



SENTENÇA N.º 1/2004

(Proc. n.º 6/JRF/2003)

I – RELATÓRIO

1. O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e 54.º, 55.º, 57.º, 58.º, n.º 1, alínea b) e 89.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento do demandado MJCM, imputando-lhe a prática de pagamentos indevidos, situação subsumível ao disposto nos artigos 49.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e 59.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal, e em síntese que:

Desde 24 de Janeiro de 1991 que o demandado vinha celebrando com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) do Instituto Politécnico de Lisboa (IPL) sucessivos contratos administrativos de provimento para o exercício nesse estabelecimento de ensino superior de funções docentes;

Em 7 de Outubro de 1993, foi nomeado **Vice-Presidente do ISCAL**, cargo que exerceu até ao termo do mandato em Outubro de 1996;

Durante o período a que se refere a alínea que antecede, **foi membro do Conselho Administrativo do ISCAL**;

Em 19 de Abril de 1994 e 26 de Abril de 1996, o demandado celebrou com o ISCAL do IPL outros contratos administrativos de provimento, com cláusulas que previam o regime de exclusividade, para o biénio de 30 de Dezembro de 1993 a 30 de Dezembro de 1995 e de 31 de Dezembro de 1995 a 31 de Dezembro de 1997;



Tribunal de Contas

Em 1 de Abril de 1993, 16 de Setembro de 1993, 1 de Agosto de 1994 e 11 de Agosto de 1995, o demandado assinou com a CEU – Cooperativa de Ensino Universitário, CRL (UAL), contratos de prestação de serviços, contra a prestação de uma avença mensal, para, como docente na Universidade Autónoma de Lisboa, Luís de Camões, aí leccionar regularmente;

O exercício daquelas funções implicava a dedicação exclusiva, nos termos do que dispõe o art.º 70º do DL 448/79, de 13/11, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 2.º do DL 145/87, de 24/34, aplicável à carreira docente do ensino superior politécnico por via do disposto no seu art.º 6.º;

Ao assinar aqueles contratos e, em virtude deles, ao ter passado a dar aulas na UAL, o demandado começou a acumular funções naqueles dois estabelecimentos de ensino superior: o ISCAL, estabelecimento de ensino público, e a UAL, estabelecimento de ensino privado e cooperativo;

Esta acumulação violou o seu contrato e estatuto de docente do ISCAL, em regime de exclusividade (vide art.º 70.º do DL 448/79, de 13/11, supra referido);

Esta acumulação, conforme resulta do art.º 33.º do DL n.º 54/90, de 5/09, violou também o seu estatuto de Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISCAL;

Por causa do exercício do cargo de Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISCAL e do regime de exclusividade em que exercia a sua função de docente no ISCAL, veio o requerido a ser pago, durante o período compreendido entre Outubro de 1993 a Dezembro de 1996, de acordo com o quadro constante do art.º 10.º do Requerimento Inicial;

Assim, e por ter permitido que fossem pagos e auferir aqueles vencimentos, correspondentes ao regime de dedicação exclusiva, a que não tinha direito,



Tribunal de Contas

veio o requerido a permitir-se receber indevidamente a quantia de 5.123.200\$00 (art.º 11.º do R.I.);

Os pagamentos correspondentes àqueles vencimentos, porque ilícitos, atenta a violação do estatuto contratual por parte do requerido e por não corresponderem, afinal à efectiva dedicação exclusiva das suas funções de docente, traduziram-se num prejuízo para o Estado no valor correspondente ao excesso de vencimento que o requerido auferiu sem a contrapartida de exclusividade respectiva (art.º 12.º do R.I.);

Por isso, eles constituem, para efeitos do que se dispõe nos artigos 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, e 54.º, 55.º, 57.º, 58.º, n.º 1, alínea b), e 89.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, **um pagamento indevido** no valor de Esc. 5.123.200\$00 (art.º 13.º do R.I.).

O demandado, até pelas funções directivas e administrativas que desempenhava, **sabia e tinha a obrigação de saber que não podia ter assinado aqueles contratos com a UAL**, sem violar o regime de exclusividade que decorria do seu cargo de Vice-Presidente do Conselho Administrativo do ISCAL e o regime de exclusividade como docente que contratara com este Instituto (art.º 14.º do R.I.);

O demandado sabia também que **era o único membro do Conselho Administrativo do ISCAL que tinha conhecimento daqueles factos e que, por isso, não devia ter autorizado o seu pagamento** (art.º 15.º do R.I.);

Agiu, assim, consciente e voluntariamente (art.º 16.º do R.I.).

Termina pedindo a condenação do demandado na reposição da quantia de Esc. 5.123.200\$00/€ 25.554,41 (vinte e cinco mil quinhentos e cinquenta e



Tribunal de Contas

quatro euros e quarenta e um cêntimos), a que acrescem os juros previstos no n.º 3 do art.º 59.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

2. Citado, o demandado contestou o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, o seguinte:

Por excepção

Tendo decorrido mais de cinco anos sobre a data dos factos que lhe são imputados, deve o processo ser arquivado com fundamento em **prescrição**.

Os vencimentos que auferiu resultaram do disposto expressamente na Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, nada sendo abonado para além do legalmente estipulado;

Esta confissão é reconhecida pelo próprio ISCAL, quando confessa esta mesma situação, **representando esta declaração desistência de qualquer direito, ou seja, renúncia por parte do ISCAL;**

O ISCAL é uma pessoa colectiva com autonomia jurídica, financeira e administrativa, pelo que pode tomar, como tomou, essa decisão;

Impugna-se, assim, a relação constante da p.i., no que respeita a verbas indevidamente pagas;

A declaração do ISCAL a dizer que pagou apenas o constante da Lei, **representa renúncia legítima**, o que invalida a prossecução do processo e a não procedência do pedido.

Por impugnação

Antes de aceitar leccionar na UAL - Universidade onde frequentava o Curso de Mestrado - , solicitou e obteve autorização do Presidente do Instituto Politécnico de Lisboa para o fazer;



Tribunal de Contas

Tendo tomado posse do lugar de Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISCAL, contactou o Presidente do IPL, em uma das reuniões que teve com ele, tendo-lhe sido dito que não era preciso renovar o pedido concedido e que se mantinha a situação de autorização;

Nesse pressuposto e com conhecimento do Presidente do IPL, aceitou continuar, sempre no âmbito do Curso de Mestrado, encontrando-se, por esta via, legitimada a acumulação;

Essa colaboração nunca pôs em causa o exercício das funções no ISCAL, nunca faltando ao que quer que fosse e à hora que fosse.

Consequentemente, ou por se verificar a prescrição invocada, ou por se verificar a renúncia, e, bem assim, por se verificar que houve autorização da entidade competente, não há violação do regime de exclusividade.

Em face do indicado, não se verificam os pressupostos da p.i., pelo que deve o processo ser arquivado, com as legais consequências.

3. O Ministério Público respondeu, alegando que não se verifica a invocada prescrição. E isto porque não se mostra decorrido o prazo de 10 anos previsto no art.º 70.º da Lei 98/97, de 26/8.

4. O Tribunal é competente em razão da nacionalidade, da matéria e da hierarquia. O processo encontra-se isento de nulidades que o invalidem na totalidade. A petição não é inepta. O processo é o próprio e válido. As partes são dotadas de personalidade e capacidade judiciárias e são legítimas.

5. Procedeu-se a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforme consta da acta de julgamento e junta aos autos.



II – FUNDAMENTAÇÃO FÁCTICA.

A factualidade relevante e provada nos termos do art.º 791.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de Julgamento nestes autos (art.º 93.º da Lei n.º 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

A) - “FACTOS PROVADOS:

A) Desde 24 de Janeiro de 1991 que o demandado vinha celebrando com o Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) do Instituto Politécnico de Lisboa (IPL) sucessivos contratos administrativos de provimento para o exercício nesse estabelecimento de ensino superior de funções docentes – fls. 775, 776, 779 e 790; 755, 756, 759, 760; 732, 733, 737 do processo apenso;

B) Em 7 de Outubro de 1993, foi nomeado Vice-Presidente do ISCAL, cargo de que tomou posse em 11 de Outubro de 1993 e que exerceu até ao termo do mandato em Outubro de 1996 – vide docs. de fls. 29 e 30 do Anexo à Auditoria ao ISCAL relativo à Gerência de 1994;

C) Durante o período a que se refere a alínea que antecede, foi membro do Conselho Administrativo do ISCAL – vide docs. de fls. 67 a 96 e docs. de fls. 29 e 30 do Anexo à Auditoria ao ISCAL;

D) Em 19 de Abril de 1994 e 26 de Abril de 1996, o demandado celebrou com o ISCAL do IPL outros contratos administrativos de provimento, com cláusulas



Tribunal de Contas

que previam o regime de exclusividade, para o biénio de 30 de Dezembro de 1993 a 30 de Dezembro de 1995 e de 31 de Dezembro de 1995 a 31 de Dezembro de 1997 – vide fls. 755 e 756, bem como fls. 759 e 760 do processo apenso; vide fls. 732, 733, 737 do processo apenso;

E) Em 1 de Abril de 1993, 16 de Setembro de 1993, 1 de Agosto de 1994 e 11 de Agosto de 1995, o demandado assinou com a CEU – Cooperativa de Ensino Universitário, CRL (UAL), os “contratos de prestação de serviços”, cujas cópias se encontram juntas de fls. 16 a 36 dos autos, tendo recebido as remunerações correspondentes, conforme se pode ver de fls. 339 a 361 dos autos;

F) O demandado, por requerimento dirigido ao Senhor Presidente do Instituto Politécnico de Lisboa - entrado em 26 de Maio de 1993 – requereu o seguinte: *“MJCM, Equiparado a Professor Adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) vem requerer autorização para leccionar Direito de Família e Sucessões e Direito Internacional Público (4 horas semanais) até ao fim das aulas deste ano, na Universidade Autónoma de Lisboa (U.A.L).”*. – vide doc. de fls. 1057 do processo apenso;

G) Sobre aquele requerimento, em 26 de Junho de 1993, foi proferido o seguinte despacho: *“Ao IPL para autorização”* – vide doc. de fls. 1057 do processo apenso;

H) Em 20 de Julho de 1993, o Presidente do Instituto Politécnico de Lisboa proferiu o seguinte despacho: *“Autorizo”* – vide doc. de fls. 1057 do processo apenso;



Tribunal de Contas

I) O primeiro “contrato de prestação de serviços” com a UAL foi celebrado em 1 de Abril de 1993 e vigorou até 30 de Setembro de 1993. Neste fez a declaração de que estava a prestar serviço docente em Estabelecimento de Ensino Público em regime de tempo integral – vide docs. de fls. 18, 19 e 21 dos autos;

J) O segundo “contrato de prestação de serviços” com a UAL foi celebrado em 16 de Setembro de 1993 para vigorar entre 1 de Outubro de 1993 e 30 de Setembro de 1994. Neste fez a declaração de que estava a prestar serviço docente em Estabelecimento de Ensino Superior Público em regime de tempo integral – vide docs. de fls. 32, 33, 34 e 36;

L) O terceiro “contrato de prestação de serviços” com a UAL foi celebrado em 1 de Agosto de 1994 para vigorar entre 1 de Outubro de 1994 e 30 de Setembro de 1995. Neste fez a declaração de que estava a prestar serviço docente em Estabelecimento de Ensino Superior Público em regime de tempo integral – vide docs. de fls. 27, 28, 29 e 30 dos autos;

M) O quarto “contrato de prestação de serviços” com a UAL foi celebrado em 11 de Agosto de 1995 para vigorar entre 1 de Outubro de 1995 e 30 de Setembro de 1995. Neste fez a declaração de que estava a prestar serviço docente em Estabelecimento de Ensino Superior Público em regime de dedicação exclusiva – vide docs. de fls. 22, 23, 24 e 25.

N) Fizeram parte da gerência do ISCAL, em 1993 (1de Janeiro a 31 de Dezembro de 1993) os seguintes elementos:

Presidente do Conselho Directivo e Membro do Conselho Administrativo:
AASC;

Vice-Presidente do Conselho Directivo e Membro do Conselho Administrativo,
a partir de 11 de Outubro de 1993, MJCM;



Tribunal de Contas

Membro do Conselho Directivo e Conselho Administrativo: MASSG;

Membro do Conselho Administrativo no período de 1 de Janeiro a 10 de Outubro de 1993: MMPMC – vide fls. 29 do Anexo à Auditoria ao ISCAL relativo à Gerência de 1994;

O) Fizeram parte da gerência do ISCAL, em 1994 (1 de Janeiro de 1994 a 31 de Dezembro do mesmo ano) os seguintes elementos:

Presidente do Conselho Directivo e Membro do Conselho Administrativo:
AASC;

Vice-Presidente do Conselho Directivo e Membro do Conselho Administrativo,
MJCM;

Membro do Conselho Directivo e Conselho Administrativo: MASSG - vide fls. 29 do Anexo à Auditoria ao ISCAL relativo à Gerência de 1994;

P) As actas do Conselho Administrativo do ISCAL de 11 de Outubro de 1993 até 19 de Dezembro de 1996 estão todas assinadas pelo ora demandado, enquanto membro do Conselho Administrativo do ISCAL – vide docs. de fls. 67 a 96;

Q) Eram responsáveis pelo IPL:

Em 1993:

Presidente – AAC.

Vice-Presidente – HCRV.

Em 1994:

Presidente – AAC.

Vice-Presidente – HCRV



Tribunal de Contas

Vice-Presidente – AAABJ – vide fls. 18 a 28 do “Anexos” da Auditoria ao ISCAL

R) Os vencimentos processados pelo ISCAL ao demandado, no período compreendido entre Outubro de 1993 a Dezembro de 1996, foram os correspondentes a equiparado a Professor Adjunto em regime de exclusividade – Outubro a Dezembro de 1995, o correspondente a Professor Adjunto, 1.º Escalão, índice 185, em regime de exclusividade, e de Janeiro de 1996 a Dezembro de 1996, 2.º escalão, índice 195, em regime de exclusividade – vide docs. de fls. 129 a 289 dos autos;

S) Entre Outubro de 1993 e Dezembro de 1996, o demandado recebeu as remunerações indicadas no quadro constante do art.º 10.º do Requerimento Inicial – vide docs. de fls. 129 a 289 dos autos;

T) As folhas de pagamento dos vencimentos dos “funcionários” do ISCAL relativas ao ano económico de 1993 nas quais se encontram os vencimentos pagos ao demandado, encontram-se todas assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo do ISCAL – vide docs. de fls. 96 a 140 dos autos;

U) As folhas de pagamento dos vencimentos dos “funcionários” do ISCAL relativas ao ano económico de 1994, nas quais se encontram os vencimentos pagos ao demandado, encontram-se todas assinadas pelo demandado (vide docs. de fls. 143, 146, 149, 152, 155, 167, 170, 176, 179, 185 e 188), com excepção das referentes aos meses de Agosto, Setembro e Novembro, bem como a folha de pagamento junta a fls. 182, relativa ao mês de Dezembro, que



Tribunal de Contas

se encontram assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo – vide docs. fls. 143 a 188 dos autos;

V) As folhas de pagamento dos vencimentos dos “funcionários” do ISCAL relativas ao ano económico de 1995, nas quais se encontram os vencimentos pagos ao demandado, encontram-se todas assinadas pelo demandado (vide fls. 200, 203, 206, 209, 215, 218, 227 e 224, sendo as folhas 206, 209 e 215 relativas ao mês de Junho), com excepção das referentes aos meses de Janeiro, Fevereiro, Março, Agosto, Novembro e Dezembro, que se encontram assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo – vide docs. de fls. 189 a 236 dos autos;

X) As folhas de pagamento dos vencimentos dos “funcionários” do ISCAL relativas ao ano económico de 1996, nas quais se encontram os vencimentos pagos ao demandado, encontram-se todas assinadas pelo demandado (vide fls. 239, 242, 245, 257, 260, 266, 269, 283, 286 e 289, sendo as folhas 257, 260 e 266 relativas ao mês de Junho, e as folhas 283 e 286 relativas ao mês de Novembro), com excepção das referentes aos meses de Abril, Maio, Agosto, Setembro e Outubro, que se encontram assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo – vide fls. 239 a 289 dos autos;

Z) As assinaturas do demandado nas folhas de pagamento a que se referem as alíneas que antecedem encontram-se apostas por debaixo da expressão “*O Presidente C. Directivo*” com a palavra “*O*” riscada (risco transversal);

A’) Relativamente às autorizações para pagamento de vencimentos com referência aos anos de 1993 a 1996, não foram proferidos quaisquer despachos



Tribunal de Contas

de delegação de competências por parte do Presidente do Conselho Directivo do ISCAL – vide Acta de fls. 298 e doc. de fls. 306 dos autos;

B’) MMPC e AASC, testemunhas nestes autos, fizeram parte do Conselho Científico do ISCAL no período compreendido entre Outubro de 1993 a Dezembro de 1996 – vide Acta de fls. 298 e docs. 307 a 311 e 315 dos autos;

C’) O Presidente do Instituto Politécnico de Lisboa (IPL), AAC, convocou uma reunião do Conselho Científico do ISCAL para o dia 25 de Julho de 1994, na sede do Instituto Politécnico de Lisboa, com um único ponto de agenda:

“- Abertura de concursos para o preenchimento de vagas do quadro de professores do ISCAL” – vide doc. de fls. 312 e 313 dos autos;

D’) No dia convocado para a reunião – 25 de Julho de 1994 – a que se refere a alínea que antecede, o demandado, em conversa com o Presidente do IPL, pediu a este autorização para leccionar na Universidade Autónoma de Lisboa, ao que este lhe terá dito: *“Já autorizei. Não tenho que autorizar mais”*;

E’) O demandado é licenciado em Direito com inscrição na Ordem dos Advogados;

F’) Iniciou a frequência do mestrado na UAL no ano de 1993;

G’) Desde 1991 até, pelo menos, finais de Dezembro de 1996, que leccionou disciplinas de Direito no ISCAL;

H’) O facto de leccionar na UAL em nada interferiu com as funções docentes que exercia no ISCAL;



Tribunal de Contas

I') No âmbito da Auditoria ao ISCAL e a solicitação do Tribunal de Contas, MASSG, na qualidade de Chefe de Repartição do ISCAL e membro do Conselho Administrativo daquele Instituto, no período compreendido entre 1993 e Janeiro de 1997, esclareceu as razões pelas quais entendia não ter havido processamento de abonos indevidos ao demandado – vide doc. de fls. 1054 a 1056 do processo apenso, aqui, dado como reproduzido para todos os efeitos legais.

FACTOS NÃO PROVADOS:

A) Não ficou provado que o demandado, como Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISCAL, soubesse que não podia ter celebrado os “contratos de prestação de serviços” com a UAL – Universidade Autónoma de Lisboa, Luís de Camões (cfr. alíneas B) e E) dos factos provados);

B) Não ficou provado que o demandado, como docente que contratara com o ISCAL, em regime de exclusividade, soubesse que não podia ter celebrado os “contratos de prestação de serviços” com a UAL – Universidade Autónoma de Lisboa, Luís de Camões (cfr. alíneas D) e E) dos factos provados);

C) Não ficou provado que o único membro do Conselho Administrativo do ISCAL que sabia que o demandado tinha celebrado aqueles “contratos de prestação de serviços” era o próprio demandado.

D) Não ficou provado que o Presidente do IPL, nem que os outros membros do Conselho Administrativo do ISCAL, soubessem que o demandado recebia uma contraprestação remuneratória pelo seu trabalho como docente na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL);

E) Não ficou provado que o demandado tivesse concluído o mestrado na UAL;

F) Não ficou provado que o demandado, no âmbito do curso de mestrado, tivesse sido contactado para leccionar na UAL”.



**

B) Da rectificação da alínea U) do probatório, decorrente de erro material

Conforme se vê da alínea U) do probatório as folhas de pagamento indicadas como assinadas pelo demandado – vide docs. de fls. 143, 146, 149, 152, 155, 167, 170, 176, 179, 185 e 188 – correspondem a alguns dos meses relativos a folhas de pagamento assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo. Este lapso de carácter material conduziu a que, erradamente, se referissem as folhas de pagamento relativas aos meses de Agosto, Setembro e Novembro como tendo sido assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo.

Assim sendo, rectifica-se aquele erro material, ficando aquela alínea U) do probatório com a seguinte redacção:

“As folhas de pagamento dos vencimentos dos “funcionários” do ISCAL relativas ao ano económico de 1994, nas quais se encontram os vencimentos pagos ao demandado, encontram-se todas assinadas pelo demandado (vide docs. de fls. 143, 146, 149, 152, 155, 167, 170, 176, 179, 185 e 188), com excepção das referentes aos meses de **Junho, Julho e Outubro**, bem como a folha de pagamento junta a fls. 182, relativa ao mês de Dezembro, que se encontram assinadas pelo Presidente do Conselho Directivo – vide docs. fls. 143 a 188 dos autos”.

III – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

A) Enquadramento jurídico resumido



Tribunal de Contas

Em causa está um processo de julgamento de responsabilidade financeira, com fundamento em pagamentos indevidos (art.º 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, e art. 58.º, n.º 1, alínea b), da Lei 98/97, de 26/8).

A categoria autónoma de responsabilidade financeira pressupõe a prática de uma infracção típica às normas jurídicas que disciplinam a actividade financeira do Estado por parte de determinados sujeitos ou entidades ligadas à gestão de dinheiros públicos.

A responsabilidade financeira resulta da inobservância de certos deveres positivos por parte de determinados funcionários ou agentes (os contáveis), sujeitos à fiscalização e julgamento de instâncias jurisdicionais próprias, de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos

A lei define os pressupostos da responsabilidade financeira, estabelece tipicamente os responsáveis, determina as inter relações na respectiva obrigação e fixa também os modelos de avaliação da culpa.

A fonte da responsabilidade financeira reintegratória – a responsabilidade em causa nos autos – está na prática de uma infracção qualificada como infracção financeira, expressamente indicada na lei: alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos (art.º 59.º, n.º 1, da Lei 98/97, de 26/8, e art.º 49.º da Lei 86/89, de 8/9). Também constitui fonte de responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 60.º da Lei 98/97, de 26/8, a não arrecadação de receitas.

A responsabilidade financeira, por outro lado, apesar de depender da prática de actos ou omissões objectivamente qualificados como infracções financeiras, não tem natureza objectiva. E isto porque tal responsabilidade admite a relevância da culpa no comportamento dos responsáveis, de acordo com os



Tribunal de Contas

critérios que a lei estabelece (art.º 64.º da Lei 98/97, de 26/8, e art.º 50.º da Lei 86/89, de 8/9).

São, assim, pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória o facto ilícito, numa das espécies que a lei prevê (alcance, desvio, pagamento, omissão de receita), o nexo de imputação do facto ao agente, o dano, o nexo de causalidade entre o facto e o dano e, finalmente, a culpa.

Os responsáveis estão enumerados (art.º 61.º da Lei 98/97, e 49.º e 53.º da Lei 86/89).

Por fim, a responsabilidade pode ser directa, subsidiária ou solidária (artigos 62.º e 63.º da Lei 98/97, e art.º 49.º e 53.º da Lei 86/89).

A lei determina o conteúdo da obrigação de reposição (art.º 59.º da Lei 98/97, e art.º 49.º da Lei 86/89).

A reposição não tem lugar quando o respectivo montante seja compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado pela prática do acto ilegal ou pelos seus efeitos (n.º 4 do art.º 59.º, da Lei 98/97).

B) Da invocada prescrição

Alega o demandado que o processo deve ser arquivado, por terem decorrido mais de cinco anos sobre a data dos factos que lhe são imputados.

Mas sem razão, porquanto:

Os factos invocados, de acordo com o alegado, ocorreram no período compreendido entre **Outubro de 1993 e Setembro de 1996**;

O requerimento inicial foi distribuído em **30 de Junho de 2003**;

No domínio da Lei 86/89, de 8/9, o prazo de prescrição era de 30 anos (vide art.º 34.º do Decreto 22 257, de 25/2);



Tribunal de Contas

No domínio da Lei 98/97, de 26/8, o prazo de prescrição é de **10 anos** (art.º 70.º).

Resulta, assim, do exposto – vide data das invocadas infracções e data da distribuição do processo –, não estar o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória prescrito (vide art.º 70.º da Lei 98/97, de 26/8, por ser o regime mais favorável).

Improcede, assim, a invocada excepção peremptória de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória.

C) Da invocada renúncia do ISCAL à reposição dos pagamentos indevidos alegados pelo M.P.

Alega o demandado que o ISCAL, ao reconhecer que os vencimentos por si auferidos foram os correctamente abonados, está, no fundo, a fazer uma declaração de **renúncia** a qualquer direito.

Vejamos.

O que ficou provado quanto a esta questão foi apenas o seguinte: “No âmbito da Auditoria ao ISCAL e a solicitação do Tribunal de Contas, MASSG, na qualidade de Chefe de Repartição do ISCAL e membro do Conselho Administrativo daquele Instituto, no período compreendido entre 1993 e Janeiro de 1997, esclareceu as razões pelas quais entendia não ter havido processamento de abonos indevidos ao demandado” (alínea I’) do probatório).



Tribunal de Contas

Quer isto dizer que o ISCAL não produziu qualquer declaração que possa ser entendida como declaração de desistência ou renúncia a qualquer direito, tratando-se antes de uma mera declaração em que a entidade responsável presta esclarecimentos sobre as razões pelas quais entendia não ter havido processamento de abonos indevidos ao demandado.

Mas mesmo que o ISCAL tivesse produzido qualquer declaração nesse sentido, sempre esta deveria ser considerada nula, por se tratar de uma declaração cujo o *objecto era impossível* (art.º 133.º, alínea c), do Código do Procedimento Administrativo).

E isto pelas razões que a seguir se aduzem: **(i) os poderes da Administração têm todos eles a sua fonte imediata na lei e são inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis**¹; **(ii)** trata-se de um mero corolário do **princípio da legalidade**, constitucionalmente consagrado (art.º 266.º, n.º 2, da CRP, e 3.º do CPA), do qual resulta também que *será ilegal não só a actividade administrativa que viole uma proibição da lei, como toda a que não tenha numa disposição legal o seu fundamento expresso*²; **(iii)** e não existindo qualquer disposição legal que atribua à Administração a faculdade de desistir e de renunciar à reposição de pagamentos indevidos, nunca tal declaração, a existir, poderia ter quaisquer efeitos legais.

Improcede, assim, a invocada excepção peremptória.

D) Do pedido e da causa de pedir

¹ Cfr. Esteves de Oliveira, in Direito Administrativo, pág. 362

² Cfr. Esteves de Oliveira, obra citada, pág. 302.



Tribunal de Contas

O Ministério Público **pede**, a título de pagamentos indevidos, a condenação do demandado na reposição da quantia de 5.123.2000\$00 (acrescida de juros), quantia esta que corresponde à diferença entre os vencimentos efectivamente auferidos pelo demandado (no período compreendido entre Outubro de 1993 a Setembro de 1996) como se exercesse funções de docência em regime de exclusividade, e os vencimentos que este deveria ter recebido, os seja, os quantitativos correspondentes aos vencimentos pelo exercício da docência, em regime de tempo integral – vide art.º 10º do R.I. e alíneas a) e b) do pedido.

Com relevância para o pedido formulado alega o Ministério Público:

O demandado **acumulou funções** de docência em dois estabelecimentos de ensino superior: o **ISCAL**, estabelecimento de ensino público, com o qual, em 19/04/94 e 26/04/96, celebrou dois contratos administrativos de provimento, com cláusulas que previam o regime de exclusividade, para o biénio de 30/12/1993 a 30/12/1995 e de 31/12/1995 a 31/12/1997, e a **UAL**, estabelecimento de ensino privado e cooperativo, com o qual, em 01/04/1993, 16/09/1993, 01/08/1994 e 11/08/1995 celebrou contratos de avença;

O demandado tomou posse como Vice-Presidente do ISCAL em 11/10/1993, cargo que exerceu até ao termo do mandato em Outubro de 1996, tendo sido, durante o referido período, **membro do Conselho Administrativo do ISCAL**;



Tribunal de Contas

Apesar de não exercer a docência no ISCAL, em regime de exclusividade, recebeu daquele Instituto vencimentos – entre Outubro de 1993 e Outubro de 1996 – como se naquele regime exercesse tais funções;

O demandado era o único membro do Conselho Administrativo do ISCAL que tinha conhecimento do seu não exercício de funções docentes em regime de exclusividade, e, por isso, não devia ter autorizado o pagamento de tais vencimentos;

O pagamento de tais vencimentos traduziu-se num **prejuízo para o Estado correspondente ao excesso de vencimento que o demandado auferiu sem a contrapartida de exclusividade respectiva;**

Agiu, assim, consciente e voluntariamente.

E) Da procedência ou improcedência do pedido do Ministério Público, face à factualidade dada como provada e às disposições aplicáveis

Da factualidade alegada e provada nos autos, bem como das disposições aplicáveis, podemos dar como assente o seguinte:

- O demandado **acumulou funções** de docência em dois estabelecimentos de ensino superior: **o ISCAL**, estabelecimento de ensino público, com o qual, em 19/04/94 e 26/04/96, celebrou dois contratos administrativos de provimento, com cláusulas que previam o regime de exclusividade, para o biénio de 30/12/1993 a 30/12/1995 e de 31/12/1995 a 31/12/1997, e **a UAL**, estabelecimento de ensino privado e cooperativo, com o qual, em 01/04/1993,



Tribunal de Contas

16/09/1993, 01/08/1994 e 11/08/1995 celebrou contratos de prestação de serviços (alíneas D) e E) do probatório);

- **O último contrato de prestação de serviços celebrado entre o demandado e a UAL teve o seu *terminus* em 30 de Setembro de 1996 (alínea M) do probatório);**

- **O demandado, em 7/10/93, foi nomeado Vice-Presidente do ISCAL, cargo de que tomou posse em 11/10/1993 e que exerceu até ao termo do mandato em Outubro de 1996, tendo sido, durante o referido período, membro do Conselho Administrativo do ISCAL (alíneas A) e B) do probatório);**

- No decurso do 2.º contrato de prestações de serviços com a UAL (alínea J) do probatório), o demandado celebrou, em 19/04/1994 (e para o biénio de 30/12/1993 a 30/12/1995), o 1.º contrato administrativo de provimento com o ISCAL, com cláusula que previa o regime de exclusividade (alínea D) do probatório), sendo também, à data, Vice-Presidente do Conselho Directivo ISCAL e por inerência membro do Conselho Administrativo daquele mesmo Instituto (alínea B) do probatório e art.º 40.º, alínea b) do DL n.º 54/90, de 5/8);

- **O demandado, como Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISCAL e membro do Conselho Administrativo, na data em que celebrou o 1.º contrato de provimento – 19-04-1994 –, **sabia que não iria apenas exercer funções docentes no ISCAL, como de facto aconteceu** (o demandado, como resulta das alíneas E), e I) a M) do probatório, exerceu funções docentes na UAL de 1 de Abril de 1993 a 30 de Setembro de 1996; como docente tinha também, e como é óbvio, conhecimento desses factos; só que, nessa qualidade, tal**



Tribunal de Contas

conhecimento só releva para efeitos de reposição, tal como resulta do disposto no art.º 70.º do DL n.º 448/79, de 13/11, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 2.º do DL 145/87, de 24/3, aplicável à carreira docente do ensino superior politécnico por via do disposto no seu art.º 6.º);

- **Os contratos administrativos de provimento** celebrados entre o ISCAL e o demandado, ao contrário do que neles vem expresso (cláusulas 2.º) **não foram celebrados em regime de dedicação exclusiva**. E isto porque nem dos autos nem dos respectivos contratos consta qualquer **declaração de renúncia** “*ao exercício de qualquer função ou actividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal*”, **declaração sem a qual o demandado não pode ser considerado no indicado regime** (vide fls. 755 a 769, e fls. 732 a 737 do proc. inst; vide art.º 70º do DL 448/79, de 13/11, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 2.º do DL 145/87, de 24/34, aplicável à carreira docente do ensino superior politécnico por via do disposto no seu art.º 6.º);

- **O demandado, na sua qualidade de Vice-Presidente, autorizou os seguintes pagamentos a si próprio, a título de vencimentos, correspondendo tais vencimentos aos de docente equiparado a Professor Adjunto em regime de exclusividade** (estes quantitativos estendem-se apenas até Setembro de 1996, muito embora tenha sido pagos retroactivos em Outubro desse mesmo ano)

Ano 1993 – 0

Ano de 1994 – Janeiro a Maio, Agosto, Setembro e Novembro (vide fls. 143, 146, 149, 152, 155, 167, 170, 176, 179, 185 e 188 dos autos)



Tribunal de Contas

Ano de 1995 - Abril a Julho, Setembro e Outubro (vide fls. 200, 203, 206, 209, 215, 218, 224 e 227, sendo as folhas 206, 209 e 215 relativas ao mês de Junho)

Ano de 1996 – Janeiro a Março, Junho e Julho (vide fls. 239, 242, 245, 257, 260, 266, 269, 283, 286 e 289, sendo as folhas 283 e 286, relativas ao mês de Novembro; vide, a propósito dos anos em causa as alíneas U), V), X) e Z) do probatório);

- A diferença entre os vencimentos pagos pelo demandado a si próprio, em regime de exclusividade, e os vencimentos que este poderia auferir, de acordo com o requerimento inicial – vencimentos correspondentes aos de Professor em regime de tempo integral – é a seguinte:

Ano 1993 – 0

Ano de 1994 – Janeiro a Maio, Agosto, Setembro e Novembro = 1.046.700\$00

Ano de 1995 - Abril a Julho, Setembro e Outubro = 931.700\$00

Ano de 1996 – Janeiro a Março, Junho e Julho = 708.700\$ (vide alíneas U), V), X) e Z) do probatório).

Totaliza a referida diferença um total de: 2.687.100\$00

- Tais pagamentos - os correspondentes à referida diferença - são ilegais, porquanto, não tendo o demandado prestado a supra referida declaração de renúncia, não podia este ser considerado docente contratado em regime de dedicação exclusiva, devendo antes ser considerado docente contratado em regime de tempo integral (vide fls. 755 a 769, e fls. 732 a 737 do proc. inst; vide art.º 70º do DL 448/79, de 13/11, na redacção que lhe foi dada pelo



Tribunal de Contas

art.º 2.º do DL 145/87, de 24/34, aplicável à carreira docente do ensino superior politécnico por via do disposto no seu art.º 6.º).

E não podendo o demandado ser considerado docente em regime de dedicação exclusiva, não podia este ser pago como se naquele regime exercesse tais funções, devendo antes ser pago como docente contratado em regime de tempo integral. E isto até porque, de facto, assim não as exercia.

Traduziram-se, assim, tais pagamentos num dano para o Estado no valor correspondente ao excesso de vencimento que o requerido auferiu sem a contrapartida de exclusividade respectiva – vide, a propósito, o que dispõe o art.º 59.º da Lei 98/97, de 26/08, e art.º 49.º da Lei 86/89, de 8/9.

- Os referidos pagamentos são imputáveis ao demandado, porquanto:

(i) foi este quem autorizou os referidos pagamentos a si próprio (cfr. alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º, 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, todos da Lei 98/97, de 26/08, e 49.º da Lei 86/89, de 8/9);

(ii) embora *não ficasse provado* que o demandado tinha *o propósito de praticar os factos ilícitos supra descritos* – pagamentos ilegais -, *nem que este os previu como possíveis*, não podemos deixar de tirar as devidas ilações da factualidade dada como assente, tendo em conta os *deveres de diligência* a que aquele estava obrigado, segundo as circunstâncias e os seus conhecimentos e capacidades pessoais;

(iii) a questão consiste, pois, em saber se o demandado *podia e devia ter previsto tal resultado como possível*;



Tribunal de Contas

(iv) e, a meu ver, a resposta a esta questão só poderá ser positiva, pelas razões que se seguem:

o demandado era licenciado em Direito e leccionava cadeiras de Direito, frequentando até o mestrado em Direito na UAL (vide alíneas E'), F') e G') dos factos provados);

era Vice-Presidente do Conselho Directivo do ISCAL e membro do Conselho Administrativo daquele mesmo Instituto (alínea B) do probatório); não exercia de facto funções docentes no ISCAL em regime de dedicação exclusiva, uma vez que, aquando da celebração do 1.º contrato administrativo de provimento com o ISCAL – 19-04-1994 – já exercia funções docentes na UAL, situação que se manteve até 30 de Setembro de 1996 (alíneas D) e M) do probatório).

Ou seja: de acordo com a prova produzida, podemos afirmar que o demandado embora não tivesse representado a possibilidade da ilegalidade dos pagamentos por si autorizados, *podia e devia tê-los previsto, atentos os seus conhecimentos e capacidades pessoais* (licenciado em Direito; professor de Direito; frequência do Mestrado em Direito; Vice-Presidente e membro do Conselho Administrativo do ISCAL) *e as circunstâncias fácticas em que tais pagamentos ocorreram* (o demandado exercia de facto funções docentes em acumulação).

Dito de outro modo: o demandado ao autorizar aqueles pagamentos a si próprio, a título de vencimentos, como se docente em regime de exclusividade se tratasse, *omitiu os deveres de diligência a que estava obrigado*, segundo as circunstâncias e os seus conhecimentos e capacidades pessoais, tendo, por isso,



Tribunal de Contas

actuado com *negligência inconsciente* (art.º 61.º, n.º 5 da Lei 98/97, de 26/8, e art.º 49.º e 50.º da Lei 86/89, de 8/9).

Há, todavia, dois aspectos que concorrem para **atenuar a culpa**: **(i)** o facto de o conteúdo das autorizações para pagamento efectuadas pelo demandado ser o mesmo das autorizações feitas anteriormente pelo Presidente do Conselho Directivo do ISCAL, **o que equivale a dizer que já havia uma prática anterior nesse sentido** (resulta das alíneas R), S) T), U), V) e X) do probatório, que o Presidente do Conselho Directivo já, anteriormente, havia autorizado o pagamento de vencimentos ao demandado como se este fosse docente em regime de exclusividade, o que aconteceu mesmo antes de este ter celebrado o 1.º contrato de administrativo de provimento com o ISCAL - vide meses de Outubro e de Dezembro de 1993), **concorrendo tal facto para uma atenuação da censura decorrente da omissão dos deveres de diligência a que o demandado estava obrigado**; **(ii)** o facto de o exercício da docência na UAL não ter interferido com as suas funções, igualmente de docência, que exercia no ISCAL (vide alínea H') do probatório; vide art.º 64.º da Lei 98/97, de 26/8, e 50.º da Lei 86/89, de 8/9).

Mostram-se, assim, verificados todos os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória: **(i)** o facto ilícito, por terem sido efectuados pagamentos ilegais, no montante de Esc. 2.687.100\$ / 13 403,200 € **(ii)** o nexó de imputação do facto ao demandado, por ter sido este quem autorizou os pagamentos; **(iii)** o dano, resultante do excesso de vencimento que o demandado auferiu sem a contrapartida da exclusividade respectiva; **(iv)** o nexó de causalidade entre os referidos pagamentos e o dano, já que este resultou



Tribunal de Contas

directamente dos ditos pagamentos; (v) e a culpa, na modalidade de negligência inconsciente.

Procede, assim, em parte e nos termos supra descritos, o pedido formulado pelo Ministério Público.

Atento o exposto, com apelo à benevolência que este Tribunal usava ter no domínio da Lei 86/89 – foi na sua vigência que ocorreram as referidas autorizações para pagamento –, e atendendo ao facto de tais pagamentos terem sido autorizados com negligência inconsciente, a que acresce o facto de já existir uma prática anterior com o mesmo conteúdo – pagamentos anteriormente autorizados pelo Presidente do Conselho Directivo do ISCAL –, bem como o facto de a acumulação de funções em nada ter interferido com as funções docentes que exercia no ISCAL, entendemos ser de **reduzir para 1/3** a responsabilidade reintegratória que subsiste, no montante de Esc. 2.687.100\$ / 13 403,20 € **o que perfaz o montante de Esc. 895.700\$ / 4 467,73 €**

3. DECISÃO

Termos em que se declara a acção parcialmente procedente, por provada e, em consequência,

- a) Condena-se o demandado, a reintegrar os cofres públicos dos dinheiros indevidamente pagos, no montante de **Esc. 895.700\$ / 4 467, 73 €**, ao abrigo dos artigos 49.º, n.º 1, e 50.º da Lei 86/89, de 08SET, 59.º, n.ºs 1, 2 e 3, 61.º, n.ºs 1 e 5, 62.º, n.º 1, 64.º e 111.º, 4 e 5 da Lei 98/97, de 26AGO, **a que acrescem os juros de mora legais, a partir da sentença;**
- b) Condena-se o demandado nos emolumentos legais.



Tribunal de Contas

Registe e notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 7 de Maio de 2004

A Juíza Conselheira
(Helena Maria Ferreira Lopes)

Trânsito em julgado 02-06-2004