



## ACORDÃO N.º 135 /04 – 12 OUT. - 1.ª S/SS

### PROCESSO N.º 1311/2003

1. O **Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)**, remeteu para fiscalização prévia o Contrato de Prestação de Serviços para a **digitalização e indexação dos documentos e processos do INPI**, respeitantes às Direcções de Marcas e Patentes, celebrado com o Consórcio GEOGLOBAL/JOUVE.

2. Dos elementos constantes do processo, releva a seguinte factualidade.

2.1. Em consequência da decisão da não adjudicação em procedimento concursal anterior, o Conselho de Administração do INPI deliberou, em 1 de Fevereiro de 2002, abrir novo concurso público internacional, tendo em vista a digitalização do seu fundo documental ;

2.2. O anúncio do concurso foi publicitado no DR, III Série, de 20 de Março de 2002 e demais publicações obrigatórias;

2.3. Por despachos de 21 de Agosto e de 10 de Setembro de 2002, exarados, respectivamente, nas Informações n.º 55/DOG/2002 e n.º 57/DOG/2002,



## Tribunal de Contas

---

a Senhora Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia aprovou e autorizou a despesa relativa ao concurso referido e adjudicou a prestação deste serviço ao consórcio GEOGLOBAL/JOUVE, a que correspondiam os preços unitários propostos por este último ;

2.4. Em **19 de Dezembro de 2002** foi celebrado o contrato acima identificado, dele constando, em anexo II, os preços unitários acordados; nesta mesma data, o contrato iniciou a produção dos seus efeitos, conforme esclarecido pelo INPI (ofício nº 1715-DOG/309/2003, de 1 de Agosto);

2.5. Em 2 de Junho de 2003 foram remetidos o contrato e a respectiva documentação, tendo o processo sido recebido neste Tribunal em 4 de Junho do mesmo ano;

2.6. Na instrução do processo e de acordo com as diligências complementares de aperfeiçoamento efectuadas, veio a verificar-se que:

2.6.1. Em **31 de Dezembro de 2002**, foi efectuado o pagamento do montante de € 171.495,66 (€ 144,114 + IVA), a título de **adiantamento**, correspondente a 20% do valor global estimado do contrato, como o previa a cláusula 12<sup>a</sup>;

2.6.2. Embora fazendo parte das condições do concurso (nºs 26 e 27 do



## Tribunal de Contas

---

Programa e nº 10 do Anúncio), não foi prestada caução de valor igual ou superior ao adiantamento efectuado;

2.6.3. O valor estimado para o contrato, conforme informação do INPI de 11 de Julho de 2003, era de €857.478,30;

2.6.4. No ano económico de 2002, ano em que foi efectivado aquele adiantamento, **não foram prestados serviços de montante igual ou superior** aos valores adiantados, como se conclui do plano de trabalho constante do Anexo I e da data da outorga do contrato;

2.6.5 O adiantamento em causa não foi autorizado pela entidade competente para a autorização da despesa;

2.6.6. Tendo em atenção o plano de trabalho constante no anexo I do contrato, existiam **encargos financeiros em mais de um ano económico** ; o próprio INPI o reconheceu, como reconheceu que não foi obtida autorização de repartição de encargos para 2003 (ofício nº 1606-DOG/283/2003, de 11 de Julho);

2.6.7. Em 6 de Setembro de 2004, através do ofício nº 1146-DOG/317/04, o INPI veio informar o Tribunal de que **os serviços** constantes do Concurso Internacional para a Digitalização do Fundo Documental do INPI, contratados ao consórcio GEOGLOBAL/JOUVE, **tinham sido já prestados na íntegra e**



**realizado o pagamento na sua totalidade**, conforme mapa em anexo, de onde constam pagamentos em 2003 e 2004.

3. Suscitadas várias questões ao INPI, foi por este esclarecido o seguinte:

3.1. Quanto ao pagamento do adiantamento sem contraprestação de serviços, o INPI informou que o contrato produziu efeitos financeiros reportados a 31 de Dezembro de 2002, com o pagamento de €171 495,66 equivalente a 20% do montante total do contrato (ofício nº 1715-DOG/309/2003, de 1 de Agosto). Este pagamento deveu-se “...principalmente ao facto do INPI ter aderido ao projecto denominado “A Iniciativa Pública para a Valorização da Propriedade Industrial” no âmbito do POE (Programa Operacional de Economia), no qual existe uma calendarização própria, de disponibilidade de verbas aos organismos que a ele aderiram, distribuídas pelo ano civil em causa.

*Isto leva a que a entidade executor – neste caso o INPI – a cumprir um monograma de execuções/pagamentos, cujo incumprimento pode comprometer o futuro reembolso da componente comunitária. Daí que o INPI no intuito de aproveitar essas verbas, tenha estipulado 20% do montante do contrato a ser pago no início do mesmo, visto que o ano de 2002 praticamente estava no fim”.*

3.2. Tendo sido devolvido o contrato para que o INPI promovesse a ratificação do adiantamento efectuado por parte da Ministra das



Finanças, aquele Instituto, em 8 de Setembro de 2003, através do ofício n.º 1858-DOG/363, informou o Tribunal das diligências efectuadas junto da Tutela e, posteriormente, através do ofício n.º 2229-DOG/484/2003, de 28 de Novembro, da remessa ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Orçamento do referido pedido de ratificação de autorização de adiantamento de despesa, ratificação esta que não se encontra demonstrada;

- 3.3. Tendo sido solicitado o envio da portaria autorizadora da plurianualidade da despesa, nos termos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, o INPI, confirmando os referidos encargos em mais de um ano económico, informou que não foi elaborado o referido documento *«...uma vez que este projecto no momento em que foi lançado tinha como objectivo a sua execução urgente e no mesmo ano económico. Tal não se veio a verificar devido a alguns contratemplos durante os trâmites próprios do concurso, daí que a sua execução tenha passado para o ano de 2003, visto que o contrato definitivo foi tardiamente celebrado ....»* (ofício n.º 1606-DOG/283/2003, de 11 de Julho).
- 3.4. Relativamente à não prestação de caução para garantia de cumprimento das obrigações, o INPI informou que, sendo verdade que estipulou no concurso a prestação de caução, *“o INPI optou por não impor o cumprimento desse dever tendo em conta o grau de qualidade e confiança que as duas empresas unidas em consórcio têm no mercado nacional e internacional”*.



## Tribunal de Contas

---

Mais refere o INPI que existiu “...um encontro de vontades dos contraentes em não estipularem caução, ficando o Consórcio dispensado de a prestar.” (Cf. Ofício nº 1715 DOG/309/2003, de 1 de Agosto;

3.5. Quanto ao incumprimento do prazo de remessa do processo, o INPI informou que o contrato teve como **data de início dos seus efeitos jurídicos** a data da sua celebração e assinatura – 19 de Dezembro de 2002 – verificando-se deste modo um **atraso de 82 dias úteis** no envio do processo a este Tribunal (ofício nº 1715-DOG309/2003).

4. Atenta a comunicação de que o contrato devolvido ao INPI produzira todos os seus efeitos financeiros, o Tribunal, em 23 de Setembro último, notificou o Presidente daquele Instituto para remeter o contrato em apreciação, na sequência do que o mesmo foi recebido em 29 de Setembro de 2004. Face a esta data e considerando que a comunicação a que se refere o nº 3.2 reabriu novo prazo para devolução do processo a este Tribunal, verificou-se um atraso de 184 dias úteis no cumprimento da obrigação legal do seu envio para fiscalização prévia.

5. Dispõe o artigo 72º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, que podem ser autorizados **adiantamentos por conta de bens a entregar ou serviços a prestar** quando, cumulativamente (nº 1):

- o valor dos adiantamentos não seja superior a 30% do montante total do contrato com IVA ;
- seja prestada caução de valor igual ou superior ;



## Tribunal de Contas

---

- o contrato seja integralmente executado no ano económico em que a despesa foi autorizada.

Ora, no caso em apreço, nem se verificou contrapartida de serviços prestados por conta dos quais o adiantamento se efectivou, nem tão pouco foi prestada caução, não se verificando ainda execução do contrato no ano económico de 2002, no qual o adiantamento foi pago.

Quanto às explicações dadas pelo INPI elas não encontram tradução nas normas aplicáveis, pelo que não são de aceitar.

O mesmo artigo 72º, no seu nº 2, vem reiterar estas exigências para os adiantamentos em caso de contratos cujo encargo orçamental se verifique em mais de um ano económico; e mais, exige que, no ano económico em que são efectivados os adiantamentos, sejam entregues bens ou prestados serviços de montante igual ou superior aos valores adiantados, o que, à evidência, se não verificou no caso em apreço.

A lei admite (nº 4 do artigo 72º), contudo, que, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, possam ser autorizados adiantamentos sem que estejam reunidas todas as condições atrás enunciadas desde que obtida a anuência do Ministro das Finanças. Ora, se o INPI demonstrou ter solicitado aquela autorização, na sequência da devolução efectuada por este Tribunal, certo é que não apresentou qualquer documento comprovativo de que tal anuência foi dada.

Concluindo, encontra-se demonstrada a violação do artigo 72º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, norma esta de natureza financeira. Acresce que, nos termos da alínea e) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 16 de Agosto, os adiantamentos em casos não expressamente previstos na lei são susceptíveis de determinar **responsabilidade financeira sancionatória**.



## Tribunal de Contas

---

6. Conforme resulta ainda da factualidade apurada, do contrato em apreço decorreu **encargo orçamental em mais de um ano económico** – de facto, cobriu 2002, 2003 e 2004 – o que não foi acautelado pelo INPI que, ao desencadear o processo de concurso público, terá avaliado de forma insuficiente o calendário da prestação de serviços a contratualizar. Contudo, também é certo que, do plano de trabalhos constante do Anexo I ao contrato, era evidente que este envolveria encargos financeiros em mais de um ano económico, pelo que não se está perante situação que não pudesse, ainda, ser corrigida em conformidade com a lei.

Sobre a matéria, o artigo 22º, nº 1, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, impõe que a abertura do procedimento relativo a despesas que dêem lugar àquele tipo de encargos só pode ser efectivada com a prévia **autorização de repartição de encargos** conferida por portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respectivo ministro.

Abrem excepção a este princípio as despesas que resultem de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados ou quando os encargos não excedam, em cada um dos anos económicos seguintes, o limite de €99.759,58 (20.000 contos) e o prazo de execução não seja superior a 3 anos.

Ora, no caso em apreço e face ao encargo global do contrato, não só não se está perante plano ou programa plurianual aprovado por lei, como também os encargos anuais foram superiores ao limiar legalmente fixado.

E mais : não foi tão pouco accionado o nº 7 do mesmo artigo 22º, de acordo com o qual, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da tutela pode ser excepcionado certo tipo de contratos do disposto no





## Tribunal de Contas

---

nº 1, desde que se revelem imprescindíveis ao funcionamento dos serviços e sejam incompatíveis com as regras relativas às despesas plurianuais.

Acresce que as explicações apresentadas pelo INPI para o não cumprimento do disposto no artigo 22º - recorda-se que a instâncias deste Tribunal, que pedia para ser junta aos autos a necessária portaria conjunta – não têm, na lei aplicável, qualquer base ou cobertura.

Concluindo, estamos no caso em apreço perante uma violação do princípio consignado no nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, norma esta de natureza financeira.

Tratando-se ainda de norma reguladora da gestão e controle orçamental, a sua violação pode, nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, determinar o apuramento de **responsabilidade financeira sancionatória**.

7. De acordo com o nº 1 do artigo 45º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto, excepto quanto aos **pagamentos** a que derem causa.

Ora, no caso em apreço, o INPI veio agora aos autos – que aguardavam neste Tribunal que aqueles serviços informassem da obtenção do despacho de anuência referido em 3.2 – informar que tinha efectuado o pagamento integral dos serviços contratados ao consórcio GEOGLOBAL/JOUVE. Isto sem que tivesse sido obtido o necessário visto prévio.

O valor final dos custos do contrato foi de **€857. 478,36**.

Considerando que a fiscalização prévia tem como objectivo verificar se



## Tribunal de Contas

---

os contratos estão conforme às leis e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria (artigo 44º, nº 1, da Lei nº 98/97), houve no caso violação do nº 1 do artigo 45º da mesma lei, cuja natureza financeira se configura inquestionável.

A gravidade desta ilegalidade encontra-se reflectida na previsão do artigo 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de acordo com a qual a violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas é fonte **de responsabilidade financeira sancionatória**.

Convém salientar que, quer à data dos pagamentos que tiveram lugar já em 2004 (9 prestações, que envolveram um encargo de € 414.085,91), quer quando se efectivou parte dos pagamentos em 2003, o INPI estava plenamente ciente do teor e das conclusões do Acórdão nº 40/03, de 15 de Julho, 1ª S/Plenário, tirado em recurso por ele interposto, do qual resulta de forma inequívoca que os pagamentos sem prévio visto deste Tribunal são fundamento de responsabilidade financeira sancionatória, já que nele foi determinada a entrega de certidão ao Ministério Público para efeitos do artigo 89º da Lei nº 98/97.

8. Em síntese, o contrato em referência não poderia, nos termos conjugados da alínea c) do nº 1 do artigo 5º e da alínea b) do nº 1 do artigo 46º da Lei nº 98/97, ter produzido qualquer efeito financeiro antes de o visto ser concedido ou recusado.

Ao ter efectuado integralmente os pagamentos decorrentes do contrato antes de este Tribunal o apreciar e decidir, o INPI violou o citado nº 1 do artigo 45º da Lei nº 98/97, tornando inútil qualquer decisão a tomar por este Tribunal



## Tribunal de Contas

---

em sede de fiscalização prévia.

9. Como resulta também dos factos atrás enunciados, o contrato iniciou a produção dos seus efeitos materiais com a respectiva outorga em 19 de Dezembro de 2002 – é o próprio INPI quem o afirma – pelo que, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 81º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o processo respectivo deveria ter sido remetido ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar da data do início da execução do contrato. Ora, o processo em causa deu entrada neste Tribunal em 4 de Junho de 2003, pelo que a sua remessa foi intempestiva, verificando-se um **incumprimento de 82 dias úteis**.

E mais: verificou-se ainda um outro incumprimento de **184 dias úteis** porquanto, tendo em conta que os ofícios referidos em 3.2. não consubstanciaram uma resposta à diligência determinada por este Tribunal, a devolução do processo então determinada manteve-se pendente até 29 de Setembro do ano em curso, data em que o contrato foi devolvido a este Tribunal.

O desrespeito dos prazos fixados nos artigos 81º e 82º da Lei nº 98/97 é fonte de **responsabilidade sancionatória**, conforme disposto na alínea e) do nº 1 do artigo 66º da mesma lei, sendo certo que, também no Processo nº 3372/2002, de que veio a decorrer o recurso que deu lugar ao Acórdão nº 40/03 atrás lembrado, este incumprimento se verificou.

10. Nos autos, surgem como eventuais responsáveis para os efeitos dos números 6, 7, 8 e 9, o Presidente do Conselho de Administração do INPI, o Director de Organização e Gestão, e o Chefe do Departamento de Gestão Financeira.



# Tribunal de Contas

---

11. Assim e em conclusão, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em:

- 11.1. Não apreciar, por inutilidade, o contrato celebrado entre o INPI e o consórcio GEOGLOBAL/JOUVE, o qual é, em consequência, devolvido àquele Serviço;
- 11.2. Ordenar que, após trânsito em julgado, seja entregue ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, certidão do presente Acórdão, nos termos do artigo 89º da Lei nº 98/97 e para os efeitos previstos na alínea b) do nº 1 do artigo 65º e na alínea e) do nº 1 do artigo 66º da mesma Lei;
- 11.3. Remeter cópia deste Acórdão a Sua Excelência o Ministro das Actividades Económicas e do Trabalho, que tutela o INPI;
- 11.4. Mandar publicar este Acórdão no Diário da República e na Internet, com supressão dos nomes.

Sem emolumentos.

Lisboa, em 12 de Outubro de 2004.



## OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

José Luís Pinto Almeida

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto