



Tribunal de Contas



AUDITORIA À DIREÇÃO-GERAL DA  
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA  
PARA O APURAMENTO DE  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
SANCIONATÓRIA IDENTIFICADA NO  
EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA  
INCIDENTE SOBRE O PROCESSO DE VISTO  
N.º 1832/2013

---

RELATÓRIO N.º 13/2015 – 1.ª S./ARF

Proc. n.º 11/2014 – 1ª S./ARF

TRIBUNAL DE CONTAS, LISBOA, 2015



# Tribunal de Contas

---



## ÍNDICE

<b>I-</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>II-</b>	<b>OBJETIVOS E METODOLOGIA</b>	<b>5</b>
<b>III-</b>	<b>FACTUALIDADE APURADA</b>	<b>7</b>
<b>IV-</b>	<b>NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</b>	<b>10</b>
<b>V-</b>	<b>COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS / IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO(S) EVENTUAL(AIS) RESPONSÁVEL(EIS)</b>	<b>11</b>
<b>VI-</b>	<b>JUSTIFICAÇÕES</b>	<b>13</b>
<b>VII-</b>	<b>ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</b>	<b>16</b>
<b>VIII-</b>	<b>APRECIACÃO</b>	<b>24</b>
<b>IX-</b>	<b>ILEGALIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</b>	<b>29</b>
<b>X-</b>	<b>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>31</b>
<b>XI-</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>31</b>
<b>XII-</b>	<b>DECISÃO</b>	<b>32</b>
	<b>FICHA TÉCNICA</b>	<b>34</b>
	<b>ANEXO I – MAPA DAS INFRAÇÕES GERADORAS DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA</b>	<b>35</b>
	<b>ANEXO II – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</b>	<b>39</b>



# Tribunal de Contas

---





## **I- INTRODUÇÃO**

Em 09.12.2013<sup>1</sup>, a Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) remeteu para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas um contrato para "AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO INFORMÁTICO – TECLADOS E MONITORES", celebrado com a Sociedade "CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores Informática e Sistemas, S.A."<sup>2</sup>, em 05.12.2013, no valor de 421.750,00 € (a acrescer IVA), com "(...) a duração de quatro anos (...) para o serviço de assistência técnica, contados da data de aceitação do equipamento (...)"<sup>3</sup>.

Por decisão<sup>4</sup> proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção, de 28.01.2014, foi decidido:

*" (...) visar o presente contrato.*

*(...)*

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

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

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

## **II- OBJETIVOS E METODOLOGIA**

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras decorrentes da execução deste contrato, particularmente da **autorização e efetivação de pagamentos ocorridos antes da pronúncia deste Tribunal**, em sede de fiscalização prévia.

<sup>1</sup> Cfr. Ofício n.º 1506\_2013.

<sup>2</sup> Doravante designada por CPCIS.

<sup>3</sup> Cláusula 3ª.

<sup>4</sup> Decisão n.º 45/2014.



# Tribunal de Contas

---

O estudo do contrato em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos para fiscalização prévia<sup>5</sup> e fiscalização concomitante<sup>6</sup> deste Tribunal.

Analisada toda a informação reunida, foi produzido o relato de auditoria que, em observância do disposto no artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>7</sup> (LOPTC), foi submetido, através de notificação<sup>8</sup>, a prévia audição dos responsáveis nele identificados, a saber, o Diretor-Geral da DGAJ, António Pedro de Lima Gonçalves, o ex-Subdiretor-Geral da DGAJ, Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo, o Chefe de Divisão, Paulo Miguel, o Técnico Superior, Carlos Manuel Antunes Jorge, e a Chefe de Divisão de Gestão Financeira, Luísa Maria Rodrigues da Silva.

Todos os indiciados responsáveis apresentaram alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Ofício n.º 85\_2014, de 23.01.2014.

<sup>6</sup> Ofício com a ref.ª DSGP/DE, de 11.11.2014.

<sup>7</sup> Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de agosto e alterada pelas Leis nºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março (que também a republicou).

<sup>8</sup> Como demonstrado nos ofícios da DGTC n.ºs 2573 a 2577, de 13.02.2015.

<sup>9</sup> As respostas encontram-se digitalizadas em anexo II ao relatório.



## III- FACTUALIDADE APURADA

### DO CONTRATO

Objeto do contrato	Data de celebração	Valor do contrato (S/IVA)	Prazo	Tribunal de Contas	
				N.º proc.	Data do visto
"Aquisição de Equipamento Informático de 3500 unidades de "Teclados QWERTY com Leitor Smart Card Integrado" e de 3500 unidades de "Ecrã Externo LCD 22", bem como o Serviço de Assistência Técnica ao referido Equipamento" <sup>10</sup>	05.12.2013	421.750,00 €	" (...) duração de quatro anos (...) para o serviço de assistência técnica, contados da data de aceitação de equipamento" <sup>11</sup>	1832/2013	28.01.2014

**3.1.** O contrato supra identificado foi celebrado na sequência de procedimento previsto no artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos<sup>12</sup>, "(...) ao abrigo do acordo quadro "ESPAP/AMA-AQ-EL-Lote 1 (...)"<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Cláusula 1ª.

<sup>11</sup> Cfr. Cláusula 3ª.

<sup>12</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação nº 18-A/2008 (publicada no DR, 1ª S., nº 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2009, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, adiante designado CCP.

<sup>13</sup> Cfr. Alínea a) dos "Considerandos" do contrato.



- 3.2.** O contrato em apreço foi adjudicado por deliberação do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados (ESPAP), em 24.09.2013.
- 3.3.** O contrato foi outorgado em 05.12.2013, entre a DGAJ e a CPCIS e foi enviado ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, em 09.12.2013.

## **DA EXECUÇÃO DO CONTRATO**

- 3.4.** No que respeita à execução física e financeira do contrato:

- O contrato iniciou a sua execução "(...) *entre a data da sua celebração (05.12.2013) e a data do pedido de fornecimento imediato de 650 unidades de teclados e 650 unidades de monitores, que terá ocorrido entre 09 e 10.12.2013 (...)*<sup>14</sup>.
- De acordo com o n.º 3 da cláusula 2ª do contrato, "*As quantias devidas pela primeira outorgante devem ser pagas no prazo de 30 dias após a receção das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem.*"
- Na fatura n.º NLE02109, de 11.12.2013 é mencionado que nessa data foram fornecidos equipamentos informáticos e prestado o respetivo serviço de assistência técnica na quantidade aí referenciada.
- Na sequência da receção da fatura, foi elaborada a Informação\_2106\_2013, datada de 11.12.2013, da Divisão de Equipamentos, elaborada pela Técnica Superior, Maria do Céu Capucho Pereira Malhado, na qual se refere que "(...) *O contrato assinado ainda não se encontra visado pelo Tribunal de Contas. Contudo o mesmo pode produzir efeitos ao abrigo do n.º 4 do art.º 45.º da LOPTC, Lei 98/97 de 26 de Agosto ("a contrario"), visto que o valor do*

---

<sup>14</sup> Vide ponto 1 dos Esclarecimentos, anexo ao ofício da DGAJ, de 11.11.2014.



*contrato é inferior a 950.000,00€ e não foi celebrado por procedimento de ajuste direto por urgência imperiosa (nº 5 do referido artigo). A fatura NLE02109 de 2013, agora apresentada pelo 2º outorgante CPCIS, NIF 01267255, no valor de 78.325,00€ a que acresce o IVA de 18.014,75€, no montante total de 96.339,75€ refere-se a 650 unidades de teclados e a 650 unidades de monitores, com assistência técnica por 48 meses e corresponde ao preço contratual para as referidas quantidades nas condições contratuais. Assim, submete-se à consideração superior a possibilidade de pagamento da referida fatura NLE02109 de 11 de Dezembro.”*

Nesta informação foram exarados despachos pelo Chefe de Divisão, Paulo Miguel, com o teor: “*Visto. À DFSFPR para os devidos efeitos. À consideração superior*” e pelo ex-Subdiretor-Geral da DGAJ, Joaquim Melo, o qual exarou despacho, “*À DSFPR*”, ambos em 11.12.2013.

- Em 23.12.2013, a Chefe de Divisão, Luísa Maria Rodrigues da Silva, exarou despacho de “Visto” na fatura em causa e o Diretor-Geral, António Pedro de Lima Gonçalves, autorizou o seu pagamento, no valor de € 96.339,75 (Iva incluído), mediante despacho efetuado no pedido de autorização de pagamento (PAP) n.º 1000004043.

**3.5.** Em sessão diária de visto da 1ª Secção do TC, de 28.01.2014, foi concedido o “*visto*” ao contrato.

**3.6.** De acordo com o esclarecido pela DGAJ, em 11.11.2014, “*Não foi efetuado qualquer outro pagamento antes do “Visto” do Tribunal de Contas.*”



## **IV- NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS / CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS**

### **✚ DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC**

**4.1.** De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, os contratos de aquisição de serviços celebrados pelo Estado e seus serviços que sejam geradores de despesa, de montante superior ao estabelecido legalmente para esse efeito e reduzidos a escrito por força de lei, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TC<sup>15</sup>.

### **✚ DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA PRONÚNCIA DO TC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA**

**4.2.** A produção de efeitos financeiros dos contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que 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 (...)*".<sup>16</sup>

No caso em apreço, foi efetuado um pagamento antes da pronúncia deste Tribunal em sede de fiscalização prévia.

A autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TC, com inobservância do n.º 1 do citado artigo, é suscetível de consubstanciar, na

<sup>15</sup> Estão sujeitos à fiscalização prévia do TC, entre outros, os contratos de aquisição de serviços que, nos termos do artigo 48.º, isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, titulem um valor de despesa igual ou superior a um montante fixado anualmente nas leis do Orçamento do Estado (para o ano de 2013, 350.000,00 €, cfr. artigo 145.º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, valor que se manteve para o ano de 2014, cfr. artigo 144.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31.12, e se mantém para o ano de 2015, cfr. artigo 145.º n.º 1 da Lei n.º 82-B/2014, de 31.12).

<sup>16</sup> Os contratos de valor superior a 950.000,00 € não podem, regra geral, produzir quaisquer efeitos (materiais e financeiros) – n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC.



data em que ocorreu, a prática da infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*Violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas ou compromissos*”.

## **V- COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS / IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO(S) EVENTUAL(AIS) RESPONSÁVEL(EIS)**

### **✚ Enquadramento legal**

**5.1.** O contrato em apreço respeita à aquisição de equipamento informático (nomeadamente teclados e monitores) destinado a suprir as “carências” existentes nos tribunais no que se refere a este tipo de bens.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 165/2012, de 31 de julho (lei orgânica da DGAJ), compete à DGAJ apoiar o funcionamento dos tribunais, sendo que uma das suas atribuições é assegurar procedimentos de contratação pública para satisfação das necessidades de bens e serviços dos mesmos.

De acordo com o artigo 4.º daquela lei, este serviço é dirigido por um diretor-geral, com as competências aí descritas e aquelas que, por força da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, republicada em anexo à Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro, são atribuídas a um dirigente superior, designadamente representar a direção-geral, praticar todos os atos necessários ao normal funcionamento dos serviços e autorizar despesas dentro dos limites estabelecidos por lei [artigo 7º, nº 1, alíneas d) e m) e nº 3, alínea e)].

Por despacho<sup>17</sup> do Primeiro-Ministro e do Ministro da Justiça, foi nomeado para o cargo de Diretor-Geral, António Pedro de Lima Gonçalves, com efeitos a 06 de dezembro de 2010.

---

<sup>17</sup> Despacho n.º 18557/2010, publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 241, de 15 de dezembro de 2010.



## **+ Do(s) responsável(eis) pela autorização do pagamento**

**5.2.** Através do ofício ref.<sup>a</sup> DSGP/DE, de 11 de novembro de 2014, foi esclarecido que:

- *"O diretor-geral da Administração da Justiça, António Pedro de Lima Gonçalves, para além de deter a competência para remeter o contrato ao Tribunal de Contas [n.º 4 do art.º 81º da LOPTC], também autorizou, em razão da ausência – por férias – da subdiretora-geral competente para o efeito, o pagamento contratual em apreço, no valor de € 96.339,75 (autorização por despacho exarado na ordem de pagamento n.º 1000004043, de 23.12.2013), ao abrigo de competência delegada."*
- *"O pedido de pagamento n.º 1000004043, foi submetido a pagamento ao diretor-geral da Administração da Justiça, pela chefe de divisão de Gestão Financeira, Luísa Maria Rodrigues da Silva (a qual verificou outrossim a regularidade financeira da presente operação e superintendeu o registo da fatura e a elaboração do PAP pelo técnico superior Carlos Manuel Antunes Jorge), tendo por base uma informação datada de 11.12.2013, da Divisão de Equipamentos, elaborada pela Técnica Superior (aposentada), Maria do Céu Capucho Pereira Malhado, e sancionada pelo chefe de divisão, em regime de substituição, Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel, e pelo subdiretor-geral da Administração da Justiça, Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo(...)"*.





## **VI- JUSTIFICACÕES**

Em sede de esclarecimentos solicitados pelo TC<sup>18</sup>, veio a DGAJ identificar a cronologia dos acontecimentos relevantes para a ilegalidade apurada (pagamento antes do visto do TC ao contrato) e apresentar os argumentos com que pretende justificar<sup>19</sup> esse comportamento.

Assim, informa que:

- *"(...) por força das diligências preparatórias à reforma do mapa judiciário e das carências existentes nos tribunais sobre este tipo de bens, condicionantes ao regular funcionamento dos tribunais, foi solicitado à empresa CPCIS, SA, em 10.12.2013, a entrega imediata de 650 unidades de teclados e 650 unidades de monitores, na medida em que tal não conflituaria, em função do valor do contrato, com o disposto no n.º 1 e 4 do art.º 45.º da LOPTC, ou seja, no pressuposto de salvaguarda dos efeitos financeiros (não realização de pagamentos até ao visto do Tribunal de Contas)."*
- *"Apresentada, em 11.12.2013, a fatura n.º NLE02109, correspondente à entrega do referido equipamento pela empresa CPCIS, SA, foi a mesma submetida<sup>[20]</sup>, respeitando o escopo do n.º 1 e 4 do art.º 45º da LOPTC, a oportuno pagamento pela DSFPR (após "Visto" do Tribunal de Contas)".*
- Entretanto, o processo em curso no TC tinha sido objeto de devolução (20.12.2013) que motivou um pedido de elementos junto da ESPAP e resposta ao TC, em 10.01.2014.
- O pagamento só ocorreu *"(...) em razão da divergência entre os pressupostos de que o autor do ato [diretor-geral] partiu para prolatar a decisão administrativa final [autorização do pagamento] e a sua efetiva verificação na situação em*

---

<sup>18</sup> Ofício da DGTC n.º 15567, de 28.10.2014.

<sup>19</sup> Documento anexo ao ofício com a ref.ª DSGP/DE, de 11.11.2014.

<sup>20</sup> Informação n.º 2106\_2013, de 11.12.2013, da Divisão de Equipamentos.



*concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão administrativa factos desconformes com a realidade, ou seja, in casu, o diretor-geral apenas autorizou o pagamento porque não estava na posse de todas as informações relevantes, ou seja, por força dos procedimentos habituais das direções de serviços envolvidas e a confiança que deposita nos responsáveis das mesmas, tinha a plena convicção de já ter sobrevivido o "Visto" do Tribunal de Contas."*

- *"A intervenção da DSGP/DE (a montante) e da DRFPR/DGF (a jusante), enquadram-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados na entidade adjudicante há largos anos, onde as faturas só são apresentadas a pagamento, após terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços, quer a montante, quer a jusante. Nessa medida, o pagamento autorizado por despacho do diretor-geral, datado de 23.12.2013, exarado no pedido de autorização de pagamento n.º 1000004043, bem como a relevação contabilística aqui em causa [fatura], teve por base a informação prestada pelos serviços (DSGP/DE e DSFPR/DGF) de que a mesma reunia todas as condições contratuais e legais para ser liquidada, a qual foi tida por boa e na qual o diretor-geral confiou."*
- *"Por outro lado, vários processos ao longo dos anos têm sido sujeitos a "Visto" do Tribunal de Contas e circunstância como a presente nunca sucedeu (indica-se, entre outros, a título de exemplo, os processos n.ºs 1700/2014, 1154/2014 e 990/2014)."*
- *"Todos os responsáveis pelo pagamento agiram de boa-fé e convictos da licitude dos factos praticados, convicção fundamentada na confiança que depositavam nos serviços processadores da faturação (DSFPR/DGF) e no sistema de controlo interno (DSGP/DE), relativo a esta matéria, implantado na entidade adjudicante, o qual, aliás, em consequência dos factos descritos e por iniciativa dos serviços, está a ser revisto – instauração de inquérito interno – no sentido de reapreciar os procedimentos que vinham sendo praticados de modo a introduzir mecanismos adicionais de controlo que previnam a ocorrência de semelhantes situações futuras."*



## Tribunal de Contas

---

- O pagamento foi autorizado, não obstante no respetivo pedido de autorização de pagamento (Informação n.º 2106\_2013) se ter alertado que *"O contrato da não se encontra visado pelo Tribunal de Contas"*, uma vez que os responsáveis concluíram e admitiram *"(...) que a mesma poderá não ter sido suficientemente clara, passível até de interpretação difusa, mas era suficientemente indiciadora que ainda não tinha sido obtido o "Visto".*
- Em síntese, o pagamento ilegal só ocorreu *"(...) por força dos seguintes fatores: i) pela confiança que os dirigentes depositavam [e depositam] no sistema instituído e na idoneidade das pessoas responsáveis pelo controlo do circuito da fatura; ii) pela transformação das divisões responsáveis por esse controlo, com entradas e saídas de técnicos e dirigentes; iii) pelos milhares de pagamentos que são efetuados mensalmente, que diminui a capacidade de reação dos serviços de controlo perante situações anómalas; iv) mas essencialmente pelo período em que os factos ocorreram – final do ano – tendencialmente sujeito a este género de situações, em função do acréscimo exponencial de tarefas a desempenhar."*
- *"Por outro lado, impõe-se assinalar que, quer os técnicos, quer os dirigentes da entidade adjudicante, são gestores e juristas de formação, pelo que a DSGP/DE só remeteu a fatura para a DSFPR-DGF para pagamento, porque julgavam que esta só seria paga após "Visto" do Tribunal de Contas, e a DSFPR/DGF só autorizou o pagamento porque considerou que o mesmo era legal, ou seja, aquela fatura já tinha sido submetida ao sistema de controlo da DSGP/DE, e, em função dessa verificação, já tinha ocorrido o "Visto" do Tribunal de Contas."*
- *"Sublinha-se, também, que a entidade adjudicante ordenou a imediata instauração de um inquérito quando receberam a missiva à qual se presta esclarecimentos, sobre o pagamento autorizado durante a pendência do processo de "Visto", de forma a evitar situações semelhantes no futuro (reavaliar os procedimentos de controlo interno)."*
- *"Resulta, pois, demais evidente que a entidade adjudicante, em razão de um procedimento interno atípico e desconforme com os procedimentos instituídos/*



*solidificados, criou condições favoráveis à produção de efeitos financeiros no que concerne ao contrato em crise.”*

## **VII- ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

**7.1.** Nas pronúncias apresentadas, o Diretor-Geral da DGAJ, António Pedro de Lima Gonçalves e os demais indiciados responsáveis, o ex-Subdiretor-Geral da DGAJ, Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo, o Chefe de Divisão, Paulo Miguel, o Técnico Superior, Carlos Manuel Antunes Jorge e a Chefe de Divisão de Gestão Financeira, Luísa Maria Rodrigues da Silva, vêm reiterar a existência de um conjunto de fatores que já tinham sido apresentados a este Tribunal e que constam no ponto VI do relatório e que, no seu entender, permitem afastar a prática da ilegalidade que lhes é atribuída e a consequente imputação de responsabilidade financeira sancionatória, solicitando, ainda, que, caso assim não seja entendido, a mesma seja relevada por aplicação do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.

Assim, vieram os indiciados responsáveis confirmar a factualidade constante do relato de auditoria e considerada ilegal e justificar o seu comportamento, invocando novamente o seguinte:

- o pagamento autorizado por despacho datado de 23.12.2013, exarado no pedido de autorização de pagamento n.º 1000004043, teve por base a informação prestada pelos serviços no sentido de que estavam reunidas todas as condições contratuais e legais para a fatura ser liquidada, a qual foi tida por boa e na qual confiaram;
- a Direção de Serviços de Gestão Patrimonial – Divisão de Equipamentos apenas atestou (no âmbito da operação de controlo a montante) que o equipamento foi recebido e que estava conforme ao contratado;



- cabe ao Departamento de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações, através da sua Divisão de Gestão Financeira (DGF) garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ;
- os mecanismos de controlo de pagamentos encontram-se perfeitamente implementados e consolidados, mostrando-se sempre eficazes, sendo que “nunca” tinha ocorrido situação semelhante, mencionando-se que a DGAJ já foi alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias, não tendo até ao momento sido efetuada qualquer recomendação no sentido de proceder à alteração dos mecanismos implementados;
- todos os indiciados responsáveis agiram de boa-fé e convictos da licitude dos factos praticados, atenta a confiança que depositaram nos serviços processadores da faturação e pagamento, bem como no fluxo interno instituído;
- o contexto em que a ilegalidade foi praticada, designadamente:
  - transformação das divisões responsáveis, com entradas e saídas de técnicos e dirigentes, incluindo período de férias;
  - existência de milhares de pagamentos que são efetuados mensalmente, o que diminui a capacidade de reação dos serviços de controlo perante situações anómalas;
  - a situação em apreço ter ocorrido no final do ano, uma vez que nesta período há um acréscimo exponencial de tarefas a desempenhar.

Mais se alega que, na sequência dos factos descritos e por iniciativa do Diretor-Geral, foram revistos os procedimentos que vinham sendo praticados



por forma a introduzir melhorias que previnam a ocorrência de situações semelhantes no futuro.

**7.2.** O Diretor-Geral da DGAJ, António Pedro de Lima Gonçalves<sup>21</sup>, vem especificamente alegar que a técnica superior em exercício de funções na DSGP/DE, Maria do Céu Malhado, autora da informação que originou o pagamento em apreço, iniciou a execução do contrato, procedendo à encomenda de 650 teclado e 650 monitores, tendo submetido a fatura para pagamento oportuno, tendo em atenção o facto de que estaria para se aposentar (o que ocorreu em 31.12.2013), alertando, todavia, que o contrato ainda não tivera obtido o visto deste Tribunal. Este indiciado responsável admite, ainda, que *"(...) analisando criticamente aquela informação, concluímos e admitimos, talqualmente se concluiu e admitiu em sede de esclarecimentos a esse Venerando Tribunal, que a mesma poderá não ter sido suficientemente clara, passível até de interpretação difusa, mas era suficientemente indiciadora que ainda não tinha sido obtido o "Visto", pois contava expressamente que o processo ainda não tinha sido visado."*

Não obstante, é também invocado que *"(...) a DSFPR/DGF, ou os seus responsáveis, entenderam que a fatura estaria em condições de ser paga, pois a fatura dificilmente seria conduzida a esta divisão, se o contrato não tivesse já obtido o "Visto" do Tribunal de Contas (em razão da confiança depositada no sistema de controlo da DSGP/DE)"*.

Acresce que o contrato, em função do seu valor, podia produzir efeitos materiais antes da pronúncia do TC, pelo que terá ocorrido um *"erro sobre os pressupostos de facto"*.

Agiu convicto da legalidade do ato praticado, *"(...) é juiz desembargador de carreira, tem desempenhado funções ao longos dos anos em diversos cargos, nos quais se destaca o período em que foi inspetor-geral dos Serviços de*

---

<sup>21</sup> Resposta digitalizada em anexo II.



*Justiça, é tido como pessoa dedicada e intransigente na defesa dos interesses dos serviços, e só autorizou o pagamento em crise em face da desconformidade [casuística] demonstrada, o que motivou o erro em que, infelizmente, incorreu.”*

**7.3.** Por sua vez, o indiciado responsável, Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo, na qualidade de ex-Subdiretor-Geral da DGAJ<sup>22</sup>, vem reconhecer *"(...) que a decisão de enviar a fatura para a DSFPR é da inteira responsabilidade do subscritor (...)"* e que se o seu despacho *"(...) fosse complementado com a menção expressa de que ainda não tinha sido obtido o visto prévio do TC, toda a cadeia factual subsequente que originou o pagamento poderia ter sido evitada"*. Porém, *"(...) não se lhe afigurou necessário este alerta, uma vez que a informação sobre a qual proferiu o referido despacho referia expressamente que o contrato em causa não tinha ainda o visto do TC, algo que também resultava bem visível no processo de aquisição que lhe foi integralmente enviado com a dita informação. E em momento algum no despacho, no parecer ou na informação é referido que a fatura poderia ser paga, mas antes que tal pagamento poderia ser efetuado oportunamente (obviamente, após o visto do TC)."*

**7.4.** O indiciado responsável, Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel, Chefe de Divisão da Divisão de Equipamentos<sup>23</sup>, alega que:

- a informação em causa *"(...) estava inserida num processo – informático – onde constava toda a documentação relativa ao mesmo, inclusive cópia da comunicação de remessa do contrato ao TC para fiscalização prévia. Mais, foi esta mesma divisão [DGF] que assegurou o compromisso financeiro dos encargos decorrentes do contrato e os demais documentos financeiros à instrução do processo a remeter ao TC"* designadamente, que competia a esta indagar sobre a existência de "visto" ao contrato.

---

<sup>22</sup> Resposta digitalizada em anexo II.

<sup>23</sup> Resposta digitalizada em anexo II.



- "(...) a DSGP-DE apenas atestou (...) que o equipamento foi recebido e estava conforme, cabendo à DSFPR, através da sua divisão de gestão financeira (DGF) garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ (...)"
- "(...) cabia à DSFPR/DGF, ou aos seus responsáveis (...) aferir junto da DSGP/DE (...) se efetivamente já teria sobrevivido ou não o "Visto" do Tribunal de Contas";
- "Apenas pretendeu remeter a fatura à DSFPR-DGF, para oportuno pagamento, como aconteceu noutras situações, ou seja, pese embora a informação possa, conforme já reconhecido, afigurar-se algo confusa, nunca se equacionou que a DSFPR-DGF, em função da referência expressa de que o processo ainda não tinha sido visado, pudesse pagar a fatura, até porque ainda não tinha ocorrido qualquer comunicação – conforme fluxo existente – a atestar a existência de mesmo "Visto" (conforme sucede quando a DGAJ é notificada do "Visto" e das guias para promoção do pagamento dos emolumentos junto da contraparte)."

Reitera ainda que "A DSGP-DE não tem qualquer competência relacionada com o sufrágio de informações elaboradas pelas outras unidades orgânicas, tendente a garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ, como também não participa, como consequência da inexistência de competência para tal, no processamento ou pagamentos de faturas (**ambas as competências pertencem à DSFPR-DGF**)."

Concluiu, ainda, que "(...) é jurista de reconhecida idoneidade, classificação de mérito, é tido como pessoa dedicada e intransigente na defesa dos interesses dos serviços, e só remeteu a fatura para a DSFPR-DGF, porque estava





*convicto, sem margem para dúvidas, que só ocorreria o pagamento da mesma após o "Visto" do Tribunal de Contas" e que "(...) não se vislumbra qualquer indício de ilicitude" na sua conduta.*

- 7.5.** O indiciado responsável, Carlos Manuel Antunes Jorge, técnico superior a desempenhar funções na Divisão de Gestão Financeira<sup>24</sup>, alega, ainda, que *"No âmbito das funções que desempenha, as quais incluem, entre outras, o registo das faturas na aplicação informática GerFip para efeitos de pagamento, recebeu da Chefe de Divisão, Dr.<sup>a</sup> Luísa Silva, através da aplicação DGAJ Virtual, como acontece em todos os procedimentos, a informação cujo **assunto** era "Pedido de pagamento da fatura NLE02109\_2013 de 11 de Dezembro. Aquisição de equipamento informático. AQ\_El\_lote1 ESPAP", a fim de proceder ao registo da referida fatura naquela aplicação. Sobre a referida informação encontrava-se aposto despacho pelo senhor Chefe de Divisão de Equipamentos, Dr. Paulo Miguel, de teor "Visto". À DSFPR para os devidos efeitos. À consideração superior", sancionado por despacho do senhor Subdiretor-Geral, à data, Dr. Joaquim Melo, de conteúdo "À DSFPR". Nessa sequência, e como habitualmente, o signatário procedeu ao registo da fatura e emitiu o respetivo pedido de autorização de pagamento (...) não tendo vislumbrado qualquer razão que lhe permitisse questionar a ordem que lhe havia sido transmitida, [sendo que] a sua atuação alicerçou-se na convicção de que, quando o procedimento é remetido à DGF para pagamento já se encontram verificados e cumpridos todos os requisitos necessários e inerentes ao mesmo (...)"*.

*Considera, assim, afastada qualquer ilicitude da sua conduta "(...) e, implicitamente, qualquer tipo de culpa ou negligência, porquanto, a sua atuação pugnou pelo cumprimento do dever de obediência alicerçado na convicção de que o procedimento não padecia de qualquer entrave."*

---

<sup>24</sup> Resposta digitalizada em anexo II.



## Tribunal de Contas

---

- 7.6.** A indiciada responsável, Luísa Maria Rodrigues da Silva, na qualidade de Chefe de Divisão da Divisão de Gestão Financeira (DGF) da DGAJ<sup>25</sup>, alega ainda que em situações como esta, "(...) tais processos só são remetidos à Divisão de Gestão Financeira depois de rececionado o visto desse Tribunal de Contas", contudo "(...) atendendo ao facto da informação em causa dizer expressamente o contrato "pode produzir efeitos", e ainda ao facto da mesma informação ter sido elaborada por uma jurista muito experiente no que concerne a procedimentos de aquisição de bens e serviços, no âmbito das diversas vertentes da Administração Pública, parecer esse que foi submetido a despacho dos senhores Chefe de Divisão da DE e Subdiretor-Geral, também eles juristas experientes, não restaram dúvidas à Divisão e à ora respondente que o procedimento em questão cumpria todos os requisitos de conformidade legal e regularidade financeira, e se mostravam cumpridos os princípios que norteiam a execução da despesa e, por isso, o pagamento da correspondente fatura poderia ser efetuado no momento em que foi", pelo que "(...) a signatária foi induzida em erro e (...) encontrava-se na convicção de que todos os procedimentos prévios e necessários ao pagamento se mostravam conformes."
- 7.7.** Por último, refira-se que todos os indiciados responsáveis concluem que não atuaram culposamente, mas caso o Tribunal de Contas assim não o entenda, consideram que se verificam os pressupostos que poderão determinar a relevação de qualquer eventual responsabilidade financeira, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
- 7.8.** De referir, ainda, que no âmbito do processo de inquérito interno instaurado nos serviços para apurar as "falhas" que determinaram o pagamento ilegal no contrato auditado, no qual foram ouvidos três dos indiciados responsáveis, se salientam as declarações infra.

---

<sup>25</sup> Resposta digitalizada em anexo II.



- O técnico superior a exercer funções na Direção de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações (DSFPR), Carlos Manuel Antunes Jorge, "*(...) afirma ter colocado, na altura, a questão de não ter nenhuma declaração como habitualmente solicita antes de proceder a qualquer pagamento, em como os equipamentos entregues estavam em boas condições de funcionamento (...) ainda assim, a orientação transmitida foi a de se proceder ao pagamento*", tendo ainda afirmado que, "*(...) relativamente à informação (...) o procedimento/circuito normal da mesma é ser elaborada pela DE e submetida a despacho do chefe de divisão, e encaminhada para a DSFPR, o que no caso em apreço não aconteceu, indo diretamente da DE para o Senhor Subdiretor-Geral Joaquim Melo e só depois para a DSFPR*".
  
- A Chefe de Divisão de Gestão Financeira da Direção de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações (DSFPR), Luísa Maria Rodrigues da Silva, refere que "*(...) entendeu que a fatura seria mesmo para pagar, pois considera que não faria sentido, a receção de uma informação da DE sem estar tudo em condições de pagamento*", mencionando ainda que relativamente "*(...) às informações elaboradas pela DE (...) as mesmas, por norma, não vão a despacho do Senhor Subdiretor-Geral, ao contrário do que aconteceu com a Informação 2106\_2013, que só depois foi encaminhada para a DSFPR, não fazendo ideia do porquê daquele despacho superior [pelo que] não despachou no sítio correspondente para o efeito na DGAJ virtual, tendo encaminhado para o técnico respetivo através de um comentário*".
  
- O Chefe de Divisão de Equipamentos da Direção de Serviços de Gestão Patrimonial (DE-DSGP), Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel reconhece que a informação em apreço "*(...) apenas foi submetida a despacho superior uma vez que o inquirido estaria numa fase inicial das funções como chefe de divisão [afirmando ainda que] ao encaminhá-la para despacho do Subdiretor-Geral, e este para a DSFPR, tinham ambos a perfeita convicção de que aquela fatura a que a informação dizia respeito,*



*só seria paga em momento oportuno, após o visto do Tribunal de Contas [referindo ainda que segundo] o princípio da segregação das funções, competiria à Divisão de Gestão Financeira preparar a documentação instrutória financeira para a apresentação ao Tribunal de Contas, após a receção e independentemente da informação elaborada pela DE, proceder à verificação de tudo, considerando que uma coisa é o procedimento aquisitivo, esse sim submetido ao sistema de controlo por parte desta última divisão, e outra, o procedimento financeiro que abarca o pagamento de despesas efetuado pela DGF, que não pode ficar exclusivamente dependente do controlo feito pela DE”.*

No âmbito deste processo de inquérito, o Diretor-Geral da DGAJ, Pedro de Lima Gonçalves determinou a ambas as divisões que, no âmbito dos seus manuais, no ano de 2015, elaborassem normas procedimentais com vista a prevenir que situações idênticas à auditada voltassem a ocorrer.

## **VIII-APRECIÇÃO**

### **✚ Da sujeição do presente contrato de fornecimento a fiscalização prévia do TC**

- 8.1.** Como se referiu no ponto 4.1. deste relatório, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC "(...) *Os contratos de (...) aquisição de bens e serviços (...) que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (...)*", como é o caso em análise, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia (artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC).
- 8.2.** A este respeito recorde-se, que por decisão judicial proferida em sessão diária de visto da 1ª Secção deste Tribunal, de 28 de janeiro de 2014, foi concedido o visto ao contrato em apreço<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Decisão n.º 45/2014.



## *Da produção de efeitos (financeiros) antes do "visto" do TC*

- 8.3.** Ora, encontrando-se o contrato em apreço sujeito a fiscalização prévia do TC, importava observar o regime jurídico previsto para os atos/contratos, nomeadamente quanto à produção de efeitos.
- 8.4.** Como se referiu no ponto 4.2. deste relatório os contratos de valor inferior a 950.000,00 € podem produzir todos os seus efeitos, exceto quanto a pagamentos, antes da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia.
- 8.5.** Como se apurou [ponto 3.4. deste relatório], o fornecimento de parte dos equipamentos informáticos e o respetivo serviço de assistência técnica objeto do contrato em apreço foi efetuado no dia 11 de dezembro de 2013, e o pagamento desse fornecimento, no montante de **96.339,75 €<sup>27</sup>**, ocorreu em **23.12.2013**, isto é, após o envio do contrato para o TC (09.12.2013) e antes da pronúncia deste Tribunal (28.01.2014), desrespeitando-se, assim, aquele normativo legal.
- 8.6.** É confirmada, tal como já o tinha sido admitida em sede de esclarecimentos solicitados no âmbito da fiscalização concomitante, por parte de todos os indiciados responsáveis, a existência do pagamento ilegal, justificando-se que o mesmo foi autorizado com base na convicção dos decisores de que o respetivo contrato já teria sido visado pelo TC (pelo que o pagamento seria legal), argumento que não se considera procedente, desde logo, porque na informação que foi apresentada para o procedimento de autorização do pagamento (Informação n.º 2106\_2013, de 11 de dezembro de 2013) se referia expressamente que o contrato ainda não se encontrava visado pelo TC, embora depois se invocasse o n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC e se possa eventualmente considerar que a redação era suscetível de gerar uma certa confusão quanto aos efeitos aí referidos assim como quanto à expressão "possibilidade de pagamento".

---

<sup>27</sup> 78.325,00 € + 18.014,75 € (IVA).



Quanto ao alegado sobre a confiança existente no sistema interno implementado na DGAJ, bem como à idoneidade das pessoas responsáveis pelo controlo do circuito de faturação, que determinaria que as faturas só seriam pagas após o "visto" do TC, também se considera que não é apto a afastar a ilegalidade cometida, uma vez que os responsáveis não podem sustentar a sua atuação, sem mais diligências, apenas na eficácia geral dos circuitos procedimentais.

Na verdade, a prática de atos de gestão, como é o caso de pagamento de despesas públicas, deverá ser sempre pautada por uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação e não apenas por comportamentos baseados na "confiança" por parte do(s) responsável(eis).

Como se menciona na Sentença n.º 11/2007, da 3.ª Secção, de 10 de julho, *"Quem pratica um ato administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão coletivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o ato seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia."*

Refere o Acórdão n.º 11/2010, da 3.ª Secção, do Plenário<sup>28</sup>, que *"(...) no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)"*.

Menciona-se, ainda, a Sentença n.º 8/2011, da 3.ª Secção, de 20 de abril de 2011, que refere que *"É, porém, jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas no sentido de que, sendo dever dos responsáveis financeiros actuarem sempre na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos Serviços."*

---

<sup>28</sup> In RO n.º 4 RO-JC/2010.



E, por último, a Sentença n.º 3/2013, da 3.ª Secção, de 06 de março de 2013, a qual menciona que *“Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a atividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito do princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).*

*Assim, é suposto que quem autorize pagamentos se certifique previamente de que nada obsta a tal autorização.”*

Outros argumentos apresentados, como a organização interna dos serviços, a entrada e saída de técnicos, a existência de um elevado número de pagamentos mensais e o facto de a data do pagamento ter coincidido com o período final do ano em que, em regra, se verifica acréscimo de tarefas, são aspetos que devem ser geridos, supervisionados e acautelados pelo diretor-geral e demais dirigentes.

- 8.7.** No que se reporta às considerações feitas pelos indiciados responsáveis, no sentido de que não agiram com culpa e que praticaram o ato ilícito por erro não censurável, importa referir que embora tenham agido na *“convicção”* de que estavam no cumprimento da legalidade, importa salientar que, tal como vem sendo mencionada na jurisprudência deste Tribunal e de outros como seja o Supremo Tribunal de Justiça, um dos pressupostos da punição do facto é determinar se efetivamente o erro sobre a ilicitude é (ou não) censurável<sup>29</sup>.

Com relevo para esta matéria, assume pertinência destacar a seguinte jurisprudência:

*“ (...) Estando em causa, nas decisões que consubstanciam os ilícitos praticados, não aspetos menores ou detalhes insignificantes mas a*

---

<sup>29</sup> Vide, ainda, a citada Sentença n.º 14/2011 – 3ª S., de 20 de junho, in [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). e o Ac. do STJ, de 28 de fevereiro de 1996, in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf).



*substância e o núcleo das matérias sobre que havia de decidir, tratando-se, por outro lado, não de aplicar normas erráticas, de difícil indagação ou suscetíveis de suscitarem especiais aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas posições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham, tendo, além disso, descurado a consulta da estrutura jurídica de apoio de que poderiam servir-se, há fundamento para concluir pela existência de culpa (...)”<sup>30</sup>.*

" (...)

*A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão dos recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura (...)”<sup>31</sup>.*

Certo é que a lei se basta, *in casu*, com a mera negligência para censurar os atos praticados, como se alcança do n.º 5 do artigo 65º da LOPTC.

**8.8.** Invocam, igualmente, os indiciados responsáveis António Pedro de Lima Gonçalves, Diretor-Geral da DGAJ e Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel, Chefe de Divisão da Divisão de Equipamentos, os seus percursos profissionais e que se consideram, cada um deles, "(...) *pessoa dedicada e intransigente na defesa dos interesses dos serviços (...)”*.

A este propósito sempre se diz que os argumentos relativos à boa conduta assumida por estes alegantes no exercício das suas funções, enquanto dirigentes, não afastam a ilegalidade verificada, podendo, no entanto, relevar para efeitos de graduação de culpa no processo de apuramento de responsabilidade financeira que possa vir a ser intentado na 3ª Secção deste Tribunal.

---

<sup>30</sup> Acórdão n.º 02/2007 – 3ª S., de 16 de maio, *in* Revista do Tribunal de Contas, n.º 48.

<sup>31</sup> Acórdão n.º 03/2007 – 3ª S., de 27 de junho, *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt), pág. 49.





**8.9.** Importa, por último, referir que os indiciados responsáveis solicitam a relevação da respetiva responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto no nº 9 do artigo 65º da LOPTC.

Ora, sobre esta matéria, importa salientar que a possibilidade de relevação de responsabilidade financeira sancionatória traduz o exercício não vinculativo de uma competência, ou seja, é facultativo (resultante do termo “poderá”), atribuída às 1ª e 2ª Secções deste Tribunal, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas alíneas a) a c) do nº 9 do artigo 65º da LOPTC.

No que respeita a registos de recomendações ao organismo ou de censura aos indiciados responsáveis enquadráveis nas alíneas b) e c) do nº 9 do artigo 65º da LOPTC, não se detetou a existência de quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva, pela prática de infrações financeiras semelhantes às apuradas no presente processo.

**8.10.** Saliente-se, ainda, que, de acordo com o informado pelo Diretor-Geral da DGAJ, foi instaurado um inquérito, no sentido de reavaliar os procedimentos de controlo interno, com o objetivo de evitar situações semelhantes no futuro, o que originou a obrigação de se proceder, durante o ano de 2015, a alterações procedimentais desse mesmo controlo, o que, sem justificar esta autorização de pagamento ilegal, se afigura positivo para prevenir casos futuros do mesmo tipo de ilegalidade.

## ***IX- ILEGALIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA***

**9.1.** A **execução financeira do contrato**, na sequência da autorização e efetivação de um pagamento no valor total de **96.339,75 €<sup>32</sup>**, em 23 de dezembro de 2013, antes da pronúncia do TC (28.01.2014) e, como tal, em desrespeito do citado artigo 45.º, n.º 1, consubstancia, à data dos factos, a

---

<sup>32</sup> 78.325,00 € + 18.014,75 € (IVA).



prática de infração financeira suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC uma vez que se está perante "**violação das normas sobre (...) pagamento de despesas públicas (...)**" – vide anexo I ao relatório.

- 9.2.** Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática da elencada infração financeira, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs. 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

Em concreto, tal responsabilidade é imputável ao Diretor-Geral da DGAJ, António Pedro de Lima Gonçalves que, em 23 de dezembro de 2013, autorizou o mencionado pagamento ilegal no montante de 96.339,75 €, ao Chefe de Divisão, Paulo Miguel e ao ex-Subdiretor-Geral da DGAJ, Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo<sup>33</sup> que remeteram a Informação n.º 2106\_2013, de 11 de dezembro de 2013, para o Departamento de Serviços Financeiros e de Processamento de Remunerações, para prosseguimento do pedido de pagamento da fatura em causa, sem reforçar ou alertar que o contrato ainda não se encontrava visado. Igual responsabilidade recai sobre o Técnico Superior, Carlos Manuel Antunes Jorge e a Chefe de Divisão de Gestão Financeira, Luísa Maria Rodrigues da Silva que, respetivamente elaboraram e supervisionaram e apresentaram o pedido de pagamento da fatura em causa para autorização.

- 9.3.** A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), 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. A multa, para cada um dos indiciados responsáveis, tem como limite mínimo e máximo o montante correspondente

---

<sup>33</sup> Na prossecução do seu dever de superintendência da Direção de Serviços de Gestão Patrimonial, nos termos do Despacho n.º 2537/2013, de 06.02.2013, publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2013.



a 25 UC<sup>34</sup> (2.550 €) e 180 UC (18.360 €), respetivamente, a determinar, em qualquer caso, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

## **X- PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz do artigo 29.º da LOPTC e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada na 2ª série do Diário da República, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado em 23 de setembro de 2015, o parecer que se transcreve:

"(...)

2. *Concordamos com o projeto de relatório.*

3. *Nesta conformidade, o Ministério Público emite parecer no sentido da aprovação do duto projeto de relatório."*

## **XI- CONCLUSÕES**

**11.1.** A DGAJ celebrou em 05.12.2013, um contrato com a CPCIS para "*Aquisição de Equipamento Informático – Teclados e Monitores*", no valor de 421.750,00 € (a acrescer IVA), com "*(...) a duração de quatro anos (...) para o serviço de assistência técnica, contados da data de aceitação do equipamento (...)*".

**11.2.** O contrato em apreço foi enviado para fiscalização prévia do TC em **09.12.2013**, mas foi autorizado e efetivado, em **23.12.2013**, um

<sup>34</sup> O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.



pagamento no montante de **96.339,75 €**, antes do TC se pronunciar, o que só ocorreu em sessão diária de visto de **28.01.2014**.

A situação em causa é violadora do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, e é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, sendo responsáveis por esta infração os dirigentes e técnicos identificados no ponto 9.2. deste relatório.

## ***XII- DECISÃO***

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

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na execução financeira do contrato, na sequência da autorização e efetivação de um pagamento antes da pronúncia do TC, identificando os responsáveis pela mesma no ponto IX deste relatório.
- b)** Recomendar à Direção-Geral da Administração da Justiça o cumprimento dos condicionalismos legais respeitantes à sujeição dos contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e aos efeitos daí decorrentes e constantes do artigo 45.º da LOPTC.
- c)** Fixar os emolumentos devidos pela Direção-Geral da Administração da Justiça em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.
- d)** Remeter cópia do relatório:
  - Ao Diretor-Geral (e indiciado responsável), António Pedro de Lima Gonçalves;



# Tribunal de Contas

---

- Aos demais indiciados responsáveis, o ex-Subdiretor-Geral, Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo, o Chefe de Divisão, Paulo Miguel, o Técnico Superior, Carlos Manuel Antunes Jorge e à Chefe de Divisão de Gestão Financeira, Luísa Maria Rodrigues da Silva;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área de responsabilidade IV – Funções Gerais de Soberania.
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77º, nº 2, alínea d), da LOPTC.
- f)** Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 20 de outubro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

Alberto Fernandes Brás – Relator

José Mouraz Lopes

Helena Abreu Lopes



## *FICHA TÉCNICA*

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Departamento</i>
<i>Coordenação da Equipa</i>		
<i>Ana Luísa Nunes</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i>	<i>DCPC</i>
<i>e</i>		
<i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCC</i>
<i>Rita Sanches Quintela</i>	<i>Técnica Superior</i>	<i>DCC</i>



***ANEXO I***

***Mapa de infrações geradoras de eventual Responsabilidade Financeira  
Sancionatória***



# Tribunal de Contas

---





## **Contrato para aquisição de equipamento informático – teclados e monitores**

<b>Item do Relatório</b>	<b>Factos</b>	<b>Normas Violadas</b>	<b>Tipo de responsabilidade</b>	<b>Responsáveis</b>
<b>Capítulos III, IV, VII, VIII e IX</b>	<b>Execução financeira de contrato (pagamento no valor de 96.339,75 €) antes da pronúncia do TC, em sede de fiscalização prévia</b>	<b>Artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC</b>	<b>Financeira Sancionatória Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ <b>António Pedro de Lima Gonçalves</b></li><li>➤ <b>Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel</b></li><li>➤ <b>Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo</b></li><li>➤ <b>Carlos Manuel Antunes Jorge</b></li><li>➤ <b>Luísa Maria Rodrigues da Silva</b></li></ul>



# Tribunal de Contas

---



***ANEXO II***

***Respostas apresentadas no exercício do contraditório***



# Tribunal de Contas

---



# Tribunal de Contas

Exma. Senhora  
Auditora-Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Direção-Geral  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/ Referência	Data	N/Referência	Data
Of. Proc. 11/2014- ARF/1.ª S. DCC	13.02.2015		06.03.2015

**Assunto:** Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito do “Contrato de Aquisição de Equipamento Informático - Teclados e Monitores”, celebrado com a “CPCIS - Companhia Portuguesa de Computadores Informática e Sistemas, SA.  
Processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013

Tendo por referência o assunto em epígrafe, vem, notificado para o efeito, em cumprimento do despacho proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro responsável pela ação, datado de 11 de fevereiro de 2015, apresentar a sua pronúncia.

Junta ainda cópia de todo o inquérito instaurado, nos termos solicitados.

Com os melhores cumprimentos,

(António Pedro de Lima Gonçalves)

DGTC 9 3 15 4203





## TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 11/2014 - ARF / 1ª S. DCC

Assunto: Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito do “Contrato de Aquisição de Equipamento Informático - Teclados e Monitores”, celebrado com a “CPCIS - Companhia Portuguesa de Computadores Informática e Sistemas, SA.  
Processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013

Exma. Sra. Auditora-Coordenadora,

António Pedro de Lima Gonçalves, diretor-geral da Administração da Justiça, indiciado no processo à margem identificado, vem, notificado para o efeito, em cumprimento do despacho proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro responsável pela ação, datado de 11 de fevereiro de 2015, apresentar a sua pronúncia,

nos termos e com os fundamentos seguintes:

### ENQUADRAMENTO

Resulta a presente interpelação do processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013, no qual se aferiu que a direção-geral da Administração da Justiça (doravante, DGAJ), mediante órgãos próprios [diretor-geral], autorizou o pagamento de €.96.339,75 (noventa e seis mil, trezentos e trinta e nove euros e setenta e cinco cêntimos), em momento anterior ao “Visto” do Tribunal de Contas.

Com efeito, o disposto no art.º 45º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>1</sup> (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), impede a produção de efeitos financeiros nos contratos sujeitos a fiscalização prévia, antes da pronúncia sobre os mesmos pelo Tribunal de Contas.



Tal conduta contrária, manifestamente, a norma contida no art.º 65º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), preconizando, assim, o cometimento de uma infração financeira suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória.

Os objetivos do relato de autoria ora rececionado consistem, assim, na análise da legalidade do ato de autorização de um pagamento antes da concessão do “Visto” pelo Tribunal de Contas, assim como no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias daí decorrentes, que são individuais e pessoais, conforme preconiza o n.º 1 do art.º 61º e n.º 1 e 2 do art.º 62º *ex vi* n.º 3 do art.º 67º, todos da LOPTC.

Por conseguinte, da análise efetuada ao processo n.º 388\_2012, que correu termos na divisão de equipamentos<sup>2</sup> (doravante, DSGP-DE), assim como ao respetivo contrato, à documentação inserta no processo, à resposta apresentada pela DGAJ<sup>3</sup> e bem assim ao relato de auditoria ora notificado, cumpre esclarecer, desde já, que se aceita, na sua globalidade, a factualidade apurada nos autos.

Porém, em função das particulares competências - próprias<sup>4</sup> e delegadas<sup>5</sup> - que lhe estão cometidas, resulta imprescindível esclarecer, na parte que diz respeito à sua intervenção no processo, essa mesma,

## FACTUALIDADE

### 1.º

Em 05.12.2013, entre a DGAJ e a CPCIS, SA, foi celebrado contrato para a aquisição de equipamento informático de 3500 unidades de teclados Qwerty com leitor Smart Card integrado e de 3500 unidades de ecrã externo LCD 22”, bem como o serviço de assistência

<sup>1</sup> Alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 04 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.

<sup>2</sup> Integrada na Direção de Serviços de Gestão Patrimonial.

<sup>3</sup> Ofício com a ref.ª DSGP/DE, de 11.11.2014.

<sup>4</sup> Previstas no art.º 7º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE/2009), n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE/2010) e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que o republicou.

<sup>5</sup> Cf. Despacho n.º 205/2013, publicado no DR n.º 4, Série II, de 7 de janeiro.



técnica ao referido equipamento por 4 anos, com o preço contratual de €.421.750,00, a que acresce IVA à taxa legal (23%).

## 2.º

Por força desta outorga, em 09.12.2013, através de ofício<sup>6</sup>, foi o respetivo contrato e todos os elementos documentais que estiveram na sua origem, submetidos a fiscalização prévia e obtenção de “Visto” do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 81º da LOPTC *ex vi* 44º e 45º do referido diploma legal.

## 3.º

No entanto, por força das diligências preparatórias à reforma do mapa judiciário e das lacunas existentes nos tribunais sobre este tipo de bens, condicionantes ao regular funcionamento dos tribunais, foi solicitado, em 10.12.2013, pela DSGP-DE<sup>7</sup>, à empresa CPCIS, SA, a entrega imediata de 650 unidades de teclados e 650 unidades de monitores (equipamento para magistrados), na medida em que tal não conflituaria, em função do valor do contrato, com o disposto no n.º 1 do art.º 45º da LOPTC, ou seja, no pressuposto de salvaguarda dos efeitos financeiros (não realização de pagamentos até ao “Visto” do Tribunal de Contas).

## 4.º

Apresentada, em 11.12.2013, a fatura n.º NLE02109, correspondente à entrega do referido equipamento pela empresa CPCIS,SA, foi a mesma, após confirmação de que os bens se encontravam em condições técnicas e correspondiam ao material contratado, remetida<sup>8</sup> à divisão de gestão financeira<sup>9</sup> (DSFPR-DGF), para pagamento, após “Visto” do Tribunal de Contas, nos termos do n.º 1 do art.º 45º da LOPTC.

## 5.º

Recebida a fatura pela DSFPR-DGF, foi a mesma sujeita a análise e registo (GERFIP<sup>10</sup>), segundo o fluxo existente e nos termos das competências desta divisão (garantir o

<sup>6</sup> Ofício n.º 1506\_2013 (proc\_388\_2013).

<sup>7</sup> Na medida em que esta divisão detém outrossim competências na área da gestão dos equipamentos nos tribunais, conforme prescreve a al. a) do ponto 2.2 do Despacho de 860/2013, de 16 de janeiro.

<sup>8</sup> Informação n.º 2106\_2013, de 11.12.2013, da Divisão de Equipamentos.

<sup>9</sup> Integrada na Direção de Serviços Financeiros e Processamento de Remunerações.

<sup>10</sup> O GERFIP, é uma solução para os domínios da gestão contabilística e financeira e consubstancia a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública.





cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ<sup>11</sup>).

## 6.º

Nessa conformidade, em 23.12.2013, pelos responsáveis da DSFPR-DGF, após a verificação da regularidade financeira da presente operação, foi elaborado o competente pedido de autorização de pagamento (PAP), e submetido o mesmo a despacho superior.

## 7.º

Em razão da ausência, por motivo de férias, da dirigente superior competente<sup>12</sup> para promover a correspondente autorização, validou, em 23.12.2013, através de despacho exarado na ordem de pagamento n.º 1000004043, o pagamento da fatura em crise, no valor de €96.339,75, em conjunto com milhares de outros pagamentos que são efetuados mensalmente.

## PRONÚNCIA

Em função do evidenciado, cumpre confirmar, *in totum*, a factualidade relevante para a situação em apreço, isto é, a realização de um pagamento, em 23.12.2013, no âmbito de um contrato sem que o mesmo fosse visado pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (facto que apenas veio a ocorrer em 28.01.2014).

Mas analisemos ao detalhe o sucedido:

Tal circunstância só ocorreu, conforme tivemos oportunidade de elucidar em sede de esclarecimentos, em razão da divergência entre os pressupostos de que o signatário [diretor-geral] partiu para prolatar a decisão administrativa final [autorização do pagamento] e a sua efetiva verificação na situação em concreto, resultando do facto de se terem considerado na decisão administrativa factos desconformes com a realidade, ou seja, *in casu*, apenas autorizou o pagamento porque tinha a plena convicção que já ter sobrevivido o “Visto” do Tribunal de Contas.

---

<sup>11</sup> Cf. al. g) do ponto 3.1 do Despacho n.º 860/2013, de 16 de janeiro.



Com efeito, a intervenção da DSGP/DE (a montante) e da DSFPR/DGF (a jusante), pese embora com competências bem diferentes no âmbito do processo, enquadram-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados na DGAJ há largos anos, onde as faturas só são apresentadas a pagamento, após terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços.

Nessa medida, o pagamento autorizado por despacho do signatário, datado de 23.12.2013, exarado no pedido de autorização de pagamento n.º 1000004043, bem como a relevação contabilística aqui em causa [fatura], teve por base a informação prestada pelos serviços de que a mesma reunia todas as condições contratuais e legais para ser liquidada, a qual foi tida por boa e na qual confiou.

Efetivamente, neste caso, como em todas as outras situações desta natureza [aquisição de bens] a DSGP-DE apenas atestou - no âmbito da operação de controlo a montante - que o equipamento foi recebido e estava conforme ao contratado, segundo preconiza a al. a), d) e h) do ponto 2.2 do Despacho n.º 860, de 16 de janeiro, cabendo à DSFPR, através da sua divisão de gestão financeira (DGF) garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ, conforme preconiza a al. g) do ponto 3.1 do referido Despacho (operação de controlo a jusante).

Conforme se referiu, os mecanismos de controlo de pagamentos encontram-se perfeitamente implementados e consolidados, mostrando-se sempre eficazes, sendo que nunca uma situação como a ora *sub judice* ocorreu. Aliás, a DGAJ no geral e as diferentes direções de serviços que a compõem em especial, têm sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram qualquer reparo, nem foram alvo de qualquer recomendação com vista à sua alteração.

---

<sup>12</sup> Nos termos do n.º 1 do Despacho n.º 3517/2014, publicado no DR n.º 45, Série II, de 5 de março.



Por outro lado, vários processos ao longo dos anos têm sido sujeitos a “Visto” do Tribunal de Contas e circunstância como a presente nunca sucedeu (indica-se, entre outros, a título de exemplo, os processos n.º 1700/2014, 1154/2014 e 990/2014).

O signatário, no presente processo, como em todos ou outros atrás mencionados, agiu de boa-fé e convicto da licitude dos factos praticados, convicção fundamentada na confiança que depositava [e deposita] nos serviços processadores da faturação e pagamento e no fluxo interno instituído.

Aliás, em consequência dos factos descritos e por iniciativa do signatário, foram revistos, quer seja pela elaboração de um novo fluxo procedimental pelas unidades competentes, quer por força da instauração de inquérito interno, os procedimentos que vinham sendo praticados de modo a introduzir mecanismos adicionais de controlo que previnam a ocorrência de semelhantes situações futuras.

Concomitantemente foi determinado e fixado no QUAR para 2015, a elaboração ou atualização de todos os manuais de procedimentos da DGAJ, incluindo os das divisões que participam de forma direta ou indireta neste procedimento.

Para além dos argumentos apresentados, o signatário nunca foi alguma vez alvo de recomendação ou censura por parte desse Venerando Tribunal ou qualquer outro órgão de controlo interno ou externo.

Ora, pese embora os argumentos apresentados, importa descer ao detalhe do *thema decidendum*:

Nos termos do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 165/2012, de 31 de julho, compete a esta direção-geral apoiar o funcionamento dos tribunais. Nessa medida, uma das suas principais atribuições é assegurar procedimentos de contratação pública para satisfação das necessidades de bens e serviços dos tribunais de 1.ª instância.

Foi nessa qualidade que a DGAJ, através da DSGP-DE, manifestou intenção em participar no procedimento aquisitivo desenvolvido pela ESPAP,IP, para aquisição de equipamento



informático. O equipamento pretendido - teclados e monitores - inseria-se numa categoria de material informático que os tribunais exigiam há muito, em particular os magistrados, em função das necessidades evidenciadas ao longo dos anos, para complemento dos computadores portáteis recebidos anteriormente (na sequência de outro procedimento aquisitivo).

Foi para fazer face a essas necessidades prementes, que a técnica superior em exercício de funções na DSGP/DE, Maria do Céu Malhado, a quem foi distribuído o processo interno de aquisição, iniciou (segundo instruções superiores) a execução do contrato, recentemente outorgado, encomendando, em consequência, 650 teclados e 650 monitores.

No entanto, uma vez que estaria para se aposentar - facto que veio a ocorrer em 31.12.2013 - submeteu a fatura para pagamento oportuno, alertando, no entanto, que o contrato ainda não obtivera “Visto” desse Tribunal (Informação n.º 2106\_2013).

Evidentemente que, hodiernamente, analisando criticamente aquela informação, concluímos e admitimos, talqualmente se concluiu e admitiu em sede de esclarecimentos a esse Venerando Tribunal, que a mesma poderá não ter sido suficientemente clara, passível até de interpretação difusa, mas era suficientemente indiciadora que ainda não tinha sido obtido o “Visto”, pois constava expressamente que o processo ainda não tinha sido visado.

Por outro lado, a DSFPR/DGF, ou os seus responsáveis, entenderam que a fatura estaria em condições de ser paga, pois a fatura dificilmente seria conduzida a esta divisão, se o contrato não tivesse já obtido o “Visto” do Tribunal de Contas (em razão da confiança depositada no sistema de controlo da DSGP/DE).

Acontece que no presente caso o contrato em crise podia produzir efeitos materiais, o que originou a emissão de uma fatura pela empresa e a sua subsequente remessa para a DGAJ, para pagamento. Foi nessa sucumbência que a DSGP-DE, elaborou a informação n.º 2106\_2013, com vista à remessa da fatura à unidade orgânica competente para proceder ao seu oportuno pagamento (isto é, após a receção do Visto do tribunal de Contas).





Ou seja, no âmbito do direito administrativo podemos dizer que a DSFPR/DGF se adivinhou perante uma circunstância de erro sobre os pressupostos de facto (e subsequentemente sobre a ilicitude), uma vez que é inquestionável, em função da boa condução de processos anteriores e das competências que detém na salvaguarda da legalidade financeira, que se encontrava esclarecida quanto aos pressupostos de direito.

Decisivo, nesta matéria, em face do circunstancialismo enunciado, é o facto do signatário se encontrar convicto de que estaria a agir de acordo com a legalidade financeira que a circunstância impunha, designadamente que estariam a respeitar o preconizado no art.º 45º da LOPTC.

Este circunstancialismo - contrário ao escopo do mencionado preceito - só terá ocorrido por força dos seguintes fatores: i) pela confiança que o signatário depositava [e deposita] no sistema instituído e na idoneidade das pessoas responsáveis em garantir o cumprimento das normas financeiras decorrentes de procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ; ii) pela transformação das divisões responsáveis por esse controlo, com entradas e saídas de técnicos e dirigentes, incluindo férias; iii) pelos milhares de pagamentos que são efetuados mensalmente, que diminui a capacidade de reação dos serviços de controlo perante situações anómalas; iv) mas essencialmente pelo período em que os factos ocorreram - final do ano - “tendencialmente sujeito” a estes género de situações, em função do acréscimo exponencial de tarefas a desempenhar.

Neste capítulo, não olvidemos o facto da DGAJ apoiar o funcionamento dos tribunais de 1.ª instância e, por força dessa missão, mensalmente, autorizar milhares de operações contabilísticas (sujeitas ao mais rigoroso controlo), tendentes a assegurar, com a premência que nos é sempre exigida, a regularidade daquele funcionamento.

Por outro lado, impõe-se assinalar que só autorizou o pagamento, porque considerou que o mesmo era legal, ou seja, aquela fatura já tinha sido submetida ao sistema de controlo há muito instituído, e, em função dessa verificação - na qual o signatário não tinha fundamento ou razões objetivas para duvidar - já tinha ocorrido o “Visto” do Tribunal de Contas.



Nesta esteira, o circunstancialismo em que ocorreu o pagamento dificilmente justificará que se considere censurável a conduta do signatário, pois estava [e está] convicto de que não estava a infringir a legalidade financeira.

Com efeito, como já se referiu, o signatário é “gestor público” de reconhecida idoneidade, é juiz desembargador de carreira, tem desempenhado funções ao longo dos anos em diversos cargos, nos quais se destaca o período em que foi inspetor-geral dos Serviços de Justiça, é tido como pessoa dedicada e intransigente na defesa dos interesses dos serviços, e só autorizou o pagamento em crise em face da desconformidade [casuística] demonstrada, o que motivou o erro em que, infelizmente, incorreu.

#### RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Conforme é jurisprudência assente do TC<sup>13</sup>, a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, *“impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento”*.

Por outro lado, ensina o Professor Figueiredo Dias<sup>14</sup>, que a culpa jurídico-penal é a *“censura dirigida ao agente em virtude da atitude desvaliosa documentada num certo facto”*. Ora, a avaliação desta atitude, é a chave determinante que condiciona e caracteriza a censura dirigida ao agente.

Nesta conformidade, [auto]analizando a concreta conduta do signatário, afigura-se-nos não justificar uma censura e reprovação por esse Venerando Tribunal, pois todo o circunstancialismo carreado para a presente discussão, permite-nos conduzir a presente situação a uma conduta que não seria diferente se exercida por qualquer outro responsável da Administração Pública, quando confrontado com os mesmos factos apurados no processo.

---

<sup>13</sup> Cf., entre outros, a Sentença n.º 4/2014 (processo n.º 18-JRF/2013) e a Sentença n.º 12/2014 (processo n.º 19-JRF/2013).



Decisiva, nesta matéria, é a factualidade já referenciada que ora importa recapitular:

Na qualidade de unidade competente do procedimento aquisitivo em crise, a DSGP-DE remeteu à DSFPR-DGF uma fatura - inserida num fluxo há muito estabelecido internamente relativamente ao pagamento de faturas - a coberto da Informação n.º 2106\_2013, na qual pretendia assegurar, embora de uma forma confusa, que o equipamento recebido se encontrava em condições técnicas de aceitação e correspondia ao equipamento contratado, podendo haver lugar ao correspondente pagamento logo que sobreviesse o “Visto” do Tribunal de Contas.

Entenderam, contudo, os responsáveis da DSFPR-DGF, que a fatura estaria em condições de ser paga, pois a fatura dificilmente seria conduzida a essa divisão, se o contrato não tivesse já obtido o “Visto” do Tribunal de Contas (em razão da confiança depositada no sistema de controlo da DSGP/DE).

O signatário só autorizou o pagamento da fatura porque estava convicto, sem margem para qualquer dúvida, que já teria ocorrido o “Visto” do Tribunal de Contas, isto é, agiu na convicção de que a autorização de pagamento que estava a efetuar era correta porque suportada no conhecimento privilegiado do sistema de controlo interno, designadamente da unidade orgânica competente para assegurar o cumprimento das normas financeiras da realização das despesas (que foi quem submeteu o PAP a pagamento).

Para além dos argumentos apresentados, também é bom de assinalar, que o signatário nunca foi alguma vez alvo de recomendação ou censura por parte desse Venerando Tribunal ou qualquer outro órgão de controlo interno ou externo.

Ora, do cotejo destes factos, precipitadamente se descortina que o signatário em nada contribuiu para a ação desvaliosa praticada, tendo agido segundo uma consciência jurídica necessariamente assente em princípios correlacionados com a boa-fé e confiança, cumprido sempre os seus deveres de forma zelosa e diligente.

---

<sup>14</sup> Cf. in Direito Penal Português - As Consequências Jurídicas do Crime”, 1993, 245.



É sabido que esta confiança entre o dirigente e o trabalhador desempenha um papel essencial nas relações de trabalho, tendo em consideração a forte componente fiduciária daquelas. Nessa esteira, o vínculo juslaboral terá que indissoluvelmente pressupor a absoluta confiança da/na pessoa com quem partilha uma relação funcional no seio da organização.

Do mesmo modo, sabe-se que a subsistência daquela confiança pressupõe a observância do mencionado dever de zelo do trabalhador para com o dirigente, pois que aquela será sempre afetada, podendo mesmo ser irremediavelmente destruída, quando se fere o mencionado dever, sendo que a observância deste é fundamental para o correto implemento dos fins prático-económicos a que o vínculo existente se subordina.

Ou seja, esta confiança tem o sentido de garantir que a atividade pela qual o trabalhador cumpre a sua obrigação representa de facto a utilidade visada, vedando-lhe comportamentos que apontem para a neutralização dessa utilidade ou que, autonomamente, determinem situações de “perigo” para o interesse do dirigente ou para a organização.

Nesta conformidade, afigura-se-nos que a concretização desta confiança, em razão do comportamento assumido pelo signatário de boa-fé, tenha sido excecionalmente atingida, nos termos do art.º 6º-A, n.º 2, alíneas a) e b) do Código do Procedimento Administrativo, porquanto a informação que lhe chegou às “mãos” era conducente com a certeza de existência de “Visto” pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, subsistia outrossim uma situação de confiança relativa ao fluxo instituído, que é, por si só, insuscetível de inquirar a posição de boa-fé do signatário neste processo, pelo que resultou evidente qual o propósito do PAP que lhe foi apresentado: autorizar o competente pagamento da fatura, uma vez que o processo já teria sido visado em sede de fiscalização prévia.

Face ao exposto, tendo sido atingida a confiança [ou o seu regime] supramencionada, afigura-se-nos que a mesma mereça proteção jurídica, inexistindo, em consequência, qualquer ilicitude no comportamento do signatário.

Em suma, inexistindo qualquer culpa, não poderão emergir responsabilidades financeiras ao signatário.





Se assim não se entender, ou seja, não obstante todos os argumentos apresentados se se entender que o signatário exerceu uma qualquer conduta ilícita, então, na verdade, esta facticidade impõe-nos uma, ainda que breve, reflexão sobre o regime de um dos pressupostos da punição do facto: o erro sobre a ilicitude.

Nos termos do art.º 17º do Código Penal, o agente que atua sem consciência da ilicitude do facto só pode vir a ser declarado culpado se se concluir que o erro sobre a consciência da ilicitude é censurável. Se, por outro lado, o erro sobre a ilicitude for um erro não censurável, for um erro inevitável, então o agente age sem culpa.

Há, assim, que analisar, se tal nos for permitido, se o erro sobre a consciência da ilicitude em que eventualmente incorreu o signatário é ou não censurável. Critério decisivo para se objetivar um pouco a censurabilidade ou não do erro é a de contrapor e comprovar a atuação de um agente na posição do agente real. No caso, um diretor-geral da DGAJ, colocado nas mesmas circunstâncias, agiria como o signatário e não lhe era, também evidente a ilicitude do facto?

Neste capítulo, importa chamar à colação o Acórdão n.º 23/2013 - 3ª Secção-PL desse Venerando Tribunal, no qual se referiu o seguinte: “[o] concreto condicionalismo adquirido nos autos não nos permite emitir um juízo de censura quanto à decisão do Demandado em aderir ao informado pela Directora da DRAJ. Não se pode ignorar a multiplicidade e complexidade própria dos dossiers de uma Secretaria Regional do Plano e das Finanças não se podendo exigir um controlo directo, pessoal e total do responsável de todos os dossiers e das informações produzidas pelos directos responsáveis das diversas estruturas e serviços da Região”.

Ora, voltando à presente situação, e no cotejo com a reportada, verificamos que existe uma similitude muito grande entre a natureza e dimensão das instituições. Com efeito, a DGAJ, atendendo à sua missão, lida diariamente com centenas de processos, da mais variada natureza e espécie, que torna impossível, do ponto de vista humano, um controlo directo, pessoal e total de todos os processos, pastas ou dossiers.



Mais isto não significa que não se sinta o último garante da legalidade administrativa no seio da organização, conforme se menciona na sentença n.º 11/2007, da 3.ª secção, de 10 de junho, apenas revela que, não obstante todos os esforços desenvolvidos diariamente em prol dos serviços, a complexidade e a dimensão do que se exige, hodiernamente, a um dirigente de topo, não é compaginável, com a pureza e sentido desses comandos.

Por outro lado, revela ainda o duto aresto referido [Acórdão n.º 23/2013], na parte em que cita o parecer do Digníssimo Magistrado do Ministério Público, uma realidade que entendemos servir, salvo o devido respeito e melhor opinião, em absoluto a um qualquer diretor-geral da DGAJ: *“Não vislumbramos na matéria de facto a identificação da existência concreta de uma dúvida que implicasse para a recorrente um impulso de esclarecimento para rectificar o conteúdo da Informação que deveria transmitir ao Tribunal. Se é certo que não estamos em presença de uma presunção de veracidade que isentasse o destinatário da Informação de uma análise crítica, não poderemos deixar de reconhecer que a confiança organizacional é pressuposto essencial para o bom funcionamento dos serviços. Ora, no caso, não está demonstrado que a confiança na veracidade dos factos tivesse sido temerária, e, dessa forma, o demandado tivesse negligenciado o seu dever de supervisão e controlo de acordo com os parâmetros normais exigíveis para a sua posição hierárquica na estrutura da administração pública regional”*.

Ou seja, não existindo razões objetivas, ou como se refere no citado acórdão, *“não ficando demonstrado que a confiança na veracidade dos factos tivesse sido temerária”*, facilmente se descortina que o signatário aceitou de forma livre, consciente e convicta de que já tinha sobrevindo o “Visto” do TC, e por força dessa situação, poderia o presente contrato produzir efeitos financeiros.

O signatário estava pois perfeitamente convencido, sem tivesse negligenciado o seu dever de supervisão e controlo, que o pagamento poderia ser autorizado, porquanto a sua conduta se inseria num fluxo/ procedimento até então incensurável, lícito e transparente.

Portanto, tudo se reconduz, a saber se a [eventual] falta de consciência da ilicitude se ficou a dever, direta e imediatamente, a uma qualidade desvaliosa e jurídico-penalmente relevante da personalidade do agente.



É também este o critério decisivo da jurisprudência do S.T.J.<sup>15</sup> ao analisar e decidir quando é censurável o erro sobre a existência de Lei permissiva do facto: *“O art.º 17º do Código Penal de 1982 dispõe que age sem culpa quem aja sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, mas já haverá punição a título de dolo se o erro lhe for censurável. Existe censurabilidade do erro sobre a consciência da ilicitude uma vez que o arguido não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora de uma recta consciência ético-jurídica teria.”*

Ora, no concreto condicionalismo fáctico adquirido nos autos, facilmente se afere que, jamais, o signatário equacionou o resultado que se controverte, pelo que podemos dizer, que se encontrava em manifesto erro sobre a consciência da ilicitude, não podendo ser atribuída qualquer censurabilidade ou desvalor à sua conduta, pois como já se referiu estava convicto estar a agir em conformidade com o Direito, nomeadamente que já teria ocorrido o “Visto” do TC.

Em suma, atendendo às competências do signatário, considera-se que a sua atuação e convicção foi adequada e própria para a situação em análise, pois era uma matéria há muito construída sob princípios sucessivamente respeitados ao longo dos anos na organização e de uma indiscutível clareza e legalidade.

## CONCLUSÃO

Em face do exposto, considera-se não censurável, salvo o devido respeito e melhor opinião, a atuação do signatário no presente contexto, pois não atuou culposamente. Para além deste pressuposto, verificamos que outrossim não se encontram preenchidos os pressupostos elencados na al. a) a c) do n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, o que poderá determinar, no caso *sub judicio*, a relevação de qualquer eventual responsabilidade financeira.

---

<sup>15</sup> Ac. S.T.J. de 28.02.96 in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf), entre muitos outros.



Na decorrência do evidenciado, e por tudo o mais que V. Ex.<sup>a</sup> certamente suprirá, deverá assim ser relevada a eventual falta em equação, praticada com plena convicção que estavam a ser observadas as disposições legais em vigor.

Junto: cópia de todo o inquérito instaurado, nos termos solicitados.

(António Pedro de Lima Gonçalves)



# Tribunal de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 11/2014-ARF - 1ª S. DCC

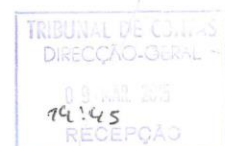
Ex.ª Senhora

Auditora-Coordenadora

Joaquim Manuel Ferreira Viera e Melo, ex Subdiretor-Geral da Direção Geral da Administração da Justiça, indiciado no processo em epígrafe, notificado para o efeito vem apresentar a sua pronúncia nos seguintes termos:

- 1.- O requerente confirma toda a factualidade descrita no relato de auditoria relativo ao processo em epígrafe. Pretende, no entanto, realçar, esclarecer e complementar com o que a seguir se expõe.
- 2.- Atendendo ao facto de a carência de equipamentos nos tribunais atingir dimensões preocupantes, foi tomada a decisão de execução material parcelar e antecipada do contrato em apreço, tendo sido solicitado em 10.12.2013 pela Divisão de Equipamentos (DE) integrada na Direção de Serviços de Gestão Patrimonial (DSGP), no cumprimento de instruções do subscritor, o fornecimento imediato de 650 teclados e 650 monitores, uma vez que a execução material do contrato prévia ao visto do Tribunal de Contas (TC) era possível, e havia que salvaguardar apenas os efeitos financeiros, uma vez que o contrato em causa não poderia originar pagamentos sem o visto prévio do TC.

DGTC 9 3\*15 4204







3.- Resulta da factualidade descrita no relato de auditoria que o procedimento instituído na Direção Geral da Administração da Justiça (DGAJ) implicava o envio à Direção de Serviços Financeiros e Processamento de Remunerações (DSFP) das faturas relativas ao fornecimento de bens e serviços que estivessem da situação de poderem ser pagas em resultado de terem sido fornecidos e recebidos os bens ou serviços em causa. No entanto, é importante realçar que não competia ao subscritor ou a qualquer dirigente que atuava sob a sua superintendência determinar ou autorizar qualquer pagamento, e que competia à DSFPR verificar e garantir o cumprimento das normas financeiras da realização da despesa pública [cfr. al. g), ponto 3.1, do Despacho n.º 860/2013, de 16 de Janeiro], e era o que normalmente acontecia em todas as situações, ou seja, o exercício dos mecanismos de controlo a jusante.

4.- Acresce que se aproximava o final do ano e por esse motivo era importante que a DSFPR tivesse na sua posse os elementos necessários a prevenir a existência de fundos necessários para os pagamentos que poderiam ter que ser efetuados antes do encerramento anual da execução orçamental.

5.- Foi por esse motivo que, face à informação prestada pela então técnica superior da DSGP, Dr.ª Maria do Céu Malhado, sobre a oportunidade de pagamento da fatura, confirmada que estava a receção regular do equipamento, determinou, não o pagamento, mas o envio à DSFPR, pretendendo com esse ato que a DSFPR tivesse na sua posse o documento que, obtido que fosse o visto prévio do TC, poderia originar naquele mês um pagamento.

6.- Há que referir também que, em função do período temporal que se atravessava, quer na DSFPR quer na DSGP, existia uma grande pressão sobre os serviços com múltiplas e diversificadas tarefas todas com carácter de extrema urgência. Acresce ainda que a DSGP estava privada do seu dirigente (em baixa médica) e o chefe da Divisão de Equipamentos, Dr. Paulo Miguel, estava há pouco tempo no cargo e terá sido vítima do excesso de tarefas a seu cargo e com as quais estava ainda a tomar o primeiro contato, pelo que ainda não estava totalmente rotinado ou familiarizado com os procedimentos instituídos.



7.- Não obstante a informação da técnica Dr.<sup>a</sup> Maria do Céu Malhado e do parecer do chefe de divisão da DE, Dr. Paulo Miguel, a decisão de enviar a fatura para a DSFPR é da inteira responsabilidade do subscritor, já que não foi tomada em função do parecer ou da informação, mas antes essencialmente guiada pela motivação e contexto atrás referidos.

8.- A fatura em causa foi enviada à DSFPR acompanhada da informação da técnica Dr.<sup>a</sup> Maria do Céu Malhado (informação n.º 2106\_2013, de 11.12.2013) na qual se refere expressamente que «O contrato assinado não se encontra visado pelo Tribunal de Contas».

9.- Importante também referir que a fatura foi enviada com toda a documentação relativa á aquisição em causa inserida no processo 388\_2013. Desse processo constava todo o expediente relacionado com a submissão da aquisição ao visto prévio do TC, e esperava-se que a fatura e a informação anexa fossem analisados no contexto do processo em que se inseriam e não isoladamente.

10.- O subscritor reconhece que se tal despacho fosse complementado com a menção expressa de que ainda não tinha sido obtido o visto prévio do TC, toda a cadeia factual subsequente que originou o pagamento poderia ter sido evitada.

11.- No entanto, ao subscritor, não se lhe afigurou necessário este alerta, uma vez que a informação sobre a qual proferiu o referido despacho referia expressamente que o contrato em causa não tinha ainda o visto do TC, algo que também resultava bem visível no processo de aquisição que foi integralmente enviado com a dita informação. E em momento algum no despacho, no parecer ou na informação é referido que a fatura poderia ser paga, mas antes que tal pagamento poderia ser efetuado oportunamente (obviamente, após o visto do TC).

12.- O subscritor considera assim não ser a sua conduta merecedora de qualquer censura ou reprovação e, em consequência, merecedora de qualquer sanção por parte desse Venerando Tribunal.

13.- A DGAJ nunca antes foi alvo que qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção de qualquer irregularidade,



nomeadamente do procedimento adotado. O subscritor nunca antes foi alvo de qualquer censura pelo Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno.

14.- Reconhecendo embora que se tivesse acrescentado ao despacho que determinou o envio da fatura para a DSFPR a menção expressa de que o pagamento só poderia ser efetuado quando fosse obtido o visto do TC, o pagamento poderia ter sido evitado, o subscritor considera que tal menção não se lhe poderia ser exigida atendendo a todo o contexto em que se inseria a referida decisão, em especial a menção na informação de que o contrato não se encontrava ainda visado pelo Tribunal de Contas e toda a documentação inserida no processo 388\_2013 enviado à DSFPR da qual resultava claramente, apenas pela descrição dos documentos, que havia pendente um pedido de visto prévio do TC.

15.- Mesmo que se possa considerar exigível tal menção, o que apenas se admite como hipótese de raciocínio, e para o caso de não merecer acolhimento o alegado no ponto 12, o subscritor considere que se encontram integralmente reunidos os requisitos para que seja relevada a eventual responsabilidade por infração financeira nos termos do disposto no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.

9 de Março de 2015

Joaquim Manuel Ferreira Vieira e Melo





# Tribunal de Contas



B. 6

C/c

Exma. Senhora  
**Auditora-Coordenadora**  
Tribunal de Contas  
Direção-Geral  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**V/Referência**  
Of.2575  
Proc. 11/2014-  
ARF/1.ª S. DCC

**Data**  
13.02.2015

**N/Referência**

**Data**  
06.03.2015

**Assunto:** Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito do "Contrato de Aquisição de Equipamento Informático - Teclados e Monitores", celebrado com a "CPCIS - Companhia Portuguesa de Computadores Informática e Sistemas, SA.  
Processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013

Tendo por referência o assunto em epígrafe, e notificado para o efeito, vem, em cumprimento do despacho proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro responsável pela ação, datado de 11 de fevereiro de 2015, apresentar a sua pronúncia.

Junta ainda 1 documento para sustentar os argumentos aduzidos.

Com os melhores cumprimentos,

O chefe de divisão dos Equipamentos

(Paulo Miguel)

DTGC 9 3 15 4202





## TRIBUNAL DE CONTAS

**Processo n.º 11/2014 – ARF / 1ª S. DCC**

**Assunto:** Apuramento de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito do "Contrato de Aquisição de Equipamento Informático – Teclados e Monitores", celebrado com a "CPCIS – Companhia Portuguesa de Computadores Informática e Sistemas, SA.

Processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013

Exma. Sra. Auditora-Coordenadora,

Paulo Alexandre Presa Neves Ferreira Miguel, chefe de divisão, em exercício de funções na divisão de equipamentos da direção-geral da Administração da Justiça, indiciado no processo à margem identificado, vem, notificado para o efeito, em cumprimento do despacho proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro responsável pela ação, datado de 11 de fevereiro de 2015, apresentar a sua pronúncia,

nos termos e com os fundamentos seguintes:

### ENQUADRAMENTO

Resulta a presente interpelação do processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013, no qual se aferiu que a direção-geral da Administração da Justiça (doravante, DGAJ), mediante órgãos próprios [diretor-geral], autorizou o pagamento de €96.339,75 (noventa e seis mil, trezentos e trinta e nove euros e setenta e cinco cêntimos), em momento anterior ao "Visto" do Tribunal de Contas.

1/18



Com efeito, o disposto no art.º 45º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>1</sup> (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), impede a produção de efeitos financeiros nos contratos sujeitos a fiscalização prévia, antes da pronúncia sobre os mesmos pelo Tribunal de Contas.

Tal conduta contrária, manifestamente, a norma contida no art.º 65º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), preconizando, assim, o cometimento de uma infração financeira suscetível de ocasionar responsabilidade financeira sancionatória.

Os objetivos do relato de autoria ora rececionado consistem, assim, na análise da legalidade do ato de autorização de um pagamento antes da concessão do “Visto” pelo Tribunal de Contas, assim como no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias daí decorrentes, que são individuais e pessoais, conforme preconiza o n.º 1 do art.º 61º e n.º 1 e 2 do art.º 62º *ex vi* n.º 3 do art.º 67º, todos da LOPTC.

Por conseguinte, da análise efetuada ao processo n.º 388\_2013, que correu termos na divisão de equipamentos<sup>2</sup> (doravante, DSGP-DE), assim como ao respetivo contrato, à documentação inserta no processo, à resposta apresentada pela DGAJ<sup>3</sup> e bem assim ao relato de auditoria ora notificado, cumpre esclarecer, desde já, que se aceita, na sua globalidade, a factualidade apurada nos autos.

No entanto, em função das particulares competências acometidas à divisão que dirige (divisão de equipamentos), conforme resulta do Despacho n.º 860/2013, de 16 de janeiro<sup>4</sup>, regulamento que vem redefinir a missão, atribuições e organização interna da DGAJ, oportunamente fixada pelo Decreto-Lei n.º 165/2012, de 31 de

<sup>1</sup> Alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 04 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro.

<sup>2</sup> Integrada na Direção de Serviços de Gestão Patrimonial.

<sup>3</sup> Ofício com a ref.ª DSGP/DE, de 11.11.2014.

<sup>4</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 11 — 16 de janeiro de 2013.



julho<sup>5</sup> (diploma que aprova a sua "lei orgânica") e pela Portaria n.º 388/2012, de 29 de novembro<sup>6</sup> (diploma que determina a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas), **importa elucidar/ adicionar alguns pontos** a essa mesma,

## FACTUALIDADE

### **1.º**

Em 23.10.2013, pela DSGP-DE, foram iniciadas as diligências tendentes à instrução do processo a remeter ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, tendo sido solicitada à Unidade de Compras do Ministério da Justiça (UCMJ), e posteriormente, em 07.11.2013, à ESPAP,IP, a respetiva relação de documentos instrutórios, conforme previsto na Resolução do Tribunal de Contas n.º 14/2011, de 16 de agosto, designadamente, nos artigos 15º, 16º e 17º (com exceção da al. u)).

### **2.º**

Outrossim com o objetivo de instruir o processo a remeter ao Tribunal de Contas, em 01.11.2013, a DSGP-DE solicitou à Direção de Serviços Financeiros e Processamento de Remunerações (unidade orgânica da entidade adjudicante com competência para, entre outras, coordenar a elaboração, a execução e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística da DGAJ<sup>7</sup>) o compromisso financeiro dos encargos decorrentes do contrato e os demais documentos financeiros necessários à instrução do referido processo, em conformidade com a supramencionada Resolução do Tribunal de Contas.

### **3.º**

Em 05.12.2013, entre a DGAJ e a CPCIS, SA, foi celebrado contrato para a aquisição de equipamento informático de 3500 unidades de teclados Qwerty com leitor Smart Card integrado e de 3500 unidades de ecrã externo LCD 22", bem

<sup>5</sup> Publicado no Diário da República, 1.ª série – N.º 147 – 31 de julho de 2012.

<sup>6</sup> Publicado no Diário da República, 1.ª série – N.º 231 – 29 de novembro de 2012.

<sup>7</sup> Cf. Art.º 4º da Portaria n.º 388/2012, de 29 de novembro.

3/18





como o serviço de assistência técnica ao referido equipamento por 4 anos, com o preço contratual de €421.750,00, a que acresce IVA à taxa legal (23%).

#### 4.º

Por força desta outorga, em 09.12.2013, através de ofício<sup>8</sup>, foi o respetivo contrato e todos os elementos documentais que estiveram na sua origem, submetidos a fiscalização prévia e obtenção de "Visto" do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 81º da LOPTC ex vi 44º e 45º do referido diploma legal.

#### 5.º

No entanto, por força das diligências preparatórias à reforma do mapa judiciário e das lacunas existentes nos tribunais sobre este tipo de bens, condicionantes ao regular funcionamento dos tribunais, foi solicitado, em 10.12.2013, pela DSGP-DE<sup>9</sup>, à empresa CPCIS, SA, a entrega imediata de 650 unidades de teclados e 650 unidades de monitores (equipamento para magistrados), na medida em que tal não conflituaria, em função do valor do contrato, com o disposto no n.º 1 do art.º 45º da LOPTC, ou seja, no pressuposto de salvaguarda dos efeitos financeiros (não realização de pagamentos até ao "Visto" do Tribunal de Contas).

#### 6.º

Apresentada, em 11.12.2013, a fatura n.º NLE02109, correspondente à entrega do referido equipamento pela empresa CPCIS,SA, foi a mesma, após confirmação de que os bens se encontravam em condições técnicas e correspondiam ao material contratado, remetida<sup>10</sup> à divisão de gestão financeira<sup>11</sup> (DSFPR-DGF), para pagamento, após "Visto" do Tribunal de Contas, nos termos do n.º 1 do art.º 45º da LOPTC.

#### 7.º

<sup>8</sup> Ofício n.º 1506\_2013 (proc\_388\_2013).

<sup>9</sup> Na medida em que esta divisão detém outrossim competências na área da gestão dos equipamentos nos tribunais, conforme prescreve a al. a) do ponto 2.2 do Despacho de 860/2013, de 16 de janeiro.

<sup>10</sup> Informação n.º 2106\_2013, de 11.12.2013, da Divisão de Equipamentos.

<sup>11</sup> Integrada na Direção de Serviços Financeiros e Processamento de Remunerações.



Recebida a fatura pela DSFPR-DGF, terá a mesma sido sujeita a análise (contratual e legal) e registo (GERFIP<sup>12</sup>), nos termos das suas competências (garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ<sup>13</sup>). Nessa conformidade [ou na falta dela], em 23.12.2013, foi elaborado o competente pedido de autorização de pagamento (PAP), o qual foi autorizado pelo diretor-geral (em razão da ausência da subdiretora-geral, por motivo de férias), e efetuado o pagamento da fatura em crise.

## PRONÚNCIA

Ante o exposto, renova-se, desde já, a confirmação da factualidade relevante para a situação em apreço, isto é, a realização de um pagamento, em 23.12.2013, no âmbito de um contrato sem que o mesmo fosse visado pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (apenas veio a ser obtido "Visto" a 28.01.2014).

Mas analisemos ao detalhe o sucedido:

Nos termos do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 165/2012, de 31 de julho, compete a esta direção-geral apoiar o funcionamento dos tribunais. Nessa medida, uma das suas principais atribuições é assegurar, centralizadamente ou em articulação com a UCMJ ou a ESPAP,IP (no âmbito do SNCP<sup>14</sup>) procedimentos de contratação pública para satisfação das necessidades de bens e serviços dos tribunais de 1.ª instância.

O desenvolvimento destes procedimentos e a estreita articulação com as entidades referidas, são da competência, nos termos da al. d) e h) do ponto 2.2 do Despacho n.º 860/2013, de 16 de janeiro, da DSGP-DE.

<sup>12</sup> O GERFIP, é uma solução para os domínios da gestão contabilística e financeira e consubstancia a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública.

<sup>13</sup> Cf. al. g) do ponto 3.1 do Despacho n.º 860/2013, de 16 de janeiro.



Foi nessa qualidade que a DSGP-DE manifestou intenção em participar no procedimento aquisitivo desenvolvido pela ESPAP,IP, para aquisição de equipamento informático. O equipamento pretendido – teclados e monitores – inseria-se numa categoria de material informático que os tribunais exigiam há muito, em particular os magistrados, em função das necessidades evidenciadas ao longo dos anos, para complemento dos computadores portáteis recebidos anteriormente (na sequência de outro procedimento aquisitivo).

E foi para fazer face a essas necessidades prementes (decorrentes da reorganização judiciária), que a técnica superior em exercício de funções na DSGP-DE, Maria do Céu Malhado, a quem foi distribuído o processo interno de aquisição, iniciou (segundo instruções do Exmo. Senhor subdiretor-geral, Dr. Joaquim Melo) a execução do contrato, recentemente outorgado, encomendando, em consequência, 650 teclados e 650 monitores.

De referir que, neste período, uma vez que o signatário ainda exercia funções sob “protetorado” do Exmo. Senhor subdiretor-geral – em razão do diminuto tempo que detinha na divisão – **não participou em qualquer planeamento tendente à execução material do contrato**, pese embora tivesse conhecimento da existência do mesmo e que este se encontrava sujeito a “Visto” do TC.

Na sequência dessa execução, foi apresentada, em 11.12.2013, a fatura n.º NLE02109, correspondente à entrega do referido equipamento pela empresa CPCIS,SA, tendo a mesma sido remetida à DSFPR-DGF, para oportuno pagamento, ou seja, após “Visto” do Tribunal de Contas (cf. dispõe o n.º 1 do art.º 45º da LOPTC).

De assinalar também que esta remessa foi concretizada por via eletrónica – através da aplicação informática de gestão documental existente na DGAJ – onde constava

---

<sup>14</sup> Sistema Nacional de Compras Públicas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro).



toda a informação relevante concernente ao processo, inclusive o ofício de remessa do processo ao TC.

Por conseguinte, com a remessa dessa fatura à DSFPR-DGF - inserida num fluxo há muito estabelecido internamente relativamente ao pagamento de faturas - a coberto da Informação n.º 2106\_2013, a DSGP-DE pretendia apenas assegurar que o equipamento recebido se encontrava em condições técnicas de aceitação e correspondia ao equipamento contratado, podendo haver lugar ao correspondente pagamento logo que sobreviesse o "Visto" do Tribunal de Contas.

Com efeito, neste caso, como em todas as outras situações desta natureza [aquisição de bens] a DSGP-DE apenas atestou - no âmbito da operação de controlo a montante - que o equipamento foi recebido e estava conforme, cabendo à DSFPR, através da sua divisão de gestão financeira (DGF) garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ, conforme preconiza a al. g) do ponto 3.1 do Despacho n.º 860/2013, de 16 de janeiro (operação de controlo a jusante).

Evidentemente que, no presente, analisando criticamente a Informação n.º 2106\_2013, admite o signatário, talqualmente concluiu o Senhor diretor-geral da Administração da Justiça, nos esclarecimentos prestados em 11.11.2014, que a mesma poderá não ter sido suficientemente clara, passível até de alguma confusão em função do "arrojo" jurídico apresentado, mas era suficientemente indiciadora que ainda não tinha sido obtido o "Visto", pois constava expressamente que o processo ainda não tinha sido visado.

A idêntica conclusão chegou esse mesmo Venerando Tribunal quando concluiu no seu ponto 7.6 do Relato de Auditoria que "(...) *uma vez que na informação que foi apresentada para o procedimento de autorização do pagamento (Informação n.º 2106\_2013, de 11 de dezembro de 2013) **se referia expressamente que o***

7/18





**contrato ainda não se encontrava visado pelo TC(...)**” (realce e sublinhado nosso).

Por conseguinte, cabia à DSFPR/DGF, ou aos seus responsáveis, no escopo das suas [especiais] competências de garante do cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, aferir junto da DSGP/DE, em caso de dúvida (e afigura-se-nos que, no limite, deveriam ter ocorrido), se efetivamente já teria sobrevindo ou não o “Visto” do Tribunal de Contas.

Neste capítulo, tem sido jurisprudência<sup>15</sup> uniforme desse Venerando Tribunal que, “(...) sendo dever dos **responsáveis financeiros** actuarem sempre na prossecução do interesse público e com **salvaguarda da legalidade financeira**, é-lhes exigível uma conduta que não se baste com a mera adesão às informações e pareceres dos serviços” (sublinhado e realce nosso).

Mais, **inexistindo** qualquer comunicação por parte da DSGP-DE (na qualidade de unidade responsável pela elaboração dos processos a remeter ao TC e, subsequentemente, conhecedora antecipada das deliberações do mesmo Venerando Tribunal) à DSFPR-DGF, sobre a existência de “Visto”, conforme resulta do fluxo instituído há largos anos sobre o procedimento em crise, a informação ora em discussão não poderia suscitar uma qualquer presunção de veracidade que isentasse a DSFPR-DGF, atentas as suas competências, de uma análise crítica, mas sim de um impulso de esclarecimento junto da DSGP-DE.

E não se diga que a referida informação possa ter induzido em erro os seus destinatários, pois naquela constava expressamente que o processo ainda não tinha sido visado, pese embora, como já se admitiu, que a mesma, quanto aos efeitos, era suscetível de causar dúvidas, mas tais menções não se nos afiguram minimamente suficientes para afastar a clareza do resultado que se pretendia: o seu pagamento **oportuno (após “Visto” do TC)**.

---

<sup>15</sup> Cf., entre outras, Sentença n.º 4, da 3.ª Secção, de 31.03.2010.



Não olvidemos, nesta análise, o seguinte facto, a informação em revista estava inserida num processo – informático – onde constava toda a documentação relativa ao mesmo, inclusive cópia da comunicação de remessa do contrato ao TC para fiscalização prévia. Mais, foi esta mesma divisão [DGF] que assegurou o compromisso financeiro dos encargos decorrentes do contrato e os demais documentos financeiros necessários à instrução do processo a remeter ao TC.

Entenderam, contudo, os responsáveis da DSFPR-DGF, não obstante os factos relatados, que a fatura estaria em condições de ser paga, pois a fatura dificilmente seria conduzida a essa divisão, se o contrato não tivesse já obtido o “Visto” do Tribunal de Contas.

Acontece que no presente caso o contrato em crise podia produzir efeitos materiais, o que originou a emissão de uma fatura pela empresa e a sua subsequente remessa para a DGAJ, para pagamento. Foi nessa sucumbência que a DSGP-DE, elaborou a informação n.º 2106\_2013, com vista à remessa da fatura à unidade orgânica competente para proceder ao pagamento – oportuno - da mesma.

Ora, bem sabemos que não será fácil concretizar o dever de cuidado exigível para quem exerce funções em áreas tão sensíveis como as da DSFPR/DGT, para mais quando lhe estão acometidas responsabilidades de controlo e salvaguarda da legalidade financeira, todavia um olhar mais cristalino sobre os *standards* de comportamento exigíveis tornará menos previsível o comportamento adotado por aquela divisão (DGF).

Com efeito, considerando o dever objetivo de cuidado exigível para esta situação, bem como as normas jurídicas em vigor, os fluxos criados na instituição há largos anos, e, em último termo, o “comportamento-padrão”, facilmente se descortina uma falta de sensibilidade e inabilidade funcional que originou o pagamento em crise.

9/18



Ou seja, no âmbito do direito administrativo podemos dizer que a DSFPR/DGF se adivinhou perante uma circunstância de erro [autoinfligido] sobre os pressupostos de facto, uma vez que é inquestionável, em função da boa condução de processos anteriores, designadamente no que se refere ao controlo regularmente efetuado, que se encontrava esclarecida quanto aos pressupostos de direito.

Decisivo, nesta matéria, na ótica do ora subscritor, é o facto de qualquer dos responsáveis da DSGP-DE pela remessa da presente fatura à DSFPR-DGF, estar convicto, **sem margem para qualquer dúvida**, de que estariam a agir de acordo com a legalidade financeira que a circunstância impunha, designadamente que estariam a respeitar o preconizado no art.º 45º da LOPTC.

Portanto, a intervenção da DSGP/DE (a montante), digamos que se enquadrou no conjunto de procedimentos perfeitamente definidos e implementados na entidade adjudicante, onde as faturas são remetidas à DSFPR-DGF para os devidos efeitos, após terem sido alvo das competentes operações de controlo pelos serviços, nomeadamente, e como já se referiu, se o equipamento foi recebido em condições técnicas de ser aceite e corresponde ao contratado.

Efetivamente, os mecanismos de controlo de pagamentos encontram-se implementados na DSFPR-DGF há bastante tempo, e mostraram-se, segundo lhe foi dado a conhecer, sempre eficazes, sendo que nunca uma situação como a ora *sub judice* ocorreu. Aliás, a DGAJ no geral e as diferentes direções de serviços que a compõem em especial, têm sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram qualquer reparo, nem foram alvo de qualquer recomendação com vista à sua alteração.

Por outro lado, desde que dirige a divisão de equipamentos, vários processos têm sido sujeitos a "Visto" do Tribunal de Contas e circunstância como a presente nunca sucedeu (indica-se, entre outros, a título de exemplo, os processos n.º 1700/2014, 1154/2014 e 990/2014).





Todos os elementos da DSGP-DE (técnica e dirigentes), responsáveis pela remessa da fatura à DSFPR-DGF, **agiram de boa-fé e convictos da licitude dos factos praticados**, convicção fundamentada na certeza de que não poderiam, ainda, ocorrer efeitos financeiros ao presente contrato, mas acima de tudo na confiança que depositavam nos serviços processadores e verificadores da faturação e pagamento.

Destarte, em consequência dos factos descritos, foi revisto, pela DSGP-DE, todo o procedimento respeitante à conduta da divisão no âmbito de processos sujeitos a “Visto” do Tribunal de Contas, bem como o fluxo interno de remessa destas faturas à DSFPR-DGF (cf. doc. 1). Este fluxo merecerá igualmente destaque na elaboração do manual de procedimentos que esta divisão está a desenvolver em razão da inscrição deste objetivo no QUAR para 2015.

Paralelamente, foi instaurado pelo Exmo. Senhor diretor-geral, um inquérito interno, no sentido de reapreciar os procedimentos que vinham sendo praticados de modo a introduzir mecanismos adicionais de controlo que previnam a ocorrência de semelhantes situações futuras.

Por outro lado, impõe-se assinalar, conforme esclareceu o Exmo. Senhor diretor-geral em sede de esclarecimentos, que quer a técnica que elaborou a informação, quer os dirigentes da DSGP/DE que sufragaram a mesma, são juristas de formação, pelo que só remeteram a fatura para a DSFPR-DGF para pagamento, porque julgavam que esta só seria paga após “Visto” do Tribunal de Contas.

Acresce que a DSGP/DE, há data da prática dos factos, final do ano, com todas as exigências naturais que isso implica, passava por um período de transformação, nomeadamente: i) à saída de quatro técnicos (dois por aposentação e dois por mobilidade), num quadro de oito técnicos superiores, ii) à substituição do chefe de divisão (o signatário iniciou funções, em regime de substituição, em finais de outubro) e iii) a ausência temporária da diretora de serviços (baixa médica de longa duração [entre outubro de 2013 e março de 2014]).



Nesta esteira, o circunstancialismo em que ocorreu o pagamento dificilmente justificará que se considere censurável a conduta/ comportamento do signatário, pois estava [e está] convicto de que não estava a infringir a legalidade financeira.

Apenas pretendeu remeter a fatura à DSFPR-DGF, para oportuno pagamento, como aconteceu noutras situações, ou seja, pese embora a informação possa, conforme já reconhecido, afigurar-se algo confusa, nunca se equacionou que a DSFPR-DGF, em função da referência expressa de que o processo ainda não tinha sido visado, pudesse pagar a fatura, até porque ainda não tinha ocorrido qualquer comunicação – conforme fluxo existente – a atestar a existência desse mesmo “Visto” (conforme sucede quando a DGAJ é notificada do “Visto” e das guias para promoção do pagamento dos emolumentos junto da contraparte).

Com efeito, como já se referiu, e admitiu o Exmo. Senhor diretor-geral, o signatário é um jurista de reconhecida idoneidade, classificação de mérito, é tido como pessoa dedicada e intransigente na defesa dos interesses dos serviços, e só remeteu a fatura para a DSFPR-DGF, porque estava convicto, sem margem para dúvidas, que apenas ocorreria o pagamento da mesma após o “Visto” do TC.

## RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA

Conforme é jurisprudência assente do TC<sup>16</sup>, a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, “*impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento*”.

<sup>16</sup> Cf., entre outros, a Sentença n.º 4/2014 (processo n.º 18-JRF/2013) e a Sentença n.º 12/2014 (processo n.º 19-JRF/2013).



Por outro lado, ensina o Professor Figueiredo Dias<sup>17</sup>, que a culpa jurídico-penal é a “*censura dirigida ao agente em virtude da atitude desvaliosa documentada num certo facto*”. Ora, entende o signatário, que a avaliação desta atitude é a chave determinante que condiciona e caracteriza a censura dirigida ao agente.

Nesta conformidade, [auto]analizando a concreta conduta do signatário, afigura-se-nos não justificar uma censura e reprovação por esse Venerando Tribunal, pois todo o circunstancialismo carreado para a presente discussão, permite-nos conduzir a presente situação a uma conduta que não seria diferente se exercida por qualquer outro responsável da Administração Pública, quando confrontado com os mesmos factos apurados no processo.

Decisiva, nesta matéria, é a factualidade já referenciada que ora importa recapitular:

A DSGP-DE não tem qualquer competência relacionada com o sufrágio de informações elaboradas pelas outras unidades orgânicas, tendente a garantir o cumprimento das normas financeiras da realização de despesas públicas, designadamente decorrentes dos procedimentos de aquisição de bens e serviços da DGAJ, como também não participa, como consequência da inexistência de competência para tal, no processamento ou pagamento de faturas (**ambas as competências pertencem à DSFPR-DGF**).

Na qualidade de unidade competente do procedimento aquisitivo em crise, a DSGP-DE remeteu à DSFPR-DGF uma fatura - inserida num fluxo há muito estabelecido internamente relativamente ao pagamento de faturas - a coberto da Informação n.º 2106\_2013, na qual pretendia apenas assegurar que o equipamento recebido se encontrava em condições técnicas de aceitação e correspondia ao equipamento contratado, podendo haver lugar ao correspondente pagamento logo que sobreviesse o “Visto” do Tribunal de Contas.

<sup>17</sup> Cf. in Direito Penal Português - As Consequências Jurídicas do Crime”, 1993, 245.





Ainda não tinha ocorrido qualquer comunicação por parte da DSGP-DE, como é prática em situações análogas, a veicular junto da DSFPR-DGF a existência de "Visto". Acresce ainda que, em caso de dúvida, a DGF tinha à sua disposição o processo informático – na qual a informação n.º 2106\_1013, se inseria – onde constava toda a documentação relevante, e de onde se vislumbraria, espontaneamente, a inexistência de "Visto".

\* O signatário é jurista de reconhecida idoneidade, classificação de mérito, é tido como pessoa dedicada e intransigente na defesa dos interesses dos serviços, e só remeteu a fatura para a DSFPR-DGF, porque estava convicto, sem margem para dúvidas, que só ocorreria o pagamento da mesma após o "Visto" do Tribunal de Contas.

Para além dos argumentos apresentados, também é bom de assinalar, que o signatário nunca foi alguma vez alvo de recomendação ou censura por parte desse Venerando Tribunal ou qualquer outro órgão de controlo interno ou externo.

Ora, do cotejo destes factos, precipitadamente se descortina que o signatário em nada contribuiu para a ação desvaliosa praticada pelos responsáveis pela DSFPR-DGF, tendo agido de consciência ético jurídica reta, segundo um princípio de boa-fé e uma atitude geral de fidelidade ao Direito.

Este princípio da boa-fé remete, aliás, o signatário para um padrão ético de comportamento na sua relação com a organização, agindo sempre de forma correta, leal e sem reservas, em todos os procedimentos e fluxos instituídos na DGAJ, incluindo neste.

Nesta conformidade, para apreciarmos se o comportamento assumido pelo signatário foi de boa-fé *"devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, especialmente a confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa e o objectivo a alcançar com a actuação empreendida"* (cf. art.º 6º-A, n.º 2, alíneas a) e b) do Código do Procedimento Administrativo).





Como já tivemos oportunidade de enunciar, não se nos afigura que a concretização desta confiança na contraparte [DSFPR-DGF] tenha sido atingida, porquanto a informação em crise é, pese embora ambígua quanto à identificação dos efeitos<sup>18</sup> do "Visto", suficientemente clara sobre a inexistência deste mesmo "Visto".

Aliás, nessa mesma esteira, interpretando a referida informação, segundo um juízo de razoabilidade médio (apreciada pela diligência de um *bonus pater familiae*), espontaneamente se descortina, atenta a sistematização do texto, que a técnica quando se refere à possibilidade de pagamento, quereria aludir à possibilidade de pagamento oportuno.

Por outra banda, subsistia outrossim uma situação de confiança relativa ao fluxo instituído, que é, por si só, insuscetível de inquinar a posição de boa-fé do signatário neste processo, uma vez que a DSGP-DE ainda não tinha comunicado qualquer informação sobre a existência de "Visto" (**que acontece sempre após o pagamento dos emolumentos**), pelo que resultava evidente qual o propósito a alcançar com a atuação empreendida pelo signatário: remeter a fatura à DSFPR-DGF, para oportuno pagamento, ou seja, após "Visto" do TC.

Nesta conformidade, não tendo sido atingida a confiança da DSFPR-DGF, não se nos afigura que a mesma mereça proteção jurídica, inexistindo, em consequência, qualquer ilicitude no comportamento do signatário, ou de qualquer outro elemento da DSGP-DE.

Com efeito, a DSFPR-DGF não poderia deixar de estar obrigada, em função das especiais competências que detém, a interpretar, não só, a informação corretamente, mas outrossim o *status quo* existente (ou, no limite, suscitar junto da DSGP-DE a legítima dúvida sobre a situação), o que basta para se poder imputar um erro [fulcral] de interpretação à divisão de gestão financeira.

<sup>18</sup> Em qualquer dos casos inviabilizador de produzir efeitos financeiros.



Em suma, inexistindo qualquer culpa, não poderão emergir responsabilidades financeiras, pelo que deve o processo, quanto ao signatário, ser arquivado.

Se assim não se entender, ou seja, não obstante todos os argumentos apresentados se se entender que o signatário exerceu uma qualquer conduta ilícita (o que não se vislumbra), então, na verdade, esta factualidade impõe-nos uma, ainda que breve, reflexão sobre o regime de um dos pressupostos da punição do facto: o erro sobre a ilicitude.

Nos termos do art.º 17º do Código Penal, o agente que atua sem consciência da ilicitude do facto só pode vir a ser declarado culpado se se concluir que o erro sobre a consciência da ilicitude é censurável (n.º 2). Se, por outro lado, o erro sobre a ilicitude for um erro não censurável, for um erro inevitável, então o agente age sem culpa (n.º 1).

Há, assim, que analisar, se tal nos for permitido, se o **eventual** erro sobre a consciência da ilicitude em que incorreu o signatário é ou não censurável. Critério decisivo para se objetivar um pouco a censurabilidade ou não do erro é a de contrapor e comprovar a atuação de um agente na posição do agente real. No caso, um responsável pela divisão de equipamentos na DGAJ, colocado nas mesmas circunstâncias, agiria como o signatário e não lhe era, também evidente a [eventual] ilicitude do facto?

Antes mesmo de respondermos a esta questão, desde logo se refere que dos atos praticados pelo signatário **não se vislumbra qualquer indício de ilicitude**. Com efeito, recebida a fatura da empresa, a técnica responsável pelo processo redigiu uma informação tendente a remeter a mesma à DSFPR-DGF, onde se indicava – expressamente – que o processo não se encontrava visado, a qual o signatário acompanhou uma vez que havia a plena consciência que o processo não poderia produzir efeitos financeiros.



Por conseguinte, quanto muito, poder-se-á duvidar da qualidade da informação em si e dos excessos jurídicos da mesma (sindicáveis, noutra sede, nomeadamente avaliativa), mas o propósito da mesma era evidente, tal como o resultado que se pretendia.

O signatário estava pois perfeitamente convencido que a fatura nunca seria paga antes do "Visto" do TC, porquanto a sua conduta se inseria num fluxo até então inatacável, lícito e transparente.

Portanto, ainda que por mera hipótese académica, tudo se reconduz, a saber se a [eventual] falta de consciência da ilicitude se ficou a dever, direta e imediatamente, a uma qualidade desvaliosa e jurídico-penalmente relevante da personalidade do agente.

É também este o critério decisivo da jurisprudência do S.T.J.<sup>19</sup> ao analisar e decidir quando é censurável o erro sobre a existência de Lei permissiva do facto: "O art.º 17º do Código Penal de 1982 dispõe que age sem culpa quem aja sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, mas já haverá punição a título de dolo se o erro lhe for censurável.

Existe censurabilidade do erro sobre a consciência da ilicitude uma vez que o arguido não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora de uma recta consciência ético-jurídica teria."

Ora, no concreto condicionalismo fáctico adquirido nos autos, facilmente se afere que o signatário tinha conhecimento perfeito (talqualmente os outros elementos da DSGP-DE) que do contrato não poderiam emergir efeitos financeiros durante o processo de fiscalização prévia, pelo que jamais equacionou o resultado que se controverte, ou seja, podemos dizer que se encontrava em manifesto erro sobre a consciência da ilicitude, não podendo ser atribuída qualquer censurabilidade ou desvalor à sua conduta, pois como já se referiu estava convicto estar a agir em

<sup>19</sup> Ac. S.T.J. de 28.02.96 in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf), entre muitos outros.



conformidade com o Direito, nomeadamente que a fatura em crise jamais seria paga até à prolação do “Visto” pelo TC.

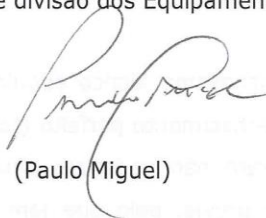
Em suma, atendendo às competências da DSGP-DE, considera-se que a atuação e a convicção do signatário foi adequada e própria para a situação em análise, pois era uma matéria há muito construída sob princípios sucessivamente respeitados ao longo dos anos na organização e de uma indiscutível transparência e legalidade.

## CONCLUSÃO

Em face do exposto, considera-se não censurável, salvo o devido respeito e melhor opinião, a atuação do signatário no presente contexto, pois não atuou culposamente (nem a sua conduta foi ilícita). Para além deste pressuposto, verificamos que outrossim não se encontram preenchidos os pressupostos elencados na al. a) a c) do n.º 8 do art.º 65º da LOPTC, o que poderá determinar, no caso *sub judicio*, a relevação de qualquer eventual responsabilidade financeira.

Na decorrência do evidenciado, e por tudo o mais que V. Ex.ª certamente suprirá, deverá assim ser relevada a eventual falta em equação, praticada com plena convicção que estavam a ser observadas as disposições legais em vigor.

O chefe de divisão dos Equipamentos

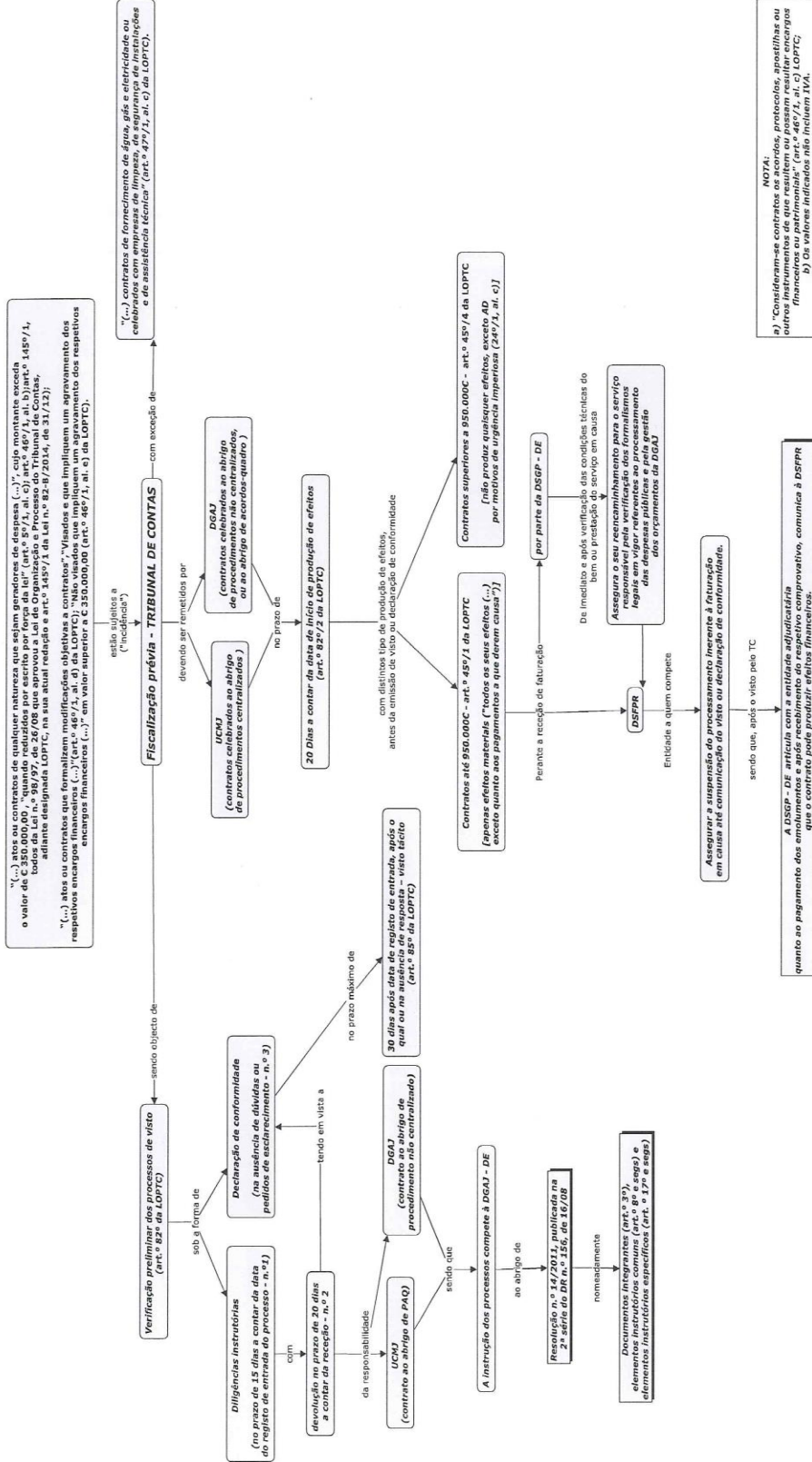


(Paulo Miguel)





## Fluxo Interno DGAJ - DSGP-DE





Carlos Manuel Antunes Jorge

Exm<sup>a</sup> Senhora  
Auditora-Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Proc. N.º 11/2014 - ARF - 1.ª S. DCC

Carlos Manuel Antunes Jorge, técnico superior a desempenhar funções na Divisão de Gestão Financeira da Direção de Serviços Financeiros e Processamento de Remunerações (DSFPR/DGF) da DGAJ, notificado para se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo n.º 11/2014 - ARF - 1.ª S. DCC, instaurado para efeitos de apuramento de responsabilidades sancionatórias no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013, vem responder nos seguintes termos:

No âmbito das funções que desempenha, as quais incluem, entre outras, o registo das faturas na aplicação informática GerFip para efeitos de pagamento, recebeu da Chefe de Divisão, Dr.<sup>a</sup> Luísa Silva, através da aplicação DGAJ Virtual, como acontece em todos os procedimentos, a informação cujo assunto era "Pedido de pagamento da fatura NLE02109\_2013 de 11 de Dezembro. Aquisição de equipamento informático. AQ\_EI\_lote1 ESPAP", a fim de proceder ao registo da referida fatura naquela aplicação.

Sobre a referida informação encontrava-se aposto despacho pelo senhor Chefe de Divisão de Equipamentos, Dr. Paulo Miguel, de teor "Visto. À DSFPR para os devidos efeitos. À consideração superior.", sancionado por despacho do senhor Subdiretor-Geral, à data, Dr. Joaquim Melo, de conteúdo "À DSFPR".

Nessa sequência, e como habitualmente, o signatário procedeu ao registo da fatura e emitiu o respetivo pedido de autorização de pagamento.

Em momento algum colocou em causa o que lhe foi determinado pela sua superior hierárquica, não tendo vislumbrado qualquer razão que lhe permitisse questionar a ordem que lhe havia sido transmitida, tanto mais que dos despachos constantes da supra mencionada informação, não lhe era possível inferir conteúdo diverso. A sua atuação alicerçou-se na convicção de que, quando o procedimento é remetido à DGF para



pagamento já se encontram verificados e cumpridos todos os requisitos necessários e inerentes ao mesmo, isto é, quando se mostram reunidas todas as condições imprescindíveis ao regular pagamento dos encargos, prática desta Direção-Geral desde há muitos anos, sem que nunca se tenha registado qualquer falha.

Sempre agiu na mais estrita observância dos princípios gerais a que estão obrigados os trabalhadores da Administração Pública, designadamente o dever de obediência, o que também aconteceu no caso em apreço.

Não resultando, quer da ordem que lhe foi dada superiormente, quer dos despachos proferidos, qualquer motivo que inviabilizasse o registo da fatura, procedeu à emissão do pedido de autorização de pagamento, conforme superiormente determinado.

Considera, assim, que a sua atuação se consubstanciou no estrito cumprimento de ordens emanadas pela respetiva superior hierárquica, ao que acresce o facto de o seu procedimento se mostrar conforme à prática usual.

Em sede de conclusão dir-se-á que se mostra afastada qualquer ilicitude da conduta do signatário e, implicitamente, qualquer tipo de culpa ou negligência, porquanto, a sua atuação pugnou pelo cumprimento do dever de obediência alicerçado na convicção de que o procedimento não padecia de qualquer entrave.

Assim, permita-se V. Ex.<sup>a</sup> considerar suficientemente justificada a conduta adotada, e afastada qualquer culpa, determinando o arquivamento do presente procedimento.

Caso assim não se entenda, é de referir que nunca o signatário foi merecedor de qualquer recomendação por parte de órgão de controlo interno, para correção de qualquer irregularidade, pelo que, atento o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, roga a V. Ex.<sup>a</sup> a relevação de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Lisboa, 6 de Março de 2015

*Carlos Manuel Antunes José*

DGTC 9 3'15 4172





Luísa Maria Rodrigues da Silva

Exm<sup>a</sup> Senhora  
Auditora-Coordenadora  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Proc. N.º 11/2014 - ARF - 1.ª S. DCC

Luísa Maria Rodrigues da Silva, notificada para se pronunciar sobre o conteúdo do relato de auditoria elaborado no âmbito do processo n.º 11/2014 - ARF - 1.ª S. DCC, instaurado para efeitos de apuramento de responsabilidades sancionatórias no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 1832/2013, vem responder nos seguintes termos:

1. A respondente desempenha as funções de Chefe de Divisão da Divisão de Gestão Financeira (DGF) da DGAF, as quais já desempenhava à data dos factos.
2. No âmbito das suas funções, rececionou o procedimento relativo ao contrato de aquisição de equipamento informático - teclados e monitores, celebrado com a empresa CPCIS - Companhia Portuguesa de Computadores, Informática e Sistemas, SA, o qual havia sido remetido pela Divisão de Equipamentos da Direção de Serviços de Gestão de Património (DSGP/DE), para efeitos de pagamento da fatura NLE02109 de 2013, datada de 11/12/2013.
3. Da instrução do referido procedimento, constava uma informação datada de 11 de dezembro de 2013, cujo teor, com relevância para o efeito, se passa a reproduzir: *“O contrato assinado ainda não se encontra visado pelo Tribunal de Contas. Contudo o mesmo pode produzir efeitos ao abrigo do nº 4 do artº 45º da LOPTC, Lei 98/97 de 26 de Agosto (“a contrario”), visto que o valor do contrato é inferior a 950.000€ e não foi celebrado por procedimento de ajuste direto por urgência imperiosa (nº5 do referido artigo).*

(...)

*Assim, submete-se à consideração superior a possibilidade de pagamento da referida fatura NLE02109 de 11 de Dezembro.”*

*LSik*



4. Como resulta da transcrita informação, foi submetida à consideração superior a possibilidade do pagamento da fatura em causa.
5. A referida informação foi sufragada pelos despachos, ambos da mesma data, do senhor Chefe de Divisão da DE, Dr. Paulo Miguel, e do senhor Subdiretor-Geral, à data, Dr. Joaquim Melo.
6. É prática assente (desde há muitos anos) nesta Direção-Geral que qualquer procedimento é remetido à DGF para pagamento, apenas e só, quando se encontram verificados e cumpridos todos os requisitos necessários e inerentes ao mesmo, isto é, quando se mostram reunidas todas as condições imprescindíveis ao regular pagamento dos encargos.
7. Nos casos como o vertente, tais processos só são remetidos à Divisão de Gestão Financeira depois de rececionado o visto desse Tribunal de Contas.
8. Tal prática tem sempre demonstrado a eficácia necessária para impedir a ocorrência de quaisquer lapsos, como o verificado no caso em apreço, o que gerou um sentimento de proteção e confiança de que tudo se encontrava a ser seguido em respeito pela lei. Acresce que é efetuada nesta Divisão a verificação da conformidade legal, designadamente, nos termos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/7, e alínea a) do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/6.
9. No entanto, atendendo ao facto da informação em causa dizer expressamente que o contrato “*pode produzir efeitos*”, e ainda ao facto da mesma informação ter sido elaborada por uma jurista muito experiente no que concerne a procedimentos de aquisição de bens e serviços, no âmbito das diversas vertentes da Administração Pública, parecer esse que foi submetido a despacho dos senhores Chefe de Divisão da DE e Subdiretor-Geral, também eles juristas experientes, não restaram dúvidas à Divisão e à ora respondente que o procedimento em questão cumpria todos os requisitos de conformidade legal e regularidade financeira, e se mostravam cumpridos os princípios que norteiam a execução da despesa e, por isso, o pagamento da correspondente fatura poderia ser efetuado no momento em que foi.
10. E assim realizou porque, quanto à conformidade legal, estava garantida a existência de lei que habilitava a autorização da despesa, no que concerne à regularidade financeira de inscrição orçamental, havia sido garantido o cabimento, o respetivo compromisso, e a despesa encontrava-se adequadamente classificada. O mesmo se diga quanto aos invocados princípios que importava verificar.
11. Pelas razões acima expostas, a informação que originou o pagamento mostrava-se clara e sem qualquer tipo de reserva quanto à legalidade do pagamento. Em resultado da prática verificada na DGAJ, as faturas rececionadas pela DGF, referentes a





procedimentos, ficam a aguardar decisão<sup>1</sup> que sustente a conformidade do pagamento. Nos procedimentos que carecem de obtenção e respetiva receção de visto prévio do Tribunal de Contas, o circuito é o mesmo, ficando o pagamento dependente de confirmação por parte da Divisão responsável pela tramitação do procedimento, à qual o visto é dirigido, isto é, a DSGP/DE.

12. No caso em concreto, a informação\_2106\_2013 referia que o contrato poderia produzir efeitos, visto o seu valor ser inferior a 950.000€ e não ter sido celebrado por procedimento de ajuste direto por urgência imperiosa.
13. Nessa sequência, foi remetida para despacho superior a aludida informação, cujo assunto era "Pedido de pagamento da fatura NLE02109\_2013 de 11 de Dezembro. Aquisição de equipamento informático. AQ\_El\_lote1 ESPAP". Sobre a mesma foi aposto despacho pelo senhor Chefe de Divisão, de teor "Visto. À DSFPR para os devidos efeitos. À consideração superior.", o qual foi sancionado por despacho do senhor Subdiretor-Geral, de conteúdo "À DSFPR".
14. Tais considerações formaram na signatária a firme convicção de que o pagamento poderia ser efetuado, porque se referia expressamente que o contrato poderia produzir os efeitos, resultando, sem mais, que nada obstaria ao pagamento e ainda que a remessa do procedimento à DGF se destinava ao pagamento da referida fatura.
15. Alicerçada nas convicções supra expostas, encaminhou a fatura para registo, e, posteriormente, apresentou o pedido de autorização de pagamento ao Senhor Diretor-Geral, o qual também terá sido induzido em erro, pelas razões que assistem à signatária.
16. Parece por demais evidente que, se alguma dúvida lhe restasse relativamente à legalidade do procedimento, nunca teria tido tal atuação, tendo antes devolvido o procedimento à DE para aguardar o visto do Tribunal de Contas, ou, pelo menos, não deixaria de colocar por escrito as suas dúvidas.
17. Tal só não aconteceu uma vez que a signatária foi induzida em erro e, pelas razões acima explanadas, encontrava-se na convicção de que todos os procedimentos prévios e necessários ao pagamento se mostravam conformes.
18. Considera que tal situação foi potenciada pela ausência/mudança de dirigentes da DSGP/DE, designadamente com a ausência da Diretora de Serviços por baixa médica e com a saída da Chefe de Divisão da DE, ocorrida algum tempo antes, pois tais dirigentes sempre observaram a prática instituída na DGAJ, da remessa dos

<sup>1</sup> Aposta em documento interno e próprio para o efeito, de modelo aprovado, efetuado na aplicação informática DGAJ Virtual



procedimentos à DGF, para pagamento, após a obtenção do visto do Tribunal de Contas.

19. É convicção da signatária, neste momento, que tal só não terá ocorrido devido ao recente início em tais funções do atual Chefe de Divisão da DE, o qual, como seria normal, não conheceria ainda a totalidade das práticas instituídas na DGAJ, o que terá motivado a remessa do procedimento para pagamento antes da obtenção do visto.
20. Importa por último referir que, não obstante a prática instituída e a confiança demonstrada na signatária, após o sucedido foram desencadeados mecanismos conducentes não só à avaliação e perceção do caso em concreto mas também com o intuito de inviabilizar a ocorrência de situações idênticas, no futuro.

Em sede de conclusão dir-se-á que, face ao erro em que foi induzida, se mostra afastada qualquer ilicitude da conduta da signatária e, implicitamente, qualquer tipo de culpa ou negligência, porquanto, na posse dos elementos rececionados, para além do cumprimento integral dos princípios que norteiam a execução da despesa, todos os procedimentos inerentes ao processo de autorização da despesa em causa se lhe mostravam amplamente conformes à lei.

Assim, permita-se V. Ex.<sup>a</sup> considerar suficientemente justificada a conduta adotada, e afastada qualquer culpa, sendo certo que sempre agiu de boa-fé, sem qualquer interesse que não fosse o da verificação da plena conformidade e desprovida de qualquer intuito de benefício pessoal, pelo que requer que seja determinado o arquivamento do presente procedimento.

Caso assim não se entenda, é de referir que nunca a signatária foi merecedora de qualquer recomendação por parte de órgão de controlo interno, para correção de qualquer irregularidade, pelo que, atento o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, roga a V. Ex.<sup>a</sup> a relevação de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Lisboa, 6 de março de 2015

*Luísa Maria Rodrigues da Silva*