração da Assembleia Legislativa da Madeira, autorizaram em 15 de Julho de 2010 a abertura de dois procedimentos e a realização das correspondentes despesas respeitantes aos processos 1824 e 1564.*





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

5. *O primeiro contrato (1824), celebrado no dia 6 de Abril de 2011, é relativo a um concurso público para a conceção e implementação do projeto para colocação de equipamentos informáticos nas bancadas do hemiciclo (Postos de Trabalho Virtuais) e para dotar o hemiciclo de um sistema de projeção multimédia e de votação, sendo que a escolha do procedimento teve em consideração a estimativa do valor a despendar (€330.000,00) e a “natureza dos trabalhos e fornecimentos a efetuar”.*
6. *O segundo contrato (1564), celebrado no dia 30 de Março de 2011, respeita a um ajuste direto para a aquisição de diverso equipamento informático a utilizar no redimensionamento da rede informática da Assembleia Legislativa da Madeira, foi adjudicado por € 59.612,00.*
7. *Por deliberação dos Demandados, enquanto membros do Conselho de Administração, foi celebrado o contrato por ajuste direto, em 18 de Agosto de 2009, com a “Serlima, S.A.” para a “prestação de serviço de limpeza do Parque de Estacionamento da Praça da Autonomia”, cujo teor se dá aqui por reproduzido.*
8. *A cláusula 2.ª desse contrato estabeleceu que o mesmo seria renovado pelo período de 1 ano, o que veio a suceder no dia 18 de agosto de 2010.*
9. *Os Demandados conhecem as normas relativas à celebração dos contratos públicos.*

## **FACTOS NÃO PROVADOS:**

*Todos os que direta ou indiretamente entrem em contradição com os factos acima dados como provados, nomeadamente que tenham agido voluntariamente e conscientemente e com evidente propósito de evitar a fiscalização do Tribunal de Contas.*

## III – O DIREITO

O Ministério Público, na presente acção, pede a condenação dos demandados por duas infracções, uma nos termos dos n.ºs 1, al. b) e 4 do artigo 65º e n.º 2 do artigo 67º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, devidamente conjugada com o artigo 16º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ex vi do artigo 14º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, e outra nos termos dos n.ºs 1, al. b) e 4 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, devidamente conjugada com o artigo 129º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.

A primeira das infracções respeita a um alegado fraccionamento de despesa, no âmbito de dois contratos, um relativo a um concurso público para a concepção e implementação do projeto para colocação de equipamentos informáticos nas bancadas do



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

hemiciclo (Postos de Trabalho Virtuais) e para dotar o hemiciclo de um sistema de projeção multimédia e de votação, e outro de aquisição de diverso equipamento informático a utilizar no redimensionamento da rede informática da Assembleia Legislativa da Madeira.

O fraccionamento de despesa, tal como é descrito no requerimento inicial, resultaria do facto de a abertura dos procedimentos para esses dois contratos ter sido autorizada na mesma data e a natureza dos trabalhos e fornecimentos a efectuar, tudo de equipamento informático, ser idêntica, o que deveria ter levado a um único procedimento.

Assim, ao não o fazer, os demandados quiseram evitar, como sucedeu, a fiscalização prévia do Tribunal, por que o montante do procedimento único o determinaria e contornar uma eventual recusa de visto, face às deficiências que o processo 1824 claramente evidenciaria, como evidenciou na posterior auditoria. Mais se alega que a actuação dos demandados foi voluntária e consciente, com o evidente propósito de evitar a fiscalização do Tribunal e bem sabendo que tal lhes era proibido pela lei.

Os demandados defendem-se, nesta parte, alegando que o objecto dos dois procedimentos não era a aquisição de equipamentos informáticos, já que o primeiro não respeita a equipamentos de rede e os equipamentos objecto do mesmo se destinavam em exclusivo ao edifício sede da ALRAM.

Já os equipamentos do segundo contrato destinavam-se aos quatro edifícios que acolhem os serviços da Assembleia, pelo que as prestações eram e são autónomas e de natureza diferente e justificavam a adopção de critérios diversos de adjudicação das propostas.

Por outro lado, o procedimento adoptado para o contrato 1824 foi o da modalidade mais solene, o concurso público internacional, além de que no requerimento inicial não se elencam factos alguns, concretos e objectivos que permitam concluir, directa ou indirectamente, da intenção dos demandados de subtrair a despesa ao controlo do Tribunal.

Quanto a esta parte do requerimento, os factos dados como provados e, sobretudo o que não se provou, mostram com clareza que não pode proceder.

Com efeitos, nos pontos 4, 5 e 6 do despacho sobre a matéria de facto, apenas ficou provado que os demandados, nas qualidades referidas, autorizaram a abertura dos dois procedimentos no mesmo dia e que celebraram depois os dois contratos, com os objectos e nos termos ali mencionados.

Do mais alegado no requerimento inicial quanto à intenção dos demandados ao procederem dessa forma, nada se provou, nomeadamente que tivessem agido voluntária e conscientemente, com a intenção de evitar a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

É certo que também não se provou o que os demandados alegaram nesta parte, mas



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

o ónus da prova recai aqui sobre o Ministério Público, que deveria provar os factos alegados, que levassem à conclusão sobre a intenção dos demandados de infringir a lei com o alegado fracionamento de despesas.

Aliás, a simples leitura do objecto de cada um dos contratos mostra que, embora relativos ambos a equipamento informático o que, teoricamente, poderia permitir um único procedimento, não são coincidentes.

E a própria atribuição da intenção de evitar a sujeição a visto do Tribunal, logo no início do processo, no momento de autorização da abertura dos procedimentos, se afigura algo exagerada quando baseada em deficiências do processo 1824, que não poderiam existir então e prevendo que se manteriam até à adjudicação. Sendo certo que as apontadas em sede de fiscalização sucessiva são sobretudo deficiências da execução do contrato e não do procedimento (cfr. pág. 26 do Relatório de auditoria).

Face a estes considerandos, dúvidas não restam que, nesta parte a acção improcede e os demandados terão que ser absolvidos, quer por não se ter provado a infracção, quer por, a ter-se provado, resulta evidente a falta de prova dos factos que lhes permitiriam imputar, a título de dolo, ou sequer a título de negligência, essa infracção alegada no requerimento inicial.

A segunda infracção apontada no requerimento inicial tem a ver com a autorização dada pelos demandados, sempre nas qualidades referidas, para a celebração de um contrato, por ajuste direto, em 18 de Agosto de 2009, com a “Serlima, S.A.” para a “*prestação de serviço de limpeza do Parque de Estacionamento da Praça da Autonomia*”, cujo teor se dá aqui por reproduzido.

A cláusula 2.<sup>a</sup> desse contrato estabeleceu que o mesmo seria renovado pelo período de 1 ano, o que veio a suceder no dia 18 de agosto de 2010.

Quanto a isto, alega o Ministério Público que o Código dos Contratos Públicos não permite que os contratos celebrados ao abrigo do art. 129.º, al. c), como é o caso, tenham vigência superior a um ano, pelo que, com a renovação automática, violaram esta norma, agindo com negligência, por não se terem certificado da sua validade legal.

Neste ponto os demandados não contestam que o contrato com a Serlima, S.A. tenha infringido a norma invocada, ao permitir a renovação automática por um ano, mas entendem que essa actuação não deve ser sancionada.

Isto porque o outro contraente não aceitou a cessação do contrato que lhe foi proposta antes da data da renovação, o que obrigou os demandados a cumpri-lo, ao abrigo do princípio da boa-fé contratual, de forma a evitar consequências gravosas desse incumprimento.





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Deste modo, o pagamento que teve que ser efectuado com a renovação teve efectiva contrapartida, porque o serviço foi realizado e a recomendação feita em sede de Parecer da Conta da ALRAM, no sentido de abrir um único procedimento para este tipo de serviços foi cumprida no ano de 2011.

Em julgamento, nesta matéria, conforme consta do respectivo despacho, provaram-se os factos constantes dos pontos 7, 8 e 9, nomeadamente os que respeitavam à celebração deste contrato e do seu teor e ainda que os demandados conheciam as normas legais que regem a celebração de contratos públicos.

Com estes factos, dúvidas não restam sobre a materialidade da infracção apontada aos demandados, que se traduz na violação da norma do art.º 129.º, al. a) do Código dos Contratos Públicos ao autorizarem a celebração daquele contrato de prestação de serviços por ajuste directo e com uma cláusula que prevê a renovação automática do mesmo por um ano.

Mas, tal não basta para condenar os responsáveis em multa, já que, para tanto, a responsabilidade só ocorre se a acção for praticada com culpa – arts. 67º, n.º 3 e 61º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Neste caso, os demandados viram o Ministério Público imputar-lhe as respectivas condutas a título de negligência, por não terem cuidado de saber da validade legal da cláusula que previa a renovação automática do contrato por mais um ano.

E provou-se, em julgamento, que os demandados agiram com conhecimento das normas legais que regem a celebração de contratos públicos.

O que resulta desta matéria de facto é que actuaram sem o dever de cuidado e o rigor de gestão exigido pelas funções que desempenhavam, porém de forma meramente negligente, por violação desses deveres, mas suficiente para se decidir que os demandados agiram com culpa e deverão ser condenados em multa.

No entanto, em caso de actuação apenas negligente, o limite máximo da multa é reduzido a metade, nos termos do disposto no art. 65º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8.

No caso em concreto, tendo em conta a factualidade provada, apesar das funções dos demandados e do conhecimento que têm das normas legais que permitem a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, não deixa de ser evidente o diminuto grau de culpa com que actuaram.

Tal se conclui, além do mais, do facto de nada se ter provado quanto à subjectividade da conduta em apreço, resultando a negligência, tão só, da violação genérica dos deveres de zelo e cuidado na administração de dinheiros públicos, isto sem mencionar o pouco significativo montante, no universo financeiro da Assembleia Legislativa da Madeira, dos valores em apreço.





**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

Assim sendo, mostra-se desproporcionado dos factos o valor de 2.040€ em que no requerimento inicial foi graduada a multa, como, aliás, a condenação efectiva em qualquer multa.

Isto porque, apesar de a Lei n.º 98/97, de 26/8, não prever redução ou relevação da responsabilidade financeira sancionatória, contrariamente ao que sucede para a reintegratória – art. 64º, n.º 2 – o certo é que, em matéria sancionatória, sempre se deverá recorrer aos princípios que informam o direito penal nos casos em que a lei é omissa.

Ou seja, perante a omissão pela possibilidade de redução ou relevação das multas – o que era possível no domínio da Lei n.º 86/89, de 8/9 – regeção as normas do Código Penal, na determinação da medida da pena, nomeadamente quanto à possibilidade de atenuação especial ou mesmo de dispensa da pena – arts. 72º e 74º do Código Penal.

Neste concreto caso, afigura-se justa e adequada a dispensa de pena, pelas razões acabadas de descrever quanto à diminuta ilicitude e ao diminuto grau de negligência com que o demandados actuaram, à inexistência de dano efectivo, porque nada foi alegado ou se demonstrou quanto à efectiva realização do serviço pago, ao tempo já decorrido e a tal não se oporem razões de prevenção, uma vez que a recomendação do Tribunal está cumprida, tudo nos termos do disposto no art. 74º, n.º 1 do Código Penal.

Deste modo, tendo em consideração todo este circunstancialismo, o Tribunal, embora declarando os demandados José Manuel Soares Gomes de Oliveira, José Óscar de Sousa Fernandes e António Carlos Teixeira de Abreu Paulo culpados por terem cometido a infracção que lhe é imputada, a título de negligência, decide não aplicar qualquer multa, nos termos do disposto nos arts. 65º, n.º 1, al. b) e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8, e 74º, n.º 1 do Código Penal.

#### IV – DECISÃO

**Nestes termos, por todo o exposto julgo a acção que o Ministério Público move aos demandados José Manuel Soares Gomes de Oliveira, José Óscar de Sousa Fernandes e António Carlos Teixeira de Abreu Paulo:**

- a) **Improcedente, por não provada, relativamente ao pedido de multa por responsabilidade financeira sancionatória formulado na acção que o Ministério Público move aos demandados José Manuel Soares Gomes de Oliveira, José Óscar de Sousa Fernandes e António Carlos Teixeira de Abreu Paulo, por violação do disposto no art. 16º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ex vi do artigo 14.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos e 65º, n.º 1, al. b) e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/8, e, conseqüentemente, absolvo-os do pedido.**





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

- b) **Procedente, por provada, relativamente ao pedido de multa por responsabilidade financeira sancionatória, formulado na acção que o Ministério Público move aos demandados, por violação do disposto nos arts. 129.º, al. a) Código dos Contratos Públicos, e 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/8, declarando-os culpados da infracção apontada, a título de negligência;**
- c) **Dispenso-os, contudo, de pena, nos termos do disposto no art. 74º, n.º 1 do Código Penal.**

**Sem emolumentos.**

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Ponta Delgada, 8 de Julho de 2013

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)