



Acórdão n.º 5/2013 – 3ª Secção – PL

Recurso Ordinário n.º 1-JRF/2012

Processo n.º 2 JRF/2010-3.ª Secção

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas em Plenário da 3ª Secção

I-RELATÓRIO

1. Por sentença de 24 de fevereiro de 2012, proferida em primeira instância pela 3ª Secção deste Tribunal, foram os Demandados Jaime Serrão Andrez, Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão, pela prática da infração financeira prevista e punida no artigo 65º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), por violação do Despacho conjunto n.º 235/99, de 1 de março de 1999, proferido ao abrigo do artigo 11º dos Estatutos do INPI – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/98, de 17 de dezembro – da Resolução n.º 82/78, de 30 de maio, e do artigo 22º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, condenados o primeiro na multa de € 1.424,00 e os dois últimos na multa de € 1.335,00, e ainda condenados solidariamente a repor nos cofres do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) a quantia de



€ 4.511,73, acrescida de juros de mora, pela prática da infração financeira reintegratória prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2, na redação originária, decorrente da violação dos preceitos acima referidos, com referência aos anos de 2003 e 2004 e a segunda e o terceiro condenados a repor nos cofres do INPI a quantia de € 700,69 pela prática da mesma infração financeira reintegratória mas com referência ao ano de 2005 e, por último, foram os três referidos Demandados condenados, nos termos do n.º 6 do artigo 65º da LOPTC, nas multas de € 1.596,20, € 1.436,58 e € 1.436,58, respetivamente, pela prática da infração financeira reintegratória prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC, na redação originária.

2. Relativamente à decisão, deram entrada dois recursos, um apresentado pelo Demandado Jaime Serrão Andrez, e o outro pelos Demandados Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão.

3. No recurso por si interposto, o Demandado Jaime Serrão Andrez apresentou as seguintes conclusões:

“3.1. A demanda que deu origem aos presentes autos constitui resultado do Proc. N.º 55/2008 – Audit/2.ª S e do Relatório de Auditoria n.º 29/2009 – 2.ª S, que se encontram apensos.

3.2. O procedimento pelas alegadas infrações relativas aos pagamentos indevidos de subsídios de férias e de Natal aos membros da Comissão de



Tribunal de Contas

Fiscalização do INPI ocorridas em 2003 e 2004 já prescreveu nas seguintes datas: A da autorização 704/2003, em 20.09.2008; a da autorização 1249/2003, em 25.02.2009; a da autorização 848/2004, em 20.09.2009, e a da autorização 1566/2004, em 5.03.2010.

3.3. O procedimento encontra-se, portanto, prescrito, e assim sendo, extinta está a responsabilidade financeira sancionatória.

3.4. A constituírem as autorizações de pagamento atos ilícitos, cada um deles funda-se numa resolução de vontade autónoma, e, portanto, o termo do prazo prescricional ocorreu diferenciadamente.

3.5. O Conselho de Fiscalização do INPI, na formulação orgânica aprovada pelo DL n.º 400/98, de 17 de dezembro, constitui um órgão do mesmo (art. 6.º, c), dos Estatutos).

3.6. A relação jurídica entre o INPI e o seu órgão não é de mandato, mas juridicamente sui generis, correspondendo-lhe o conteúdo jurídico que a lei lhe assinale (in casu, o que resulta dos Estatutos do INPI).

3.7. A Resolução da Presidência do Conselho de Ministros n.º 82/78, de 30 de maio, não tem o sentido que lhe é atribuído pelo Tribunal a quo “... ao fixar uma remuneração mensal ilíquida igual a uma percentagem do vencimento mensal do presidente do conselho de gestão ou equiparado, está naturalmente, a excluir a possibilidade de tal remuneração ser fixada de acordo com o vencimento anual do presidente respetivo, que inclui os subsídios de férias e Natal”.



Tribunal de Contas

3.8. A formulação linguística “vencimento mensal”, constante da referida Resolução, tanto pode tomar-se, sem mais, com o sentido restrito que se pretende na decisão impugnada, como no sentido amplo de montante mensalmente percebido pelo Presidente do Conselho de Gerência, pelo que nenhuma ilicitude poderá ser divisada no pagamento dos referidos subsídios.

3.9. Ora, em boa verdade, o sentido das determinações dos atos normativos que o tribunal a quo entende violados é o de indexar o valor mensalmente percebido pelos membros do Conselho de Fiscalização ao montante mensalmente percebido do Conselho de Gerência, em termos concretos,

3.10. O que, naturalmente, determina o pagamento aos membros do Conselho de Fiscalização do valor percentual relativo aos montantes regularmente auferidos pelo Presidente do Conselho de Gerência, independentemente da qualificação que lhe seja dada em termos do respetivo processamento.

3.11. A interpretação que desses atos normativos fez o Demandado Jaime Serrão Andrez é legítima, à luz dos cânones de interpretação da lei fixados no art. 9.º do Código Civil.

3.12. A deliberação de pagamento dos subsídios aos membros do Conselho de Fiscalização do INPI não constitui, pois, qualquer ilícito e, por isso, causa de responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória do Demandado/ora Recorrente.



Tribunal de Contas

- 3.13. Não está, portanto, verificado o elemento objectivo dessa infração, imputada ao ora Demandado/ora Recorrente.
- 3.14. O erro imputado ao Demandado Jaime Serrão Andrez, no pressuposto da ilicitude da autorização dos pagamentos, não seria censurável, se ilícito realmente houvesse.
- 3.15. Não apenas, por um lado, porque a interpretação que o mesmo fez da Resolução atrás referida é perfeitamente razoável no plano da valoração jurídica devida, como, por outro lado, os pagamentos em questão foram feitos aos membros do órgão do Instituto cujo conteúdo funcional compreende o controlo da legalidade financeira do INPI, como decorre do art. 18º, n.º 1, dos respetivos Estatutos, aprovados pelo DL n.º 400/98, de 17 de dezembro.
- 3.16. Ainda que se concluísse pela ilicitude dos pagamentos de trabalhos da empreitada não efectuados, sempre se deverá concluir que não houve na atuação do Demandado quanto a tal matéria a menor réstia de simples desleixo, imprudência ou inaptidão.
- 3.17. E sendo que o Demandado/ora Recorrente tomou, colegialmente, a decisão de proceder aos pagamentos em questão com base em informação procedimental que em nada permitia, naquelas concretas condições, suscitar a dúvida quanto a serem ou não, devidos.
- 3.18. Não se compreende a que documento escrito e fundamentado do referido nesse sentido se refere hipoteticamente o Tribunal a quo, uma vez que os



Tribunal de Contas

pagamentos eram autorizados com base nas atas de reunião, assinadas pelo arquitecto José Rosa.

3.19. Por via disso, também nenhuma responsabilidade financeira pode ser imputada ao ora Recorrente.

3.20. O Demandado/ora Recorrente Jaime Andrez foi condenado, por esta infração, numa multa de € 1.596,20, nos termos do art. 65º, n.º 6, da LOPTC.

3.21. A multa tem natureza sancionatória, e, por assim ser, subordina-se ao prazo de prescrição do art. 70º, n.º 1, da LOPTC.

3.22. Os últimos pagamentos da empreitada, alegadamente ilegais, foram efectuados em 2003, pelo que, mesmo considerado o prazo máximo de suspensão do procedimento, este extinguiu-se por prescrição em 2011.

3.23. E, assim sendo, deve a responsabilidade imputada ao Demandado Jaime Andrez ser declarada extinta, por prescrição.

4. Os Recorrentes Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão, na sequência de despacho de 25-10-2012, a convidá-los para sintetizaram as conclusões, apresentaram as seguintes conclusões:

4.1. No caso dos autos, os Recorrentes apenas foram notificados pelo Ofício n.º 002193 de 04.02.2009, para “apresentar, querendo, as alegações que tiver por convenientes referentes ao relato de auditoria de fevereiro de 2009, em



Tribunal de Contas

especial no que concerne ao ponto 2.2.4.2 e ao anexo eventuais infracções financeiras, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto”, e nada mais.

4.2. É assim manifesto que a referida notificação não refere quaisquer factos imputados aos ora Recorrentes e, conseqüentemente, é omissa, de todo, quanto à respectiva qualificação e enquadramento jurídico dos factos, pelo que não cumpre minimamente o imperativo legal do artigo 13.º da Lei do Tribunal de Contas.

4.3. Daí que, não tendo a douta sentença impugnada conhecido da violação dos n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção da Lei n.º 48/2006, ocorre preterição da formalidade essencial respeitante à audiência dos demandados, tal como impõe o artigo 32.º, 10.º, da CRP e decorre do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção da Lei n.º 48/2006.

4.4. Pelo que a douta sentença enferma da referida nulidade por omissão de pronúncia nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 668º do CPC.

4.5. Nos autos, o que está em causa é a preterição do procedimento prévio da audiência prévia exigida pelo artigo 32.º, n.º 10 da Constituição, que dispõe que *“nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados os direitos de audiência e defesa”*. Não está em causa o direito de acesso ao processo ou a documentos.



4.6. A douta sentença incorre em manifesto erro de direito quando pretende inculcar a ideia de que o contraditório, na dimensão de direito de audiência prévia, se cumpre com a possibilidade de acesso ao processo, designadamente ao Relatório da Auditoria.

4.7. Assim, a douta sentença confunde a prerrogativa do demandado poder aceder ao processo, direito que lhe advém do direito de acesso à informação procedimental, com a garantia constitucional e legal do exercício do direito de audiência prévia. Que são realidades bem distintas.

4.8. A acusação do Ministério Público não precisa nenhum facto, nem sequer remete para nenhum documento em concreto, dos muitos que constam em anexo. Pelo que não se entende a que propósito foram apensados à acusação.

4.9. Não tendo procedido em conformidade com a sua própria lei, violando assim o dispositivo do art. 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o Tribunal de Contas infringiu grave e irremediavelmente o direito de defesa dos Demandados, que é a de poder repor a verdade dos factos e requerer os atos de instrução que entenda úteis e necessários e ainda de ponderar face a um projecto de decisão se deve ou não imaná-lo, conseqüentemente,

4.10. O n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, interpretado no sentido dado pela douta sentença de que o direito de audiência cumpre-se com o facto de o demandado se pronunciar ponto por ponto à acusação – ainda que responda a alhos com bugalhos – ou com a mera possibilidade de “acesso à informação disponível nas entidades ou



organismos respetivos”, é contrário à Constituição da República, na medida em que o n.º 10, do artigo 32.º da Lei Fundamental estabelece que “nos processos (sancionatórios), são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

4.11. Assim entendido, tal interpretação e aplicação do disposto no n.ºs 2 e 3, do artigo 13.º da LOPTC aos autos, não é conforme com o disposto nos artigos 32.º/10 e 277/5, in fine, da Constituição, pelo que, por mera cautela, se invoca a inconstitucionalidade dos n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, à luz do disposto nos artigos 32.º, n.º 10, e 267.º, n.º 5, inciso final, da Constituição da República, quando interpretada no sentido de que o direito de audiência prévia se cumpre desde que não seja negado o direito aos Demandados o mero “*acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos*”.

4.12. A douta decisão recorrida violou os princípios da presunção de inocência ínsito nos artigos 32.º/2 da Constituição da República, o artigo 6.º, n.º 2, da CEDH, e o artigo 48º, n.º 1, da Carta, que fazem parte do direito interno nacional, bem como o princípio do Estado de direito democrático, ínsito no artigo 2.º da Constituição da República.

4.13. Antes mesmo da iniciação de qualquer acusação notificada aos demandados, e muito menos de terem sido ouvidos em conformidade com o disposto no n.º 10, do artigo 32.º da CRP, e o n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 13.º da Lei do Tribunal de Contas, o Relatório dos Auditores de 2006, foi mandado publicar na Internet e na Revista do Tribunal de Contas n.º 45 – janeiro a



junho de 2006 – e divulgar nos órgãos da comunicação social, escrita, falada e televisiva, sem sequer terem sido suprimidos os nomes dos visados.

4.14. Pelo que os visados foram julgados na praça pública, e sem direito de resposta, com violação grosseira e acintosa dos direitos de personalidade dos demandados e com desrespeito absoluto da presunção de inocência até condenação com trânsito em julgado.

4.15. Daí que todo o processo enferma de graves irregularidades, cometidas pelos serviços de auditoria do Tribunal de Contas. Irregularidades que não podem ser mais corrigidas. Pois, face às violações das disposições do n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 13.º da LOPTC, estas irregularidades atingem irremediavelmente o princípio constitucional do contraditório e da audiência prévia, uma vez que se trata de um vício de violação de direitos substantivos e não de preterição de formalidades legais, susceptíveis de serem supridas, pelo que deve a presente acção ser declarada extinta, por violação dos direitos de personalidade.

4.16. Sobre a alegada violação do preceituado nos artigos 55.º, n.º 1 e 3, 56.º, n.ºs 1 e 3, e 58.º do CPA diz-se na douda sentença recorrida que *“improcede a alegada questão prévia” por, segundo o Mmo Juiz “o processo de auditoria não ser um procedimento administrativo da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, não lhe é aplicável a alínea b), do artigo 80.º da LOPTC, ou seja não lhe é aplicável o Código do Procedimento Administrativo”*.



Tribunal de Contas

4.17. Ora, a Auditoria e o processo de instrução do MP não são procedimentos à margem da lei, antes são bem mais exigentes em sede de direitos das pessoas.

4.18. Pelo que, a douta sentença recorrida assenta em óbvio erro de julgamento por incorrecta interpretação e aplicação dos factos ao direito.

4.19. O primeiro erro da douta sentença foi ignorar que o regime orgânico-funcional do INPI era o das empresas públicas e não o dos Institutos Públicos administrativos.

4.20. O segundo erro, decorrente do primeiro, foi considerar que o regime do DL n.º 14/2003, de 30 de janeiro, era aplicável ao INPI sem curar de verificar que esse regime é aplicável ao pessoal da Administração Pública e ao Pessoal dos Institutos públicos administrativos e não ao pessoal dos institutos públicos de vocação empresarial como era o INPI, que tinha como regime o das empresas públicas e não o da Função Pública.

4.21. O terceiro erro foi não ter ponderado que os prémios em questão têm a ver com o desempenho dos anos de 2002 e 2003, em liquidar em 2003 e 2004, respectivamente.

4.22. Respeitando esses prémios aos anos de 2002 e 2003, mesmo considerando que o regime do DL 14/2003, de 30 de janeiro, era aplicável ao INPI, nunca poderiam deixar de ser pagos pois o de 2002 e o de 2003 venceram-se em 1 de janeiro de 2002 e de 2003.



4.23. Quarto erro da dita sentença tem a ver com a não consideração do erro grosseiro, do relatório de auditoria, que desconhecem que, em direito do trabalho (artigo 122.º do Código do Trabalho de 2003, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto), é proibido ao empregador diminuir o valor global da retribuição, salvo nos casos previstos no Código do Trabalho ou em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.

4.24. Assim, em conformidade com a Jurisprudência dos nossos Tribunais e o pensamento unânime da doutrina, sempre estaria vedado ao INPI reduzir o valor global das remunerações do seu pessoal.

4.25. No mesmo sentido decidiu o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 4.06.2006, Processo: 867/2006-4, ao considerar que *“qualquer atribuição patrimonial efectuada pelo empregador em benefício do trabalhador constitui parcela da retribuição até prova em contrário”*.

4.26. Assim, as imputações do MP, absorvidas na dita sentença recorrida não só são desprovidas de fundamento legal, como assentam em manifesto erro de facto e de direito quanto ao regime de pessoal e remuneratório do pessoal, pelo que a dita sentença enferma de evidente erro de julgamento.

4.27. A Resolução n.º 82/78, que remonta ao período do Prec, tinha carácter transitório. E esta Portaria tem exactamente o mesmo conteúdo da Resolução 82/78, pelo que são válidas para ela as considerações anteriormente feitas.



Tribunal de Contas

- 4.28. Sucede ainda que o Decreto-Lei n.º 519-L2/79, de 29 de dezembro, ao abrigo do qual foi emitida a Portaria n.º 369/86, de 18 de julho, foi revogado pelo n.º 1 do artigo 158.º do Decreto-Lei n.º 422-A/93, de 30 de dezembro, que, conseqüentemente, revogou a dita Portaria n.º 369/86, de 18 de julho.
- 4.29. Acontece que o Decreto-Lei n.º 422-A/93, de 30 de dezembro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 487//99, de 16 de novembro, que, em matéria de remuneração dos membros das Comissões executivas das empresas públicas (e não só), passou a dispor (artigos 59.º e 60.º) que o exercício pelo revisor oficial de contas das funções previstas neste ou noutros diplomas legais confere o direito de honorários, a pagar pela empresa ou outra entidade a quem prestam serviços, nos termos fixados nos contratos respetivos.
- 4.30. Assim, decorre das supracitadas disposições do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 de novembro, que a partir da sua entrada em vigor, a remuneração dos membros das Comissões de Fiscalização das empresas públicas e equiparadas deixou de ser fixada por ato administrativo para passar a ter que ser acordada contratualmente.
- 4.31. Conseqüentemente, o despacho de 1 de março de 1999, proferido ao abrigo do artigo do Decreto-Lei n.º 400/98 (revogado já pelo actual diploma orgânico do INPI, de 17 de abril) apenas tem o mérito de realçar o facto de reconhecer que o estatuto dos membros da Comissão de Fiscalização do INPI tinham o mesmo regime dos membros das CF das empresas públicas. E as suas remunerações passaram a ter que ser contratualizadas em



conformidade com o disposto nos artigos 59.º e 60.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 de novembro.

4.32. Perdem, pois, sentido, as doudas considerações do Mmo Juiz sobre o regime legal aplicável aos membros da Comissão de Fiscalização no período de 1999 a 2005. Como também não são atualmente ajustáveis ao novo estatuto orgânico do INPI, após a sua adequação ao regime regra dos Institutos públicos.

4.33. Além disso, quanto aos montantes pagos aos membros da Comissão de Fiscalização, é evidente que os demandados não questionaram o valor das remunerações mensais (é assim que são qualificadas na revogada Portaria n.º 369/86, de 18 de julho, na dita Resolução 82/78 e no Despacho Ministerial de 1 de março de 1999 os rendimentos a que tem direito os membros da Comissão de Fiscalização) que foram pagas aos membros da Comissão executiva não a partir de 2003, quando os demandados foram designados membros do Conselho de Administração do INPI, mas sim a partir de 1 de março de 1999, com a publicação do despacho n.º 235/99.

4.34. Assim, a remuneração mensal liquidada enquanto os demandados exerceram funções é exactamente a mesma que os membros da Comissão de Fiscalização passaram a perceber em 1 de abril de 1999, salvo as actualizações decorrentes da remuneração dos gestores públicos. Não houve qualquer alteração do critério de atribuição.



Tribunal de Contas

4.35. Pelo que os Demandados não introduziram durante o seu mandato nenhuma novidade no regime remuneratório dos membros da Comissão de Fiscalização.

4.36. É evidente que, e salvo o devido respeito, que é muito, o Meritíssimo Juiz a quo fez errada interpretação da lei, não só pela insistência numa Resolução caduca como na invocação numa portaria revogada em 1993, mas fundamentalmente pelo argumento em si mesmo.

4.37. Aliás como se disse – e comprovou documentalmente – nas alegações, o pagamento de 14 prestações é o regime comum à generalidade dos organismos e empresas públicas dotadas de uma Comissão de Fiscalização.

4.38. O CA do INPI e os serviços, interpretaram as normas da Resolução 82/78 e da Portaria 369/86 da mesma maneira que fizeram, designadamente, os organismos, empresas e sociedades acima referidas.

4.39. Pelo que, o que podia estar em causa é a interpretação de normas e isso não envolve nenhuma situação de dolo ou sequer de culpa diminuta, de quem interpreta e aplica a Lei.

4.40. É pois, inaceitável que o MP acuse o CA do INPI de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória num caso em que a generalidade dos organismos e empresas com estatutos semelhantes fazem a mesma interpretação das normas, e dessa interpretação discorda.



Tribunal de Contas

4.41. Acresce que, no caso do INPI, não está sequer em causa o desvio ou desaparecimento de dinheiros públicos ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas, sendo que as verbas pagas encontram-se devidamente contabilizadas e correspondem a honorários legitimamente pagos. Em todo o caso, contrariamente ao entendimento dos auditores e do MP, nunca haveria que proceder a qualquer reposição, pois as prestações contratualizadas são devidas.

4.42. Ora, o CA do INPI embora discorde do entendimento do Tribunal de Contas deixou de proceder ao pagamento das catorze prestações. E também solicitou a devolução dos honorários que o TC considerou pagos indevidamente – cfr. Docs. 18, 19, 20 e 21, 22 juntos às alegações.

4.43. Finalmente, e sem conceder, importa notar que nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 61.º, da LOPTC, a responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a acção for praticada com culpa.

4.44. Ora, face ao exposto, e tendo em consideração os factos concretos que rodearam as decisões questionadas no relatório de auditoria, não só fica afastada naturalmente a negligência como nem sequer se pode imputar qualquer responsabilidade a título de culpa diminuta, na medida em que não ficou demonstrado que tenha havido qualquer omissão de deveres de diligência, sendo absolutamente fundada e justificada a convicção relativa à legalidade dos atos e procedimentos seguidos pelos gestores e funcionários do INPI.



4.45. Sancionar os demandados com fundamento em meras interpretações subjectivas de normas – aliás caducadas – e que contrariam entendimento seguido por anteriores Conselhos de Administração e não questionados pelos serviços que nenhuma informação produziram em contrário.

4.46. Ora, radicando a divergência no entendimento do alcance do sentido de normas, e reconhecido na sentença que a dita Resolução é pouco clara, a decisão a dar seria a da improcedência da acusação e não outra.

4.47. Princípio que se impõe tanto às normas de natureza penal como aos instrumentos administrativos específicos que impõem ou permitem impor sanções administrativas.

4.48. Pelo que, no nosso entendimento, e salvo o devido respeito, que é muito, o Meritíssimo Juiz a quo aplicou erradamente o direito, não interpretou devidamente o espírito do legislador e o sentido geral da jurisprudência.

4.49. Nos presentes autos está em causa a determinação do cálculo remuneração dos membros da comissão de fiscalização e não é exigível que os Demandados tivessem que ter ponderado que uma auditoria do Tribunal de Contas viesse a por em causa uma prática seguida desde 1999, que os demandados herdaram e coma qual concordam e que é seguida na generalidade dos organismos de estatuto semelhante, como acima se disse.

4.50. Uma coisa é ter uma visão interpretativa diversa, outra distinta é querer imputar a um agente do Estado um ilícito fundado na subjectividade interpretativa das normas. Daí que, ainda que a interpretação feita pelos



sucessivos Conselhos de Administração do INPI possa ser questionável, o certo é que não é passível de censura.

4.51. Consequentemente, a sentença enferma de ostensivo erro de julgamento, por erro sobre o direito aplicável e a interpretação dos normativos em que se louva, aliás todos eles revogados. E não sendo a conduta dos demandados passível de censura nenhuma multa pode ser aplicada.

4.52. A realização da obra em questão foi justificada pela necessidade de reinstalação de serviços do INPI, na iminência de serem desalojados do edifício onde estavam instalados, na sequência da denúncia do contrato de arrendamento pelo senhorio, como foi documentado. Pelo que, a execução da obra era urgente e necessária, inadiável.

4.53. Não dispondo de pessoal para o efeito, o INPI entregou o controlo, acompanhamento e fiscalização dos trabalhos à Direção Geral dos Edifícios Nacionais, a qual destacou um técnico arquitecto, que foi assessorado por uma Eng.^a Civil para acompanhar a obra, os quais assinaram as folhas diárias da obra. O que implica a sua concordância com os trabalhos realizados.

4.54. Como ficou comprovado na audiência de julgamento, o contrato celebrado com o Arquitecto foi-o na convicção segura que lhe competia fiscalizar a obra, pois não foi outro o motivo da sua contratação e do pedido feito à DGEMN.



4.55. E se algum trabalho foi pago indevidamente, a responsabilidade cabe em primeira linha ao referido técnico e em última linha á DGEMN que o indicou, bem como ao empreiteiro, responsável pela obra, como aliás sempre tem acontecido em todas as intervenções em palácios e monumentos nacionais, como é o caso da Assembleia da República. O INPI apenas foi a entidade pagadora e destinatário final da obra executada.

4.56. Mas, ainda que assim não fosse, as penas de multa vertidas na douta sentença estariam prescritas, como decorre do mapa anexo às presentes alegações de recurso, pelo que deve ser decretado o arquivamento do procedimento.

4.57. Em todo o caso, a aplicação de penas parcelares, onde nem sequer foi tomado em linha de conta as atenuantes e o facto de os demandados terem um curriculum imaculado e de assinaláveis serviços ao Estado, afronta com o princípio da proporcionalidade, que exige que os atos sancionatórios não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de maio de 1998, Reino Unido/Comissão, C 180/96, Colect., p. I 2265, n.º 96, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Setembro de 2007, Prym e Prym Consumer/Comissão, T 30/05, não publicado na Colectânea, n.º 223), termos em que deverá o presente recurso merecer provimento e, em consequência, anular-se a douta sentença recorrida ou apreciados e corrigidos os vícios supra indicados,



decidindo-se em conformidade, caso assim não se entenda, devem ser apreciadas as inconstitucionalidades invocadas e, em conformidade, anulada a dita sentença, por aplicação errada do direito aos factos e interpretação dessas normas em desconformidade com as normas constitucionais dos artigos 2.º e 32.º, n.ºs 2 e 10, da CRP.

5. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder aos recursos interpostos, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, emitiu os pareceres de fls. 204 a 211 e 243 a 244, que aqui se dão por reproduzidos, tendo concluído que os recursos não merecem provimento, salvo em matéria do pagamento de trabalhos não realizados em que opina pela relevação da responsabilidade reintegratória ao abrigo do artigo 64º, n.º 2, da LOPTC..

6. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

II-OS FACTOS

Na sentença recorrida deu-se como assente a seguinte factualidade com relevo para a decisão:

1. FACTOS PROVADOS:

A. Jaime Serrão Andrez (D1.) é licenciado e doutorado em Economia;

B. É Demandado na qualidade de Presidente do Conselho de Administração (CA) do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), **nos anos de 2003, 2004**



Tribunal de Contas

e até **Abril de 2005** - data em que cessou funções - com a remuneração anual líquida, de €52.136,67, no ano de 2003, e 51.772,57 no ano de 2004;

C. António Serge de Pinho Campinos (D2.) é licenciado e mestre em Direito;

D. É Demandado na qualidade de Presidente do CA (atual Conselho Diretivo) do INPI, **desde Maio de 2005**, com a remuneração anual líquida de €52.319,96;

E. Maria Leonor Mendes da Trindade (D3.) é licenciada em Economia;

F. É Demandada na qualidade de vogal do CA (atual Conselho Diretivo) do INPI, **nos anos de 2003, 2004 e 2005**, com a remuneração anual líquida, respetivamente, de € 44.599,97, € 44.238,89 e € 44.652,52;

G. José Paulo Gomes Serrão (D4.) é licenciado em Direito;

H. É Demandado na qualidade de vogal do CA (atual Conselho Diretivo) do INPI **nos anos de 2003 a 2005**, com a remuneração anual líquida, de € 42.959,93 em 2003, e de €42.910,75 em 2004 e 2005;

I. A presente ação fundamenta-se no Relatório de Auditoria (R.A.) nº 29/2009, in Processo de Auditoria (P.A.) n.º 55/08, 2.ª Secção - de acompanhamento das recomendações formuladas no âmbito do P.A. n.º 17/05 e R.A. n.º 2/2006, de **12FEV2006**, da 2.ª Secção, realizada àquele Instituto, com referência à gerência de 2003 – vide processos apensos:

J. O R.A. n.º 2/2006 (proc. n.º 17/05), determinou que o Conselho de Administração do Instituto, no prazo de seis meses, informasse o Tribunal de Contas acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas no R.A., sendo que uma dessas recomendações era “*providenciar no sentido da regularização das importâncias indevidamente abonadas*” – vide ponto 1.2., B), n.º 13, e ponto 8.6, n.º 10.6 do R.A.;

K. “*Em resultado das observações da auditoria relativa à gerência de 2003 consubstanciadas no Relatório n.º 2/2006, o INPI procedeu à suspensão do pagamento dos prémios de desempenho, não tendo sido pagos em 2005 os prémios reportados a 2004, nem abonados os subsídios de Natal e férias aos*



Tribunal de Contas

membros da Comissão de Fiscalização, a partir de 2005 e de 2006, respetivamente.” – vide ponto 3 das conclusões do R.A n.º 29/2009, P.A n.º 17/05 (antepenúltimo parágrafo);

- L. O processo de Auditoria n.º 17/05 foi **arquivado**, por despacho do Ministério Público, de 7ABR2006, junto de fls. 569 a 571v.º.

Termina o M.P dizendo:

“VI.

Acresce que o contraditório foi dirigido à entidade auditada e aos Ministros da Tutela, não tendo sido ouvidos, a título pessoal, os eventuais dirigentes responsáveis, nem os técnicos que forneceram as informações que serviram de base às decisões (art.º 61.º, n.º 4, da Lei 98/97, de 26/7/08).

De acordo com o entendimento que vem sendo uniformemente consagrado na jurisprudência da 3.ª Secção deste Tribunal, a falta de contraditório, para além de lesar as garantias de defesa dos responsáveis, pode influir no conteúdo do relatório, caracterização dos factos, imputação, apreciação e decisão final.

Daí que venha sendo considerada como omissão de um pressuposto indispensável à propositura da ação, constituindo como exceção dilatória inominada que obsta ao conhecimento do mérito da causa (Sentença 04/05 Fev.14).

No mesmo sentido apontam as normas dos artºs 13.º da Lei 98/97, de 26/7/08 e 38.º do Regulamento da 2.º Sec. (Resol. 37/98).

Nesta conformidade e sem prejuízo duma eventual apreciação da matéria que decorra da realização dum contraditório que, no âmbito da auditoria, permita suprir as deficiências instrutórias referidas, determinamos o arquivamento dos autos.”;

- M. Por deliberações **de 2JUL2003 e 28JUL2004** do então Conselho de Administração do INPI, integrada pelos **Demandados Jaime Andréz (D1), Maria Leonor da Trindade (D3) e José Paulo Serrão (D4)**, foi decidido aprovar, no âmbito das diretivas n.ºs 7/2003 e 6/2004, as listas de progressão de carreira, que serviram de fundamento às deliberações, bem como **homologar a lista dos prémios de desempenho relativos aos anos de 2002 e 2003**, a 71 de 93 trabalhadores do Instituto, respetivamente, no valor global de € 21.775,00, e de € 25.695,00, a que respeitam as autorizações de pagamento



Tribunal de Contas

n.ºs. 2003.000672 e 2004.000954 - vide R.A., ponto 2.2.4.1, atas 190 e 237, bem como os documentos de fls. 16 a 20, 21 a 25, 26 a 40, 41 a 57;

N. Os mesmos Demandados - D1. D3. e D4. -, na sua qualidade de membros do mesmo Conselho (CA), autorizaram o pagamento aos membros da Comissão de Fiscalização, nos meses de Junho e Novembro de 2003, do montante global de € 5.828,72 – vide autorizações n.ºs 2003.000704 (fls. 94) e 2003.001249 (fls.100), fatura e recibo n.ºs 243 (fls. 95 e 96), fatura e recibo n.ºs 392 (fls.101 e 102), bem como os documentos de fls. 97 a 99, e de fls. 103 a 108;

O. Os mesmos Demandados - D1. D3. e D4. -, na sua qualidade de membros do mesmo Conselho (CA), autorizaram o pagamento aos membros da Comissão de Fiscalização, nos meses de Junho e Novembro de 2004, do montante global de € 5.828,72 – vide autorizações n.ºs 2004.001566 (fls.117) e 2004.000848 (fls. 109), bem como as faturas n.ºs 285 (fls. 110) e 26 (fls.118), bem como os documentos de fls. 111 a 116;

P. Os Demandados António Campinos (D2.), Maria Leonor Trindade (D3.) e José Serrão (D4.), como membros do C.A., autorizaram o pagamento aos membros da Comissão de Fiscalização, no mês de Junho de 2005, do montante de € 2.914,36 – vide autorização n.º 2005.000748 (fls. 124), fatura e recibo n.ºs 66 (fls. 126), bem como os documentos de fls. 127, 128 e 130;

Q. Conforme despacho do CA do Instituto, de 3JAN2002, exarado sobre a nota de notificação avulsa enviada ao INPI pelos Juízos Cíveis de Lisboa, e referente à denúncia do contrato de arrendamento do edifício da Câmara dos Despachantes Oficiais (CDO), reuniram os diretores deste Instituto, para elaboração de um plano de emergência para responder à necessidade de reinstalação dos serviços daquele edifício – vide de deliberação do CA de 17JAN2002 de fls. 167, e nota de notificação avulsa de fls. 720.



R. No requerimento de **notificação judicial avulsa** a Câmara dos Despachantes Oficiais (CDO) requer que o Tribunal ordene a notificação do Instituto, na pessoa do seu Presidente, de que a Requerente denuncia o contrato de arrendamento entre ambos celebrado em 15MAI1998 para o fim da prorrogação em vigor, isto é, **para 31MAR de 2002**, o que foi ordenado – vide docs. de fls. 720 a 722;

S. Na sequência da deliberação de 3JAN2002, os Diretores do DIF, DIPI e DOG elaboraram a informação constante de fls.166 a fls. 170, aqui, dada por reproduzida para todos os efeitos legais, e, na qual, entre o mais, se diz:

“No entanto, e dada a natureza das obras que é necessário efetuar no “sótão”, naturalmente as mais demoradas, é previsível que o processo de mudança não se finalize até 31 de Março, o que implica a negociação com os representantes do CDO para prolongamento do contrato em, pelo menos, mais 3 meses”;

T. Consta também do processo a informação, sem data, dirigida à Demandada Leonor da Trindade:

“Aqui está a previsão da DGEMN para adaptação do sótão. A obra rondará os 32 mil contos, a que acrescerá o custo resultante de outras adaptações ao nível do r/c (Reprografia e quintal).

O problema fundamental coloca-se ao nível da escada de acesso ao sótão, que pode implicar, por distribuição de cargas face à estrutura existente, que se tenha de construir estrutura ao nível do r/c. Também é preocupação do arquiteto a realização dos trabalhos de abertura da placa do sótão.

Em alternativa, estão em aberto as possibilidades de instalação de elevador no espaço atual escada de caracol (tipo monta-cargas), ou a instalação de elevador de acesso no exterior, o que implica que se faça um avanço no telhado para espaço de saída do elevador.

Os técnicos estão a avaliar estas 2 possibilidades.

Prazo de execução: cerca de 3 a 4 meses.

Toda a obra é realizada através de serventia no exterior, por torre com acesso no telhado.



(....)

José Maria Maurício” – vide doc. de fls. 170;

U. O subscritor da informação que antecede era o Diretor de Organização e Gestão (DOG) do Instituto - vide fls. 182;

V. Por deliberação do C.A, de 1FEV2002, e tendo, pelo menos, como fundamento a informação a que se refere a alínea S), foi decidido o seguinte:

“a) Considerar, independentemente do lay-out que venha a ser considerado, e da consequente afetação de recursos humanos, tornar-se sempre necessário fazer obras para:

a1) aproveitamento do sótão;

a2) maximização do espaço exterior junto à sala dos motoristas;

a3) reconversão dos lavabos dos dirigentes.

b) Mandatar a DOG para preparar os procedimentos necessários para iniciar as obras de adaptação a partir de 15 de Fevereiro, nomeadamente no que se refere ao:

- arranjo do sótão nos termos propostos pelo arquiteto da DGEMN com serventia exterior;

- prolongamento de construção exterior contígua à sala dos motoristas;

c) Identificar a possibilidade técnica, o prazo e o custo do acesso ao sótão ser efetuado por elevador panorâmico a partir do hall, com escada de salvação exterior;

d) Identificar uma empresa que execute as obras dentro dos preços indicados pela DGEMN num prazo de 2 meses;

e) Considerar ser necessária uma reavaliação da proposta de afetação de recursos humanos por forma a, nomeadamente, encontrar-se um melhor equilíbrio na afetação dos espaços entre o secretariado do Conselho de Administração e uma maior proximidade dos trabalhadores por áreas comuns (DOG e DIPI)”¹ – vide ponto 7 da ata n.º 124 do CA, junta de fls. 171 a 179, bem como fls. 166;

¹ As palavras evidenciadas são nossas.



W. Em 26FEV2002, o Diretor de Organização e Gestão (DOG) presta a informação de fls. 180 a 182, que se passa a reproduzir:

“Assunto: Edifício CDO. Termo do contrato de arrendamento. Plano de emergência de reinstalação de serviços. Obras a realizar no edifício sede. Proposta de execução.

1. Na sequência do despacho do Conselho de Administração, de 1 de Fevereiro de 2002, exarado na Informação n.º 6/DOG/2002, de 17 de Janeiro, o plano de emergência para reinstalação de serviços do INPI passa pela ocupação do sótão do edifício sede como espaço de trabalho, necessitando-se, por isso, da realização de obra e intervenção para adequação daquele espaço, solucionando-se as condições de acesso, luminosidade e de ar condicionado;

*2. Pretendendo-se executar a obra em prazo rápido, dada a urgência na libertação do atual espaço ocupado no edifício CDO, **estes serviços contactaram a DGEMN, através dos técnicos que habitualmente colaboraram com o INPI na realização de outras obras**, para a obtenção de proposta de execução, em condições de eficácia e melhor execução e dentro do constrangimento temporal que é necessário verificar;*

*3. Visitado o espaço pelos técnicos da DGEMN e por empresas de construção civil acreditadas junto da Direção Geral, a empresa **Camilo Amorim, Construções Civis, Lda.**, é a que se dispõe a executar a obra nos **prazos impostos (3 meses)**, encontrando uma solução de obra que não prejudica o funcionamento normal dos serviços;*

*4. Segundo o orçamento de obra que se junta em anexo, a realização da mesma acarreta o encargo total de **169.486,13 €**, a que acrescerá IVA à taxa legal em vigor;*

5. Nestes termos, e dentro das competências próprias do Conselho de Administração em matéria de realização de despesas públicas, junto tenho a honra de apresentar a Vª Exª, para apreciação do Conselho de Administração, a respetiva proposta, sendo que, no caso de decisão para a realização da obra



pela empresa supra indicada, a mesma será sujeita ao controlo e fiscalização por parte dos técnicos da DGEMN”² – doc. de fls. 180 a 182;

X. Por deliberação do C.A, de 6MAR2002, foi decidido autorizar “esta fase das obras, conforme proposto” – vide ata n.º 129, junta aos autos de fls. 183 a 185, e fls. 180;

Y. Em 28ABR2002, O Diretor de Organização e Gestão (DOG), presta a informação de fls. 188 a 190, que, no essencial, diz:

“Assunto: Obra no edifício sede do INPI. Trabalhos a mais. Adicional ao custo inicial previsto na obra. Reparação/substituição da cobertura.

1. Por despacho do Conselho de Administração de 02.03.23, ratificado na reunião do CA de 02.04.05, foi autorizada a realização da despesa de 169.486,13 € (IVA a incluir), conforme orçamento apresentado pela firma Camilo Amorim, Construções Civas, Lda., para realização da obra de restauro e adaptação do sótão do edifício sede, tendo a obra começado dentro dos prazos inicialmente previstos;

*2. Entretanto, com o decorrer dos trabalhos de demolição e definindo-se definitivamente o destino a dar ao espaço recuperado, **verifica-se ser necessário realizar um conjunto de trabalhos a mais no interior**, nomeadamente, o fornecimento a assentamento de pavimento sobrelevado, a instalação de janelas velux, a execução de toda a instalação elétrica, a instalação de novos aparelhos de ar condicionado e ainda a instalação de uma escada exterior de acesso àquele espaço;*

*3. Também, e com o decorrer das obras, verificou-se ser necessário proceder à **substituição da cobertura** para eliminar a infiltração de águas pluviais, já que a atual cobertura e caleiras de água se encontram bastante danificadas;*

*4. Segundo o orçamento em anexo, o valor inicial de 169.486,13 € é **agora reposto no valor de 270.213.38€**, o que se traduz num acréscimo de*

² As palavras evidenciadas são nossas.



100.727.25 €, a que acrescerá a importância de 52.850.00€ para a realização do trabalho de substituição integral da cobertura;

5. Nestes termos, e dentro das competências que lhe são próprias para a realização de despesas públicas, tenho a honra de submeter a V^a Ex^a, para apreciação e decisão do Conselho de Administração, a presente informação, para que a favor da firma Camilo de Amorim, Construções Civis, Lda., se possa efetuar **a despesa adicional de 153.577.25€**, para a realização dos trabalhos indicados conforme orçamento anexo, valor a que acrescerá IVA à taxa legal em vigor.”³

6. (...) – vide docs. de fls. 188 a 190 e de fls. 655 a 658;

Z. Por deliberação de 29ABR2002, o Conselho de Administração do Instituto decidiu:

- a) Considerar imprescindível a realização das obras aqui descritas;
- b) Considerar que o processo está em condições de ser aprovado;
- c) Submeter, uma vez que caducou a delegação de competências, à Consideração de Sua Exa a Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia a aprovação definitiva da mesma – vide doc. de fls. 188;

AA. Em **6JUN2002**, Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia proferiu o seguinte despacho: “**Aprovo.**” – vide canto superior direito de fls. 188;

BB. Para além dos referidos trabalhos, foram ainda executados outros trabalhos a mais e a menos relativos, designadamente, a instalações elétricas do sótão, à adaptação de instalações sanitárias a gabinete e a obras na sala de informática, o que levou a que o valor dos trabalhos realizados e pagos tenha ascendido a €423,8 milhares – vide ponto 8.4.4, do R.A. n.º 2/2006, in P.A. n.º 17/05, e carta de Camilo Amorim Lda., a que se reporta a alínea MM);

³ As palavras evidenciadas são nossas.



Tribunal de Contas

CC. As obras decorreram e foram pagas em 2002 e 2003 – vide Atas de Reunião de fls. 643 (alíneas RR) e SS)) e documentos de fls. 655 a 658;

DD. O facto de a citada empreitada ter tido como condicionante principal a realização dos trabalhos com o funcionamento simultâneo dos serviços do INPI conduziu à necessidade de os trabalhos terem sido desenvolvidos sem provocar ruído, dentro do possível, adotando procedimentos que não perturbassem a normalidade dos serviços prestados, quer aos utentes, quer ainda aos próprios funcionários do serviço.

Daí que alguns desses trabalhos tenham sido realizados em dias não úteis e para além das horas do horário diário de funcionamento;

EE. O desvio verificado entre o montante inicialmente previsto e o valor final dos trabalhos, alertou a equipa de auditoria para a necessidade de serem efetuados testes substantivos relativamente a alguns dos itens – vide Auto de fls. 157, e R.A;

FF. Nessa sequência foi lavrado o seguinte AUTO:

“Aos 18 dias do mês de Julho de 2005, nas instalações da sede do INPI, no Campo das Cebolas, realizou-se o teste substantivo às obras realizadas no sótão e cobertura do edifício acima indicado, tendo comparecido:

Da parte do Tribunal de Contas:

- *José Augusto Silva, como perito em engenharia civil*
- *Ana Maria Silva*
- *Teresa Garrido*
- *Maurício Geraldes*

Da parte do INPI:

José Maria Maurício, designado pelo CA do INPI

O INPI não apresentou representantes do empreiteiro nem da equipa de fiscalização para medição conjunta.



De acordo com o programado, procedeu-se à medição dos trabalhos identificados pelo representante do INPI como realizados no âmbito das empreitadas de remodelação do sótão e de reparação da cobertura do edifício sede do INPI e que constam dos orçamentos respetivos selecionados na amostra.

Em conformidade com os mapas de medição anexos, e que aqui se dão por integralmente reproduzidos, foram medidos os artigos aí discriminados e comparados com os mesmos artigos constantes das propostas do empreiteiro “Camilo de Amorim, Lda.”, integralmente pagos, de acordo com os autos de medição efetuados ao tempo da realização das obras e subscritos apenas pelo referido empreiteiro.

(...)”

Seguem as assinaturas dos intervenientes – vide doc. de fls. 157;

- GG.** Do resultado dessas medições, formalizadas em Auto, conclui-se que foram pagos trabalhos não realizados no valor de € 59.005,18, correspondentes a 39% dos trabalhos sujeitos a verificação/medição e a 17% do total faturado e pago ao empreiteiro – vide Auto, docs. 131 a 166;
- HH.** As faturas referentes ao pagamento de trabalhos não realizados, de acordo com as medições realizadas pelo perito do Tribunal de Contas, foram as seguintes:
- Nº 2105 — referente ao auto de medição nº 1, no valor de € 52.850,00, inclui trabalhos pagos a mais no montante de € 12.833,91;
 - Nº 2116 — respeitante ao auto nº 2, no valor de €68.659,95, em que foram pagos a mais €3.671,14;
 - Nº 2132 — relativa ao auto nº 3, no valor de €85.725,26, em que foram pagos a mais €15.262,62;
 - Nº 2242 — relativa ao auto nº 6, no valor de €33.440,00, concluindo que foram pagos a mais € 28.271,43 – vide docs. de fls. 135,



136, 141,142,145, 147,149, 154, 155, 548 v., 549, fls.
158 a 165;

II. Os autos de medição, a que se refere a alínea que antecede, mostram-se só assinados por Camilo Amorim, sócio gerente da sociedade empreiteira – vide doc. de fls. 136, 142, 149,155;

JJ. O Tribunal - em face do requerido por um dos Demandados, e atento o facto das medições das quantidades faturadas em conformidade com os autos de medição apresentadas pelo empreiteiro, nas obras do sótão e cobertura, e as medições feitas, em sede de auditoria, por um perito da DGTC, não serem coincidentes – ordenou a produção de prova pericial, cujo Relatório consta de fls.698 a 702, aqui, reproduzido para todos os efeitos legais;

KK. Realizada a mencionada perícia, a equipa de peritos confirmou “*as diferenças existentes entre as quantidades de trabalho apresentadas nos Autos de Medição em causa e pagas pelo Dono de Obra, e as que foram efetivamente executadas.*” – vide conclusão do Relatório Pericial;

O perito designado pelos Demandados acrescenta, no entanto, o seguinte:

“4. OUTROS TRABALHOS

No decurso da visita efetuada, o perito José Manuel Velez pode constatar no local que, e por ter efetuado consulta ao processo que num documento da empresa Amorim Construções Civis, Lda. com a referência 030/2009/JC/LA, onde se encontra referido no ponto 10 do documento o seguinte, nomeadamente:

a) *a colocação e assentamento de rodapé de madeira...*

b) *(...)*

c) *Recuperação do guarda-céu, do pavimento do sótão junto à escada de caracol,...*

d) *Alteração do acesso em degraus de cantaria da entrada (porta de vidro) do alçado posterior do edifício;*



Tribunal de Contas

- e) *Fornecimento e assentamento de vidros de fenestração do edifício, incluindo a remoção dos existentes;*
- f) *Execução de degraus de madeira no acesso à escada de emergência e respetivo acabamento, para vencer o desnível do pavimento;*
- g) (...)

Quanto a estes pontos em concreto, o perito José Manuel Velez pode verificar no local que os itens relativos às alíneas a), c), d) e) e f) se encontram intervencionados e que essa intervenção poderá ter ocorrido aquando da realização das obras a que se referem os Autos em análise.” – vide Relatório pericial e carta da Camilo Amorim, Lda.;

LL. Por carta datada de **10FEV2009**, assinada por António Campinos, **o Instituto solicitou à Camilo Amorim, Lda.** que esclarecesse aquele sobre a formação de preços da empreitada de forma a ficar habilitado a responder ao Tribunal de Contas – vide doc. de fls. 547 a 552;

MM. Por carta datada de **9MAR2009**, **a Camilo Amorim, Lda. respondeu à carta** a que se refere a alínea que antecede, tendo, em síntese, dito o seguinte:

“1. É verdade que a Camilo Amorim foi contratada pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (doravante INPI), para a execução de um conjunto de obras no edifício sede, sito no Campo das Cebolas em Lisboa, pelo preço global de € 270.231,78 acrescido de IVA.

Contudo, e ao contrário do alegado por V. Exas., todos os trabalhos adjudicados à Camilo Amorim foram expressamente solicitados ao INPI.

2. A Camilo de Amorim desconhece – e não tem que conhecer – a existência de uma auditoria do Tribunal de Contas à conta de gerência de 2003 do INPI, o processo de averiguação e reabertura do mesmo processo que terá ocorrido no mês passado de Dezembro de 2008, porquanto não lhe foi feita qualquer comunicação nesse sentido.

3. Quanto aos esclarecimentos solicitados sobre o facto de o INPI ter alegadamente pago trabalhos não realizados no montante de € 59.005,18, somos a informar que não concordamos com as razões do ponto 8.4.4 do relatório do Tribunal de Contas referente à empreitada no Edifício sede do INPI (junto com a vossa carta) pelas razões que se descrevem seguidamente:

4. Desde logo, cumpre ter presente que, volvidos vários anos desde a conclusão da empreitada em apreço, a Camilo Amorim não está em condições de efetuar a reconstituição dos trabalhos executados, quer porque os técnicos e



intervenientes na orçamentação e acompanhamento da obra já não se encontram, há muito, a desempenhar funções nesta empresa quer também pela impossibilidade em contactar os subempreiteiros que realizaram os trabalhos.

5. *Ainda assim, após a análise das medições dos orçamentos 005-LC e 006-LC – que são objeto de contestação – a Camilo de Amorim equaciona duas hipóteses:*

(i) projetistas e a Camilo Amorim limitou-se a orçar os trabalhos, porquanto só o INPI tinha conhecimento dos trabalhos que pretendia ver realizados; ou

(ii) Numa segunda hipótese, as medições foram realizadas pela Camilo de Amorim com base nos elementos fornecidos pelo INPI, o que se nos afigura não ser plausível.

Porém, neste caso, os documentos encontrados em arquivo são insuficientes dado tratarem-se de desenhos de fotocópias, eventualmente com escala gráfica deformada, o que conduziu a valores de medições diferentes dos realmente existentes.

6. *Assim, é previsível que, na medição do orçamento 005-LC, tenha sido observado o seguinte critério:*

a) *A medição em planta para o cálculo da área de projeção horizontal e de seguida afetada a mesma com coeficiente relativo à inclinação de coberturas que correspondem ao critério usual e correntemente usado na orçamentação expedita e que no presente caso corresponde aos 600 m² do referido orçamento; e*

b) *Os restantes itens do orçamento 005-LC terão sido orçamentados com base na referida medição,*

7. *Para além do exposto, acresce o facto de a citada empreitada ter tido como condicionante principal a realização dos trabalhos com o funcionamento simultâneo dos serviços do INPI;*

Este facto conduziu à necessidade de os trabalhos terem sido desenvolvidos sem provocar ruído, dentro do possível, adotando procedimentos que não perturbassem a normalidade dos serviços prestados, quer aos utentes, quer ainda aos próprios funcionários do serviço.

Entre esses procedimentos adotados, esteve a necessidade de desenvolver trabalhos em dias não úteis e para além das horas do horário diário de funcionamento.

Consequentemente, o acréscimo de encargos foi tido em conta nos orçamentos 005-LC e 006-LC, possivelmente, de forma aleatória pelos diversos itens o que terá sido traduzido num acréscimo de medição por se afigurarem terem sido praticados preços correntes no mercado de construção.

8. *Por outro lado, deverá ter-se em conta que no âmbito dos trabalhos de levantamento integral da cobertura do imóvel, veio o INPI solicitar verbalmente à Camilo de Amorim que esta procedesse à instalação de uma cobertura provisória, a fim de evitar eventuais infiltrações pluviais, que a ocorrerem danificariam seriamente o interior do edifício e os equipamentos instalados, nomeadamente informáticos, bem como a documentação em arquivo.*

Para o referido trabalho tem a Camilo Amorim conhecimento de que foi eliminada a proteção à escada de emergência, conforme consta no art.º 15 do orçamento, figurando apenas para a concretização desse artigo a realização da cobertura da escada, sendo o restante valor transferido para a concretização da cobertura provisória do edifício, realizada por operários e com materiais e equipamentos próprios da empresa.



Tribunal de Contas

9. Por outro lado, da análise dos quadros comparativos das medições apresentadas pelo Tribunal de Contas e após medição *in loco* realizada pela Camilo Amorim foi verificada a existência de algumas divergências, nomeadamente nos algerozes, não tendo sido certamente atendido pelo Tribunal de Contas os trabalhos no edifício adjacente ao edifício principal e o reforço de zinco na cumeeira do edifício.

10. Outros sim não estão contabilizados diversos trabalhos executados e que devem ter sido objeto de negociação, que neste momento não é possível reproduzir e que deveriam ter sido registados em acerto final de contas, em orçamento de trabalhos imprevistos a mais e a menos nomeadamente:

a) Fornecimento e assentamento de rodapé em madeira de cerejeira;

b) Montagem, permanência e desmontagem de estrutura e cobertura provisória do sótão;

c) Recuperação do guarda-céu, do pavimento do sótão junto à escada de caracol com substituição de vidros e demais trabalhos preparatórios e complementares;

d) Alteração do acesso em degraus de cantaria da entrada (porta de vidro) do alçado posterior do edifício;

e) Fornecimento e assentamento de vidros de fenestração do edifício, incluindo a remoção dos existentes;

f) Execução de degraus de madeira no acesso à escada de emergência e respetivo acabamento, para vencer o desnível do pavimento;

g) Fornecimento e assentamento de cantarias em degraus, capeamentos, forros de paredes exteriores e ladrilhos de pavimento incluindo o rebaixamento do mesmo e as alterações de cotas necessárias.

Com efeito, verificamos que estes trabalhos (a mais e a menos) deveriam ter sido objeto de análise pelo INPI aquando da execução dos trabalhos e de eventual acerto entre os intervenientes das obras, contudo destacamos a ausência de registo e omissão do acerto final dos trabalhos em obra.

11. Há ainda a registar que os trabalhos preparatórios de orçamentação da empreitada (em gabinete) poderão não ter tido o suporte gráfico adequado, porquanto apenas foram encontrados em arquivo esquisos e desenhos fotocopiados, que certamente não permitiriam um exaustivo trabalho de análise para a execução da medição - por exemplo para a concretização da escada exterior apenas se encontrou um esboço em A3.

12. Deverá ainda ser tido em consideração o prazo de execução da empreitada e sobre a qual nada consta em arquivo, porém segundo a análise dos autos de medição e informação recolhida, 75% da empreitada foi concretizada em 2002.

A realização da escada só foi concretizada em 2003, segundo temos conhecimento, por indisponibilidade de aceder à área de intervenção e localização da escada que serviu de estacionamento de viaturas.

Mais: a execução dessa escada também se processou com diversos condicionalismos tendo sido realizada em trabalhos aos fins-de-semana, conforme se constata por documentação ainda em arquivo de trabalhos realizados fora das horas de trabalho normais de expediente,

13. Ademais, por informação recolhida crê-se que o orçamento inicial parece que seria de quatro meses, porém, ao ter sido solicitado pelo INPI um aumento das intervenções a realizar, originando conseqüentemente um reajustamento do preço de trabalhos de € 169.486,13 para €323.063,35 e inerente readaptação do



Tribunal de Contas

prazo de prorrogação da obra, atendendo-se à existência de trabalhos totalmente novos e com restrições de execução conforme supra exposto

14. *Afigura-se também que, por se tratar de uma obra de valor global, os acertos dos trabalhos decorrem de modo a transformarem trabalhos previstos em trabalhos imprevistos de modo a não encarecer a intervenção no edifício sede do INPI.*

15. *Face ao exposto, a Camilo de Amorim desconhece os elementos que estiveram na base da elaboração do relatório do Tribunal de Contas, frisando desde já que nunca foi notificada para estar presente na data em que os técnicos do mesmo terão procedido a medições.*

16. *Por fim a Camilo de Amorim rejeita, com base nos esclarecimentos que nesta data consegue prestar, todas as acusações que indiretamente lhe são formuladas no relatório elaborado pelo Tribunal de Contas.” – vide doc. de fls. 544 a 546;*

NN. *Por carta datada de 10FEV2009, o Instituto solicitou ao Arquiteto José Pedro de Almeida Rosa que esclarecesse “**fundamentadamente como foi feita a fiscalização**, de forma a habilitar aquele Instituto a responder ao Tribunal de Contas”.*

No 1.º parágrafo da referida carta, diz-se:

*“Em Fevereiro de 2002, foi V. Exa. contratado pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) para elaborar a Memória Descritiva e Justificativa relativa a um conjunto de obras a realizar no edifício sede do INPI, sito no Campo das Cebolas, em Lisboa, pela empresa Camilo Amorim, Construções Civas, Lda., **bem como para acompanhar e supervisionar os referidos trabalhos**”⁴ – vide doc. de fls. 561 a 566;*

OO. *Em resposta à carta que antecede disse, em síntese, o Arquiteto José Rosa:*

“Em resposta (...) cumpre-me informar que a minha colaboração na obra acima mencionada compreendeu:

O estudo da solução arquitetónica para a instalação, no sótão da sede do INPI, de serviços tendo em conta as especificidades e condicionantes do espaço proposto pelo Instituto;

Durante a execução da empreitada, o acompanhamento prestado configurou o que é usual em termos de assistência técnica prestada pelos autores de estudos ou projetos;

⁴ As palavras evidenciadas são nossas.



Assim, durante a fase de execução da obra, **a minha atividade não foi de fiscalização da referida empreitada nos termos do disposto no art.º 180.º do Decreto-Lei n.º 55/99**, então em vigor, não tendo sido executada nenhuma das atividades a que este artigo se refere;

Verifiquei que a solução arquitetónica foi executada de acordo com o estudo e as definições técnicas que apresentei.⁵

(...)” – vide doc. de fls. 559;

PP. Da proposta de honorários do Arquiteto José Rosa consta, em síntese, o seguinte:

“José....Rosa, arquiteto (...), tendo executado os estudos técnicos necessários para a instalação **temporária de serviços no sótão, remodelações na sala de informática e transformação de uma instalação sanitária em gabinete no edifício sede (...)** apresenta a proposta de honorários de acordo com o seguinte:

1- Fases de Estudo

As fases dos trabalhos foram **o estudo das diversas soluções arquitetónicas para a resolução dos diferentes programas de ocupação para as áreas a remodelar e o acompanhamento da execução das respetivas obras.**

Estas foram:

Substituição da cobertura principal..... 52.850,00 €
Adaptação do sótão.....273.924,38 €
Obras na sala de informática3.131,50 €
Adaptação de I.S. a gabinete10.875,83 €

2- Honorários

Os honorários para os trabalhos executados são os seguintes:

-Custo total das obras350.781,71 €
-Categoria dos trabalhos.....
-Percentagem a aplicar.....5,12%
-Valor dos honorários17.960,00€
-Redução a efetuar.....45%
- Honorários a considerar.....9.800,00 € + IVA

Lisboa, **6 de Dezembro de 2002⁶**

(...)” – vide doc. de fls. 560;

⁵ As palavras evidenciadas são nossas.

⁶ As palavras evidenciadas são nossas.



Tribunal de Contas

- QQ.** A referida quantia + IVA foi paga pelo Instituto ao arquiteto José Rosa – vide doc. fls. 642;
- RR.** De fls. 645 a 654 autos constam **12 (doze) Atas de Reunião, subordinadas ao Assunto “INPI – Instalação temporária de Serviços no piso do sótão-...” (ata n.º1), “INPI – sótão”** (atas restantes), datadas de 2002 a 2003, **todas rubricadas pelo Arq.º José Rosa e Eng.º Luís Crespo**, aqui, dadas por reproduzidas para todos os efeitos legais;
- SS.** Nas referidas reuniões estiveram presentes o Arq.º José Rosa e o Eng.º Luís Crespo, que rubricaram as Atas como responsáveis pelas decisões tomadas – vide docs. que antecedem;
- TT.** **José Maurício** - Diretor de Organização e Gestão (DOG) do INPI -, era o funcionário do Instituto que acompanhava administrativa e financeiramente a empreitada, e era a este que o Arq.º José Rosa reportava os assuntos relacionados com aquela;
- UU.** **Luís Crespo**, engenheiro civil, era funcionário do dono de obra, sendo, nessa qualidade, responsável pela empreitada – vide docs. a que se referem as alíneas RR) e SS);
- VV.** **O Arq.º José Rosa** era funcionário da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), muito embora os serviços por este prestados, na empreitada em causa, tivessem sido realizados, no âmbito da sua atividade privada;
- WW.** **O Arq.º José Rosa**, nas visitas que fez no decorrer da empreitada, e nas reuniões de obra efetuadas, fazia-se acompanhar, por vezes, por uma senhora de nome Virgínia, engenheira civil, que, nessa qualidade, o coadjuvava na empreitada;



Tribunal de Contas

- XX.** O Arq.º José Rosa, na sua qualidade de arquiteto, já havia feito, pelo menos, um trabalho para o INPI;
- YY.** A sociedade Camilo Amorim Lda., empresa de construção civil e nessa qualidade, já havia feito outros trabalhos para o Estado (DGEMN), em que José Rosa, na sua qualidade de Arquiteto, também interveio;
- ZZ.** Foram fornecidos, à equipa de auditoria, elementos do projeto (peças desenhadas e escritas) relativas à remodelação do sótão (para além do projeto AVAC) – vide ponto 8.4.4. do R.A;
- AAA.** O Instituto não detinha técnicos qualificados – engenheiros civis ou arquitetos – habilitados à realização da fiscalização da execução da obra;
- BBB.** Por carta datada de 10FEV2009, o Instituto solicitou a Carlos Paisana - membro da Comissão de Fiscalização do Instituto, à data da 1.º Auditoria – para que se pronunciasse acerca dos factos constantes no Relato e, assim o entendendo, proceder à devolução da quantia de “5.045,04 (relativas ao subsídio de férias e de Natal de 2003, 2004 e 2005)”- vide doc. de fls. 555;
- CCC.** Por carta datada de 10FEV2009, o Instituto solicitou a J. Monteiro e Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas - em que um dos seus elementos era membro da Comissão de Fiscalização do Instituto - para que se pronunciasse acerca dos factos constantes no Relato e, assim o entendendo, procedesse à devolução da quantia de “4.089,924 (relativas ao subsídio de férias e de Natal de 2003 e 2004)”- vide doc. de fls.558;
- DDD.** Por carta datada de 10MAR2009, a J. Monteiro e Associados respondeu à carta a que se refere a alínea que antecede, tendo, em síntese, dito o seguinte:
- “Não temos que proceder à devolução de qualquer quantia, em virtude de na legislação invocada pelo Tribunal de Contas (Resolução n.º 82/78, de 30 de Maio e Portaria n.º 369/86, de 18 de Julho) não haver qualquer referência expressa a que as remunerações dos membros da Comissão de Fiscalização*



Tribunal de Contas

só devessem ser processadas 12 vezes por ano, pelo que consideramos que a posição invocada pelos técnicos do Tribunal de Contas de que a mesma só deveria ser processada doze vezes por ano não é sustentável.

Desta forma, atendendo a que a remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização do INPI estava indexada à remuneração do Presidente do Conselho Diretivo, e na ausência de disposição específica que determine o número de vezes que a mesma deveria ser processada, consideramos que o correto é que essa remuneração deveria ser processada exatamente o mesmo número de vezes que era processada a remuneração do Presidente do Conselho Diretivo.

No que concerne o Revisor Oficial de Contas, membro da Comissão de Fiscalização, e ao contrário do que os técnicos do Tribunal de Contas invocam, o seu regime jurídico determina expressamente que, no exercício de funções de revisão legal de empresas ou outras entidades, os ROC têm direito a auferir honorários anuais para remunerar o exercício dessas funções. Com efeito, face à natureza das funções prestadas, em regime de prestação de serviços, a respetiva remuneração assume características de honorários. Para além disso, sendo estes honorários, regra geral, determinados em termos anuais, é perfeitamente irrelevante em quantas prestações tais honorários são pagos ao longo do ano.

Desta forma, e considerando que não existe qualquer disposição conhecida e invocada pelos técnicos do Tribunal de Contas que impeça os membros da Comissão de Fiscalização e o ROC em particular de receber os seus honorários anuais em catorze prestações, entendemos não haver lugar a qualquer reposição” – vide doc. de fls. 556 e 557;

EEE. Por carta datada de **10FEV2009**, o Instituto solicitou a **Vítor Almeida & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas** - em que um dos seus elementos era membro da Comissão de fiscalização do Instituto - para que se pronunciasse acerca dos factos constantes no Relato e, assim o entendendo, procedesse à devolução da quantia de “**2.044,96 (relativas ao subsídio de férias e de Natal de 2003 e 2004)**”- vide doc. de fls.577;



FFF. Por carta datada de **10MAR2009**, **Vítor Almeida § Associados** respondeu à carta a que se refere a alínea que antecede, tendo aduzido, no essencial, os mesmos argumentos alegados pela Sociedade Revisora de Oficiais de Contas a que se refere a alínea DDD);

Termina, dizendo:

“Mais uma vez, e recorrendo a situações existentes no sector empresarial público, existem casos em que os honorários anuais são processados em doze prestações e outros em que os mesmos são processados em catorze prestações. De qualquer forma, trata-se de um montante anual de honorários, que é repartido em doze ou catorze prestações, sem que as mesmas se qualifiquem de remuneração mensal, de subsídio de férias ou de Natal, por não ser essa a moldura aplicável.

Assim sendo, e na ausência de qualquer disposição conhecida e invocada pelos técnicos do Tribunal de Contas que impeça os membros da Comissão de Fiscalização e o ROC em particular, de receber os seus honorários anuais em catorze prestações, entendemos que não ocorreu qualquer recebimento indevido, não havendo, por conseguinte, lugar a qualquer reposição” – vide doc. de fls. 575 e 576;

GGG. O Instituto lançou mão de procedimento idêntico relativamente a outro membro da Comissão de Fiscalização – António José Tomás -, tendo este procedido à devolução da respetiva quantia
– vide docs. de fls. 567, e 575 a 576;

HHH. Os Demandados Jaime Andrez (D1), Maria Leonor Trindade (D3) e José Serrão (D4), ao autorizarem o pagamento dos prémios de produtividade, atuaram convictos de que tal atuação era conforme com a lei;



- III.** Todos os Demandados, ao autorizarem o pagamento aos membros da Comissão de Fiscalização das quantias a que se referem as alíneas N) a P), atuaram na convicção de que tal atuação era conforme com a lei;
- JJJ.** No que se refere à empreitada em causa, os Demandados Jaime Andrez (D1.), Maria Leonor Trindade (D3.) e José Serrão (D.4.) atuaram convictos de que as medições dos trabalhos executados e faturados - de acordo com os autos de medição apresentados pelo empreiteiro - haviam sido também objeto de medições prévias por parte do Arq.º José Rosa, em representação do Instituto, como se de um fiscal de execução de trabalhos se tratasse, e que estas estavam conformes com a realidade.
- KKK.** Dou, aqui, por inteiramente reproduzidos os documentos de fls. 483 a 506, 507 a 542 (documentos retirados da Internet relativos à NAER, Novo Aeroporto, SA, e Caixa Geral de Depósitos);
- LLL.** Não era inusual, mesmo relativamente ao sector empresarial do Estado, que a remuneração anual devida aos Revisores Oficiais de Contas fosse paga em 14 mensalidades (remuneração anual: 14);

2. FACTOS NÃO PROVADOS:

- A)** Não está provado que o Arq.º José Rosa, em representação do Instituto e nessa qualidade, tivesse procedido às medições dos trabalhos executados em obra;
- B)** Não está provado que o Instituto tivesse pago os trabalhos efectuados pela Camilo Amorim, Lda., no que às medições em obra se reporta, com base em informações prévias prestadas pelo Arq.º José Rosa àquele Instituto”.



III-O DIREITO

A. Prescrição - Questão prévia comum a ambos os recursos:

Os Recorrentes vieram invocar a prescrição do procedimento relativamente à infração sancionatória pela qual foram condenados.

Trata-se da infração prevista e punida no artigo 65º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), doravante LOPTC, por violação do Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de março, proferido ao abrigo do artigo 11º dos Estatutos do INPI, da Resolução n.º 82/78, de 30 de maio, e do artigo 22º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, e reportada a autorizações de pagamentos de 14 de julho e 18 de dezembro de 2003, 15 de julho e 20 de dezembro de 2004 e 29 de junho de 2005, com exceção do Recorrente Jaime Serrão Andrez em que os factos se reportam apenas aos anos de 2003 e 2004.

Nos termos do artigo 70º da LOPTC, o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidades sancionatórias é de 5 anos, contando-se a partir da data da infração, mas suspende-se com a entrada da conta no Tribunal de Contas ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

Dispõe o n.º 1 do artigo 323º do Código Civil que “**a prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer acto que**



exprima, directa ou indirectamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o acto pertence e ainda que o tribunal seja incompetente”.

Por seu lado, dispõe o n.º 3 do artigo 121º do Código Penal que **“A prescrição do procedimento criminal tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal de prescrição acrescido de metade”.**

O Regime Geral das Contra-Ordenações consagra também que *“a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade”* (cfr. artigo 28.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro).

Este regime constante do Código Penal e do Decreto-Lei n.º 433/82 aplica-se igualmente em sede de responsabilidade financeira sancionatória.

Verifica-se que a primeira auditoria (n.º 17/2005) iniciou-se em 3 de março de 2005 e o relatório foi aprovado em 12 de janeiro de 2006, computando-se, assim, um prazo de suspensão de 10 meses e 8 dias.

Quanto à segunda auditoria (n.º 55/2008) constata-se que teve início em 3 de dezembro de 2008, sendo que, quanto ao Recorrente Jaime Serrão Andrez, a sua audição no âmbito do contraditório ocorreu em 2 de março de 2009 e foi citado em 16 de julho de 2010, a Recorrente Maria Leonor Mendes da Trindade realizou a sua audição em contraditório em 27 de



Tribunal de Contas

fevereiro de 2009 e foi citada em 21 de julho de 2010 e o Recorrente José Paulo Gomes Serrão exerceu o contraditório em 4 de março de 2009 e foi citado em 16 de julho de 2010, ou seja, houve suspensão do prazo de prescrição por 2 meses e 27 dias para o primeiro, por 2 meses e 23 dias para a segunda e por 2 meses e 29 dias para o terceiro.

Ou seja, fazendo o somatório dos prazos de suspensão nas duas auditorias, temos para o Recorrente Jaime Andrez o prazo de 1 ano 1 mês e 5 dias, para a Recorrente Maria Leonor Trindade o prazo de 1 ano 1 mês e 1 dia e para o Recorrente José Serrão o prazo de 1 ano 1 mês e 7 dias.

Assim sendo, **temos que relativamente à autorização de pagamento de 14-07-2003 o procedimento prescreveu em 19-08-2009 quanto ao Recorrente Jaime Andrez, em 15-08-2009 relativamente à Recorrente Maria Leonor Trindade e em 21-08-2009 no que toca ao Recorrente José Serrão.**

No que toca à autorização de pagamento de 18-12-2003, verifica-se que o procedimento prescreveu em 23-01-2010 para o Recorrente Jaime Andrez, em 19-01-2010 para a Recorrente Maria Leonor Trindade e em 25-01-2010 para o Recorrente José Serrão.

No que concerne à autorização de pagamento de 15-07-2004, constata-se que o procedimento prescreveria em 20-08-2010 para o Recorrente Jaime Andrez, em 16-08-2010 para a Recorrente Maria Leonor Trindade e em 22-



08-2010 para o Recorrente José Serrão, o que não se verificou face à interrupção da prescrição por via da citação em 16-07-2010, 21-07-2010 e 16-07-2010, respetivamente.

Porém, ao abrigo do disposto no artigo 121.º, n.º 3, do Código Penal, **ocorreu a prescrição do procedimento relativamente a tal autorização de pagamento em 20-02-2013 para o Recorrente Jaime Andrez, em 16-02-2013 para a Recorrente Maria Leonor Trindade e em 22-02-2013 para o Recorrente José Serrão.**

Quanto às restantes autorizações de pagamento (20-12-2004 e 29-06-2005), é manifesto que não se verifica a prescrição do procedimento.

A prescrição determina a extinção da responsabilidade financeira sancionatória (artigo 69º, n.º 2, alínea a), da LOPTC), pelo que vão os Recorrentes absolvidos no que respeita às autorizações de pagamento do ano de 2003 e de 15 de julho de 2004, mantendo-se a infração reportada às autorizações de pagamento de 20 de dezembro de 2004 e de 29 de junho de 2005 (esta última apenas da responsabilidade dos últimos dois Recorrentes).

B. Do Recurso Interposto por Jaime Serrão Andrez:

Para além da questão de prescrição, o Recorrente suscita mais três questões, uma respeitante ao elemento objetivo da infração em matéria de pagamentos de subsídios aos membros do Conselho de Fiscalização do INPI, outra sobre o erro em que incorreu no âmbito da mesma matéria e uma terceira questão



sobre o pagamento de trabalhos da empreitada não realizados.

1. Relativamente à primeira questão, considera o Recorrente que a Resolução da Presidência do Conselho de Ministros n.º 82/78, de 30 de maio, não tem o sentido que lhe é atribuído pelo tribunal a quo, defendendo que a expressão “vencimento mensal” deve ser interpretada no sentido amplo de incluir os subsídios de férias e Natal.

Ora, diz o n.º 1 da Resolução n.º 82/78 **“Fixar aos membros das comissões de fiscalização de empresas públicas e equiparadas uma remuneração mensal ilíquida igual às seguintes percentagens do vencimento mensal que tiver sido atribuído, nos termos legais, ao presidente do conselho de gerência ou gestão correspondente:**

Presidente da comissão de fiscalização – 25%

Vogais da comissão de fiscalização – 20%”.

Ao abrigo do artigo 11.º dos Estatutos do INPI, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/98, de 17 de dezembro, foi proferido o Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de março, que, para além de nomear os membros da comissão de fiscalização do INPI, diz que **“A remuneração dos membros da comissão de fiscalização é regulada nos termos da Resolução n.º 82/78, de 10 de Maio, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 123, de 30 de Maio de 1978, conjugada com o disposto na Portaria n.º 369/86, de 18 de Julho”.**

Refere a douda sentença recorrida que :



“A Resolução ao estipular uma remuneração mensal ilíquida igual a uma percentagem do vencimento mensal do presidente do conselho de gestão ou equiparado, está, naturalmente, a excluir a possibilidade de tal remuneração ser fixada de acordo com o vencimento anual do presidente respetivo, que inclui os subsídios de férias e Natal.

Na verdade, se, ao invés do supra referido, a Resolução estipulasse uma remuneração mensal ilíquida igual a uma determinada percentagem do vencimento anual do presidente do conselho de gestão ou equiparado, então para o cálculo de tal remuneração deveria ter-se em conta o produto de 12 vezes o vencimento mensal acrescido dos montantes correspondentes aos subsídios de férias e Natal; uma outra alternativa, e que nos conduziria à mesma solução, era dizer que a remuneração mensal ilíquida dos membros da comissão de fiscalização era igual a uma determinada percentagem do vencimento mensal do presidente do conselho de gestão vezes 14 vezes por ano;

De resto, quando o legislador fala de vencimento/retribuição mensal está-se a referir à retribuição devida pelo período normal de trabalho, o que exclui outras prestações que, podendo fazer parte da retribuição, não correspondem a trabalho efetivamente prestado, como sejam os subsídios de férias e Natal – ver, a propósito o disposto nos artigos 25.º, n.º 3, e 28.º e 29.º do Regulamento de Pessoal do INPI.

A Resolução é, assim, clara quanto ao sentido a dar ao aí estipulado, tanto no que se reporta à periodicidade do pagamento da remuneração, ao dizer



que esta é mensal, como no que se reporta ao seu cálculo, ao dizer que esta é igual a uma determinada percentagem do vencimento mensal do presidente do conselho de gestão, o que exclui do seu computo os montantes percebidos a título de subsídios de férias e de Natal deste último.

À ratio desta Resolução não é indiferente o facto de ao vínculo contratual corresponder um contrato de prestação de serviços, ou quiçá de mandato (vide, a propósito, artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 487/99, e Parecer da PGR n.º 163/2003, in D.R., II Série, n.º 176, de 28JUL2004)”.

Concordamos inteiramente com o teor das considerações acabadas de transcrever.

Em parte alguma da Resolução n.º 82/78, de 10 de maio, ou do Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de março, se encontra a mínima indicação de que a remuneração dos membros das comissões de fiscalização possa ultrapassar os 12 meses que integram o ano.

O ponto de referência estabelecido é o do vencimento mensal do presidente do conselho de gestão ou gerência, não do vencimento anual.

Acresce que estamos perante autênticos contratos de prestação de serviços, não havendo qualquer fundamento para aplicar regras próprias do regime do contrato individual de trabalho, onde a regra é a do pagamento de subsídios de férias e de Natal, e, fora destes casos, tais regalias devem estar



expressamente previstas.

A interpretação feita na sentença recorrida é, pois, a única consentânea com os princípios fixados no artigo 9.º do Código Civil, mostrando-se bem delineado o elemento objetivo da infração.

Improcede, assim, nesta parte, a conclusão do Recorrente.

2. Considera ainda o Recorrente que o erro que lhe foi imputado no pressuposto da ilicitude da autorização de pagamentos, não seria censurável, se ilícito realmente houvesse, alegando não só a razoabilidade da interpretação que fez da Resolução n.º 82/78, mas também que os pagamentos foram feitos aos membros do órgão do Instituto cujo conteúdo funcional compreende o controlo da legalidade financeira do INPI e que não houve a menor réstia de desleixo, imprudência ou inaptidão.

A sentença recorrida fundamenta a verificação do elemento subjetivo da infração nos seguintes termos:

“Foi dado como provado que os Demandados agiram na convicção de que a sua atuação era conforme a lei (alínea III) do probatório).

Entenderam os Demandados que “nada na lei proibia que os pagamentos aos membros da Comissão de Fiscalização pudessem ser efetuados, nos termos em que o foi” (vide também ponto 18 da fundamentação da matéria de facto).



Incorreram, assim, em erro-ignorância sobre a punibilidade.

Importa, agora, analisar se tal erro é subsumível a um «erro sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar conhecimento da ilicitude do facto» (2.ª parte do n.º 1 do artigo 16.º do Código Penal) ou perante um «erro sobre a ilicitude do facto» (n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal).

A distinção entre as hipóteses dos artigos 17.º e 16.º, n.º 1, 2.ª parte, do CP não é uma distinção na espécie de erro – o erro é, em ambas as hipóteses, um erro-ignorância sobre a punibilidade – mas uma distinção no objeto do erro, ou seja, nas incriminações a que respeita: a) O art.º 17.º refere-se aos crimes cuja punibilidade se pode presumir conhecida, e não é desculpável que não seja conhecida de todos os cidadãos normalmente socializados. Daí o regime mais severo, que se traduz na punição do agente “com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada”; b) A segunda parte do n.º 1 do art.º 16.º refere-se aos crimes cuja punibilidade se não pode presumir conhecida de todos os cidadãos, nem sempre é indesculpável que o não seja...Daí o regime mais benevolente, que se traduz na exclusão do dolo, ficando, no entanto, “ressalvada a punibilidade nos termos gerais”; c) O art.º 16.º, n.º 1, 2.ª parte carece, no entanto, de uma restrição e de uma ampliação.

Restrição: As pessoas que exercem estavelmente uma determinada atividade (função, profissão, etc.) têm um dever reforçado de conhecer as normas jurídicas que regulam essa atividade. Não podem, por isso, quando as desconheçam, ser equiparadas aos restantes cidadãos sob o regime mais



favorável deste artigo. Deve ser-lhes aplicada o regime mais severo do artigo 17.º...Já beneficiará do regime da 2.ª parte do art.º 16.º, n.º 1, aquele que, não exercendo normalmente uma certa atividade, é por qualquer circunstância transitória (v.g. gestão de negócios...) chamado a praticar um ato característico dessa atividade, sem estar especialmente preparado para ela (decorrido um período de tempo razoável no exercício dessa atividade, porém, voltará a ser-lhe o art.º 17.º, por desaparecer a razão justificativa do tratamento mais benevolente pelo art.º 16.º).

Ampliação: Em caso de incriminação nova, deve-se conceder o regime do art.º 16.º, sem distinção entre crimes em si ou meramente proibidos, por todo o período que seja necessário para conhecer a nova norma. Isto independentemente da vacatio legis formal, que pode ser (...) insuficiente. A ampliação deve valer também para as pessoas que exercem certa atividade, relativamente às normas reguladoras desta, embora neste caso o período de tolerância deva ser mais reduzido do que para o cidadão comum.

Ora, dos autos resulta que os Demandados exerciam estavelmente cargos que implicavam a administração e gestão de dinheiros públicos.

Os Demandados tinham, assim, um dever reforçado de conhecer as normas jurídicas que regulam a administração e gestão de dinheiros públicos, sendo-lhes, por isso, aplicável o regime mais severo, ou seja, o regime do artigo 17.º do Código Penal.

Importa, agora, analisar se o erro é, ou não, censurável.

O critério para aferir a censurabilidade da falta de consciência da ilicitude,



no caso concreto, tem que ser, pela própria natureza das coisas, um critério de exigibilidade intensificada, atentas as responsabilidades que os Demandados, todos licenciados, sabiam que iriam assumir, ao terem aceite cargos cujo conteúdo funcional se reconduzia à gestão e administração de dinheiros públicos, o que, só por si, implicava uma atitude mais ativa no sentido de conhecerem o quadro jurídico em que se movia a sua atividade.

*É certo que a Resolução em causa podia ainda ser mais clara, por forma a que se dissipassem quaisquer dúvidas acerca da sua interpretação (ver a propósito as interpretações subjacentes às cartas das sociedades de Revisores Oficiais de Contas, sucintamente transcritas nas alíneas **DDD**) e **EEE**) do probatório), mas também não é menos verdade que o sentido mais provável da Resolução, mesmo para qualquer cidadão colocado na posição dos Demandados Jaime Andrez, Maria Leonor Trindade e José Serrão, é o que se encontra expresso no ponto 4.6.2 desta sentença, a que acresce o facto dos Demandados não poderem desconhecer que os revisores oficiais de contas exercem as suas funções de revisão/auditoria mediante contrato de prestação de serviços, ou quiçá mediante mandato (vide artigo 53.º do DL n.º 487/99, de 16/11, e artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro), o que, de imediato, sugeria que no cálculo da remuneração mensal ilíquida a pagar aos membros da comissão de fiscalização se devia excluir o montante correspondente aos subsídios de férias e Natal percebidos pelo presidente do Conselho de Administração (atual Conselho Diretivo) do INPI.*

Existe, assim, uma “culpa ética” – ética no sentido de uma “ética inerente aos titulares dos cargos públicos” – por se nos afigurar injustificado e, por isso, censurável, que os Demandados Jaime Andrez, Maria Leonor



Trindade e José Serrão, face ao quadro normativo em causa, não tivessem seguido o sentido mais consistente e provável da interpretação a dar à Resolução em causa, ou que, ao menos, não se tivessem questionado sobre o sentido de tal interpretação, e, nessa sequência, solicitassem informações/pareceres a quem de direito com vista a uma decisão fundamentada sobre a questão em análise.

Conclui-se, assim, pela censurabilidade, embora relativamente diminuta, do erro sobre a ilicitude do facto, o que, nos termos do n.º 2 do art.º 17.º do Código Penal, implica a condenação dos Demandados Jaime Andrez, Maria Leonor Trindade e José Serrão com sanção aplicável à infração financeira dolosa respetiva, que pode ser especialmente atenuada”.

Concordamos inteiramente com tal fundamentação.

Na verdade, quem desempenha cargos públicos e tem a seu cargo a gestão de dinheiros públicos tem a obrigação de se inteirar do quadro jurídico em que se desenvolve a sua atividade, de modo a cumprir escrupulosamente o princípio da legalidade.

Nada se refere na Resolução n.º 82/78 que permita uma interpretação idêntica à que foi adotada pelos agora Recorrentes, ou seja, que abranja os subsídios de férias e de Natal, tanto mais que estavam em causa verdadeiros contratos de prestação de serviços.

O mínimo que se exigia dos Recorrentes é que, caso não se sentissem aptos



a tomar uma decisão consistente, se munissem previamente de informações/pareceres para tal efeito.

É, pois, manifesto que agiram de forma censurável.

A referência feita pelo Recorrente Jaime Andrez de que os pagamentos foram feitos aos membros do órgão do Instituto cujo conteúdo funcional compreende o controlo da legalidade financeira do INPI, não tem qualquer relevância, pois, estes foram beneficiários diretos da interpretação adotada e, pelos vistos, não conseguiram manter o distanciamento necessário, sendo, porém, de realçar que ficou provado que um dos membros da Comissão de Fiscalização procedeu à devolução da quantia que recebeu indevidamente (cfr. **GGG**) do probatório).

Por outro lado, quem tem que responder pelos atos de gestão do Instituto, designadamente pelas autorizações de despesa, são os membros do Conselho de Administração.

Nestes termos, improcede nesta parte a conclusão do Recorrente.

3. Por último, em matéria de pagamentos feitos por trabalhos da empreitada não realizados, alega o Recorrente que não houve atuação culposa e que, em consequência da conversão em multa da responsabilidade financeira reintegratória, a mesma passou a ter natureza sancionatória e, logo, deve o procedimento ser declarado extinto por prescrição.

Começando pela alegação de prescrição, dir-se-á que manifestamente o



Recorrente não tem razão.

Na verdade, o facto de na sentença recorrida se ter convertido a reposição, no âmbito da responsabilidade financeira reintegratória, em multa, ao abrigo do n.º 6 do artigo 65º da LOPTC (n.º 7 na redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto), não muda a natureza da responsabilidade, constituindo uma faculdade do Tribunal nos casos em que não se verifique dolo dos responsáveis, como também é possível reduzir ou relevar a responsabilidade quando se verifique apenas negligência (cfr. artigo 64º, n.º 2, da LOPTC), ou seja, estamos sempre no desenvolvimento da responsabilidade financeira reintegratória, pelo que não existe o mínimo fundamento para aqui invocar os prazos de prescrição da responsabilidade financeira sancionatória.

No que toca à culpa, quanto ao pagamento dos trabalhos da empreitada não executados, diz a sentença recorrida:

*“Os pagamentos foram autorizados com base em autos de medição apenas subscritos pelo empreiteiro (vide **alínea II**) do probatório).*

É certo que os Demandados autorizaram os referidos pagamentos convictos de que tais autos de medição haviam sido também objeto de medições prévias por parte do Arq.º José Rosa, em representação do Instituto, como se de um fiscal de execução de obras se tratasse, mas também não é menos verdade que o facto de tais autos de medição não terem sido objecto de uma confirmação escrita por parte de quem se afigurava ser um representante do Instituto, para efeitos de fiscalização – o Arq.º José Rosa –, deveria ter



Tribunal de Contas

alertado os Demandados, enquanto gestores de dinheiros públicos, para a necessidade de fazerem preceder as autorizações de pagamento de um documento escrito e fundamentado do referido arquiteto nesse sentido.

Ao não o terem feito, e ao terem autorizado os referidos pagamentos sem mais, não procederam com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e de que eram capazes.

*Atuaram, por isso, por isso, de forma censurável, ainda que diminuta (cfr. Artigo 17.º, n.º 2, do Código Penal)”.
.*

Consideramos completamente adequada a forma como foi considerada a culpa na sentença.

Com efeito, não obstante o Recorrente ter agido convicto de que o Arq.º José Rosa tinha realizado previamente as medições, o certo é que nos termos da alínea h) do artigo 180º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, em vigor à data dos factos, as medições da obra competiam à fiscalização e não à entidade adjudicatária, sendo que, atualmente, no âmbito do Código dos Contratos Públicos, compete ao dono da obra a medição dos trabalhos (cfr. artigo 387.º).

No entanto, os autos de medição mostram-se assinados apenas pelo sócio gerente da sociedade empreiteira (cfr. **alínea II** do probatório).

É manifesto que os Recorrentes não agiram com o cuidado exigível ao não se certificarem por escrito que as medições tinham sido efetivamente



controladas por quem era suposto representar o INPI, o Arq.º José Rosa, ficando-se pela mera convicção de que assim tinha acontecido.

Assim, improcede a conclusão do Recorrente, analisando-se a possibilidade de relevação da responsabilidade nos termos sugeridos pelo Ministério Público quando apreciarmos, em capítulo próprio, a medida das penas aplicadas a todos os Recorrentes.

C. Do Recurso interposto por Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão:

Para além da questão da prescrição já resolvida em **A.**, os Recorrentes suscitam as seguintes questões: omissão de pronúncia, violação do princípio constitucional e legal do contraditório, violação do princípio constitucional da presunção de inocência e violação dos direitos de personalidade por publicação do Relatório n.º 2/2006, violação dos artigos 55.º, n.ºs 1 e 3, 56.º, n.ºs 1 e 3 e 58.º do CPA, erro de julgamento na apreciação da infração financeira relativa à atribuição dos prémios de desempenho, suporte legal da fixação dos honorários dos membros da Comissão de Fiscalização, pagamento ao empreiteiro pela execução de trabalhos a mais e violação do princípio da proporcionalidade.

1. Relativamente à omissão de pronúncia, dizem os Recorrentes que a sentença não conheceu da violação dos n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redação da Lei n.º 48/2006, enfermando de nulidade nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 668º do CPC.



Ora, a invocada violação do princípio do contraditório foi tratada exaustivamente no ponto **4.1.** (fls. 850 a 852) da sentença recorrida, pelo que improcede a pretensão dos Recorrentes.

2. Quanto à violação do princípio constitucional e legal do contraditório, consideram os Recorrentes que o n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC, na redação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, interpretado no sentido dado pela sentença de que o direito de audiência cumpre-se com o facto de o demandado se pronunciar ponto por ponto à acusação ou com a mera possibilidade de “acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos”, é contrário à Constituição da República, na medida em que o n.º 10 do artigo 32.º da Lei Fundamental estabelece que “nos processos (sancionatórios), são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

Ora, o que se diz na sentença (cfr. fls. 850v e 851) é que do Relato e seu Anexo I, com o conteúdo aí referido, designadamente identificação dos factos integradores de eventuais infrações financeiras, os montantes em causa, as normas violadas e os eventuais responsáveis, em sede de contraditório, foram todos os Demandados notificados para, querendo, se pronunciarem sobre as infrações que a cada um ali eram imputadas.

Acrescentando-se que “na sequência da referida notificação, todos os Demandados apresentaram as suas alegações, que se encontram juntas ao processo de auditoria...Nestas, todos os Demandados responderam, ponto por ponto, a todos os factos e infrações que lhe são imputadas,



evidenciando a sua percepção e compreensão, o que, para além do antes se referiu, é suficiente para se dar como cumprido o princípio do contraditório”.

Ou seja, o que resulta daqui é que se deu cumprimento ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º da LOPTC, aquando da notificação dos Demandados.

O que se passou depois (as alegações apresentadas), é uma simples constatação da forma como os Demandados entenderam exercer o seu direito.

Em parte alguma se estabelece uma ligação direta entre cumprimento do princípio do contraditório e as alegações que efetivamente foram apresentadas, estas são sequenciais.

Não se vislumbra, assim, qualquer interpretação contrária à Constituição.

E no que concerne à parte final do n.º 2 do artigo 13.º da LOPTC “*acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respectivos*”, está em causa o direito à consulta como meio de obtenção de informação necessária para o exercício do contraditório.

Trata-se de um expediente muito claro e instrumental no exercício do contraditório, sendo certo que a única referência que se faz a tal respeito na sentença reporta-se ao facto de o Demandado José Serrão ter alegado que o n.º 3 do artigo 13.º da LOPTC não foi cumprido por o Relatório n.º 2/2006, prolatado quando já não era administrador do INPI, não lhe ter sido



Tribunal de Contas

notificado nem facultado, relatório este que faz recomendações ao INPI, designadamente no sentido de providenciar pela regularização das importâncias indevidamente abonadas.

A sentença responde a esta questão de forma cabal, ou seja, referindo, designadamente, que o Demandado em causa foi notificado do Relatório de Auditoria n.º 29/2009 que serviu de fundamento à presente ação e foi notificado para contraditório no processo respetivo e que, quanto ao Relatório n.º 2/2006, os factos integradores de eventuais infrações constam igualmente do Relatório n.º 29/2009, nada impedindo que fosse solicitada cópia ou consulta pelos Demandados dos documentos existentes em ambos os processos.

Mais se diz na sentença que todos os Demandados podiam requerer ao Instituto que lhe fosse facultado o Relatório de Auditoria n.º 2/2006 e que a única consequência que se pode retirar do facto de o Demandado José Serrão, à data da prolação do Relatório n.º 2/2006, já não ser administrador do Instituto, é que este estava juridicamente impossibilitado de dar seguimento às recomendações naquele formuladas, questão que apenas pode ser ponderada em sede de culpa.

Ou seja, fica bem claro que, para efeitos de contraditório, o Relatório n.º 2/2006 não apresentava qualquer relevância, sem prejuízo de os Demandados requererem a consulta dos documentos que entendessem.

Não se vislumbra aqui qualquer interpretação de normas que possa ofender princípios constitucionais.



Mas, curiosamente, os agora Recorrentes, alegam também que foram violados os seus direitos de personalidade por via da publicação do Relatório n.º 2/2006 na Internet e na Revista do Tribunal de Contas n.º 45.

A contradição é evidente, dizem inicialmente que não tiveram acesso ao Relatório para logo a seguir dizerem que o mesmo foi publicado na Internet e na Revista do Tribunal de Contas.

3. Sobre a violação do princípio constitucional da presunção de inocência e violação dos direitos de personalidade por publicação do Relatório n.º 2/2006, alegam os Recorrentes que antes da iniciação de qualquer acusação, e antes de serem ouvidos, o Relatório n.º 2/2006 foi mandado publicar na Internet e na Revista do Tribunal de Contas n.º 45 – Janeiro a Junho de 2006, sem sequer terem sido suprimidos os nomes dos visados.

Ora, esta questão mereceu as seguintes considerações na sentença recorrida:

“Alega o Demandado António Campinos que a publicação do R.A. só seria possível após o julgamento dos factos e desde que dessa publicação constassem em anexo “as alegações, respostas e observações dos responsáveis” visados no dito relatório, como o impõe o n.º 4 do artigo 13.º.

Discorda-se em absoluto do entendimento de que um Relatório de Auditoria só pode ser publicitado após o julgamento dos factos.

Na verdade, o Relatório de Auditoria, por ter natureza essencialmente



recomendatória, tem autonomia própria, pelo que pode ser publicado e publicitado independentemente de dar, ou não, origem a um processo jurisdicional que, de resto, depende sempre de uma ação intentada na 3.ª Secção do Tribunal de Contas (sede) ou nas secções regionais do mesmo. E se é, eventualmente, defensável que o Relatório de Auditoria só deve ser publicitado se dessa publicitação constarem as respostas dos responsáveis, o que implica o exercício efetivo do contraditório, também não é menos verdade que a sua eventual não publicitação não invalida o Relatório de Auditoria, já que o ato de publicitação em revistas de especialidade ou na Internet é absolutamente externo ao próprio Relatório.

Equivale isto a dizer que a questão suscitada não tem qualquer relevância para o processo sub júdice, por dizer respeito a uma eventual irregularidade externa ao próprio Relatório de Auditoria, e sem conexão com o processo em causa.

De resto, o próprio Demandado António Campinos não retira da sua alegação qualquer consequência útil para o presente processo.

Improcede, assim, nos termos supra referidos, a invocada questão intitulada pelo Demandado de «prévia»”.

Concordamos inteiramente com as considerações acabadas de transcrever, com a nota de que nem tão-pouco o Relatório n.º 2/2006 serviu de fundamento ao presente processo, no qual não se descortina qualquer violação ao princípio da presunção de inocência nem de quaisquer direitos de personalidade, sendo evidente que a publicação do relatório em causa não teve quaisquer implicações no presente processo, designadamente no plano



dos direitos dos Demandados.

Assim, improcede a pretensão dos Recorrentes.

4. Quanto à eventual violação do disposto nos artigos 55.º, n.º 1 e 3, 56.º, n.ºs 1 e 3 e 58.º do CPA, concluem os Recorrentes que se diz na douda sentença que *“improcede a alegada questão prévia por o processo de auditoria não ser um procedimento administrativo da Direção-Geral do Tribunal de Contas, não lhe é aplicável a alínea b) do artigo 80.º da LOPTC, ou seja, não lhe é aplicável o Código do Procedimento Administrativo”*, que a Auditoria e o processo de instrução do MP não são procedimentos à margem da lei, antes são bem mais exigentes em sede de direitos das pessoas, pelo que a douda sentença recorrida assenta em óbvio erro de julgamento por incorreta interpretação e aplicação dos factos ao direito.

A forma como os Recorrentes concluem é completamente ininteligível, não explicando minimamente em que medida a sentença incorreu em erro de julgamento.

O que a sentença diz, de forma muito clara, é não só o que é referido na alegação dos Recorrentes sobre a não aplicação do disposto na alínea b) do artigo 80.º da LOPTC aos processos de auditoria, mas ainda que em tais processos a lei aplicável é a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o Regulamento Geral do Tribunal de Contas e o Regulamento da 2.º Secção do Tribunal de Contas.

Não se vislumbra qualquer erro de julgamento.



Improcedem, pois, as conclusões dos Recorrentes, nesta parte.

6. Os Recorrentes também formulam conclusões em matéria de atribuição de atribuição dos prémios de desempenho.

Ora, em tal matéria, a sentença recorrida absolveu os Demandados, agora Recorrentes, da infração financeira sancionatória e reintegratória por que estavam acusados, pelo que carecem de legitimidade para recorrer (cfr. artigos 26.º e 678.º, n.º 1, do CPC).

Nestes termos, fica prejudicada a apreciação das conclusões sobre tal matéria.

7. Em matéria de fixação de honorários aos membros da Comissão de Fiscalização referem os Recorrentes que se tratou de uma prática herdada e seguida desde 1999, que a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 de novembro, a remuneração dos membros das Comissões de Fiscalização das empresas públicas e equiparadas deixou de ser fixada por acto administrativo para passar a ter que ser acordada contratualmente, que não existe ilícito nem culpa, que a generalidade dos organismos e empresas com estatutos semelhantes fazem a mesma interpretação das normas, considerando que a sentença incorreu em erro de direito.

Dão-se aqui por reproduzidas todas as considerações feitas supra nesta matéria (cfr. **B.** 1. e 2.), acrescentando-se que a afirmação de que se tratava



de uma prática seguida desde 1999 não tem qualquer suporte na matéria dada como provada e não excluía a ilicitude, que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 de novembro, não teve qualquer consequência no regime de fixação da remuneração dos membros da Comissão de Fiscalização do INPI, pois tal diploma em nada alterou o específico regime de cálculo de remuneração fixado pela Resolução n.º 82/78, de 10 de maio, por via do decidido no Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de março, e precisa-se que o que ficou provado foi que *“Não era inusual, mesmo relativamente ao sector empresarial do Estado, que a remuneração anual devida aos Revisores Oficiais de Contas fosse paga em 14 mensalidades”*, o que não é o mesmo que afirmar, como fazem os Recorrentes, que a generalidade dos organismos e empresas com estatutos semelhantes fazem a mesma interpretação das normas.

O facto de haver vários casos em que se verificou idêntica interpretação não retira a ilicitude da conduta, tendo, porém, tal circunstância, sido atendida na aplicação das sanções aplicadas.

Nestes termos, desatende-se, nesta matéria, a pretensão dos Recorrentes.

8. Em matéria de pagamento de trabalhos não realizados, os Recorrentes não atribuem qualquer vício à sentença, dizendo sim as condições em que tal aconteceu e terminam considerando que a responsabilidade cabe em primeira linha ao técnico arquiteto que acompanhou a obra e, em última linha, à Direção-Geral dos Edifícios

Nacionais que o indicou, bem como ao empreiteiro.



Dão-se aqui por reproduzidas as considerações feitas supra nesta matéria, no âmbito da culpa (cfr. **B. 3.**).

9. Por último, consideram os Recorrentes que a aplicação das penas parcelares, onde nem sequer foi tomado em linha de conta as atenuantes e o facto de os Demandados terem um curriculum imaculado e de assinaláveis serviços ao Estado, afronta o princípio da proporcionalidade.

Sobre esta questão nos pronunciaremos de seguida.

D. Da Medida das Penas:

Relativamente à responsabilidade financeira sancionatória, conforme resulta do decidido em **A.**, subsiste a infração pela qual foram condenados os Recorrentes Jaime Serrão Andrez, Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão nas multas de € 1.424,00 para o primeiro e de € 1.335,00, para cada um dos restantes, em matéria de pagamentos de subsídios de férias e de Natal aos membros da Comissão de Fiscalização, mas com referência às autorizações de pagamento de 20-12-2004 (da responsabilidade dos três Recorrentes) e de 29-06-2005 (da responsabilidade dos Recorrentes Maria Leonor Trindade e José Serrão).

Ora, as multas aplicadas, muito próximo do mínimo legal, mostram-se adequadas, pelo que há que manter o decidido.

No que toca, nesta matéria, à responsabilidade financeira



reintegratória, há igualmente que manter o decidido, pois, tendo em conta as atenuantes provadas, **foi adequado reduzir** em 1/3 o montante dos pagamentos indevidos, ao abrigo do disposto no artigo 64.º, n.º 2, da LOPTC.

Por último, em matéria de pagamento de trabalhos não executados, em que o Exmo. Magistrado do Ministério Público aventa a possibilidade de relevação da responsabilidade financeira reintegratória, temos que foram os Recorrentes condenados nas multas de € 1.596,20 (20 UC a € 79,81) para Jaime Serrão Andrez, e de € 1.436,58 (18 UC a € 79,81) para Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão, em virtude da conversão feita ao abrigo do n.º 6 do artigo 65º da LOPTC, na redação anterior à Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto (atualmente n.º 7 do mesmo artigo).

Para a conversão da reposição em multa, a sentença recorrida estriba-se designadamente nos factos **V), W), Z), PP) e NN)** do probatório, concluindo que os agora Recorrentes atuaram convictos de que os trabalhos executados e faturados – de acordo com os autos de medição apresentados pelo empreiteiro – haviam sido também objeto de medições prévias por parte do Arq.º José Rosa, em representação do Instituto, como se de um fiscal de execução de trabalhos, e que estas estavam conformes com a realidade (alínea **JJJ)** do probatório).

E acrescenta-se *“Na verdade, se analisarmos as informações que serviram de base às diversas deliberações de adjudicação da empreitada em causa, constatamos que o Diretor de Organização e Gestão (DOG) do Instituto, José Maurício, sempre fez crer aos Demandados que o controlo e*



fiscalização daquela empreitada cabia a técnicos da DGEMN (alíneas V), W) e Z) do probatório).

Não ficou, contudo, provado que o Arq.º José Rosa tivesse procedido às medições dos trabalhos executados em obra (alínea A) dos factos dados como provados), que é uma das competências de quem fiscaliza (cfr. alínea h) do artigo 180.º do DL n.º 59/99), tendo ficado provado que os serviços prestados pelo referido arquiteto foram realizados no âmbito da sua atividade privada (alínea VV) do probatório)”.

Evidentemente que a convicção com que agiram não tira a censurabilidade da sua conduta ao aceitarem autorizar pagamentos com base em autos de medição apenas subscritos pelo empreiteiro, atitude manifestamente imprudente e contrária ao regime da contratação pública.

Mas será que este comportamento pode ser integralmente relevado nos termos do n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC com fundamento na convicção de legalidade com que sempre agiram?

Vejamos:

Na informação de 26 de fevereiro de 2002, do Diretor de Organização e Gestão (DOG), sobre a obra em causa, é referido, entre várias coisas, que “*a mesma será sujeita ao controlo e fiscalização por parte dos técnicos da DGEMN*”, informação que mereceu aprovação por parte do Conselho de Administração em 6 de Março de 2002 (cfr. alíneas **W)** e **X)** do probatório).



Mais se provou que o Arq.º José Rosa era funcionário da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, muito embora os serviços por este prestados, na empreitada em causa, tivessem sido realizados, no âmbito da sua atividade privada (cfr. alínea **VV**) do probatório), tendo o referido arquiteto recebido honorários do INPI pela sua atividade (cfr. alíneas **PP** e **QQ**) do probatório).

Ou seja, a colaboração da DGEMN limitou-se à indicação de um técnico arquiteto, seu funcionário, mas este agiu, não em representação daquela Direção, mas no exercício de uma atividade privada pela qual foi remunerado.

Assim sendo, era suposto que previamente se estabelecesse com tal técnico as condições em que se traduzia rigorosamente a sua atividade, designadamente se incluía ou não o controlo sobre as medições dos trabalhos, o que não se verificou.

Perante este quadro, é de concluir que, sem pôr em causa a convicção com que os agora Recorrentes atuaram, o comportamento dos mesmos traduz particular incúria, o que impede que se releve a respetiva responsabilidade ao abrigo do n.º 2 do artigo 64.º da LOPTC.

De resto, as multas aplicadas aproximam-se dos mínimos legais, pelo que se mostra adequado o que a este respeito se decidiu na sentença recorrida, ou seja, € 1.596,20 para Jaime Serrão Andrez e € 1.436,58 para Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão e, logo, há que manter, nesta parte, a sentença recorrida.



IV-DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em julgar parcialmente procedentes os recursos e, em consequência:

- a) Absolver Jaime Serrão Andrez, Maria Leonor Mendes da Trindade e José Paulo Gomes Serrão, em razão da prescrição do procedimento, da infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC, por violação do disposto do Despacho Conjunto n.º 235/99, de 1 de março, da Resolução n.º 82/78, de 30 de maio e do artigo 22.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, em razão da prescrição do procedimento, relativamente aos pagamentos dos subsídios de férias e de Natal no ano de 2003 e em 15 de julho de 2004 aos membros da Comissão de Fiscalização, e manter tal infração relativamente aos pagamentos de 20 de dezembro de 2004 e de 29 de junho de 2005 (este apenas da responsabilidade de Maria Leonor Trindade e José Serrão), mantendo-se as multas aplicadas.**
- b) No mais, mantém-se, na íntegra, a sentença recorrida;**
- c) São devidos emolumentos pelos Recorrentes em ambos os recursos, que se fixam em 30% do VR (alínea b) do n.º 1 do artigo 16º e n.º 2 do artigo 17º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de**



Tribunal de Contas

Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio).

Notifique.

Lisboa, 6 de março de 2013

**Carlos Alberto Morais Antunes
(Relator por vencimento)**

Manuel Mota Botelho

João Francisco Aveiro Pereira