



# Tribunal de Contas

---

**PROCº Nº 33-M/01**

**Requerente:** MINISTÉRIO PÚBLICO

**Demandados:** F1 F2, F3 e F4, membros do Conselho de Administração do Hospital de Santa Maria

**SENTENÇA Nº 16 /02NOV12/3ªS**

## I - Relatório

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo de julgamento autónomo de multa, dos membros do Conselho de Administração do Hospital de Santa Maria (CA/HSM), nas qualidades de, respectivamente, Presidente, Administrador Delegado, Director Clínico e Enfermeira Directora.

Invoca, em síntese, que, mediante ofício assinado pela Directora do Serviço de Aprovisionamento (DSA), em representação do CA/HSM, foi remetido ao Tribunal de Contas, para Visto, em 24/10/00, 1 contrato celebrado em 30/06/00, com efeitos a partir desta data, para fornecimento de material de cateterismo diagnóstico e cardiologia de intervenção.

Que o prazo de remessa se havia esgotado em 11/08/00, não tendo havido pedido de prorrogação.

Que os demandados, sendo os responsáveis pelo envio dos contratos a Visto e conhecendo o prazo legal em que deveriam fazê-lo, decidiram, de forma livre, deliberada e consciente, não o respeitar, pelo que, ao abrigo dos artºs 81º, 2 e 66º, 1, e) e 2 da, como quando outra se não indique, lei 98/97, 26AGO, deverão ser condenados, cada um, na multa de 100 000\$00.

Os demandados, defendendo-se, dizem, em síntese, que para o atraso no envio do contrato contribuíram dificuldades informáticas e cortes orçamentais que não permitiram cabimentar em tempo a necessária despesa. Mais dizem



# Tribunal de Contas

---

que o processamento administrativo do contrato cabia à Direcção do Serviço de Aprovisionamento, que os membros do CA/HSM não tomaram nem tinham que tomar conhecimento do atraso, que o Director Clínico e a Enfermeira Directora não tinham qualquer intervenção nas aquisições de bens e serviços e que esta só iniciou funções em 1/8/00. E ainda, que não basta ser membro do CA/HSM para daí fazer decorrer a responsabilidade sancionatória, em situação como a dos autos.

Pedem, por isso, a absolvição.

Realizada a audiência de julgamento e proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c) e 93º e, do CPC, 791º,3, tudo como da acta consta, há agora que proferir sentença.

## II – Os factos

No despacho que acaba de referir-se, a matéria de facto ficou assim estabelecida:

### 1. Factos provados

- 1.1. Os demandados F1, F2, F3 e F4, eram à data dos factos em julgamento e desde 24/03/99, os 1º e 2º, FEV/00, o 3º e 01/08/00, a 4ª, membros do Conselho de Administração do Hospital de Santa Maria, respectivamente, Presidente, Administrador Delegado, Director Clínico e Enfermeira Directora.
- 1.2. A Directora do Serviço de Aprovisionamento do referido Hospital remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, em 24/10/00, através de ofício por si assinado, o contrato de prestação de serviços que faz fls 13 a 16 e que aqui se dá como reproduzido.
- 1.3. O contrato, com o valor, excluído o IVA, de 36 133 000\$00 e que havia sido assinado em 30/06/00, com efeitos a partir dessa data, deu entrada no Tribunal de Contas na data referida em 1.2.e foi visado em 10/11/00.
- 1.4. Não foi pedida prorrogação do prazo de remessa a Visto porque no Serviço de Aprovisionamento, embora se tivesse tomado consciência de que existia atraso, considerou-se que,



- em face das circunstâncias em que havia ocorrido, ele estava justificado.
- 1.5. O processamento administrativo e burocrático do contrato, salvo os actos da exclusiva competência de outro Serviço ou dos membros do Conselho de Administração, era assegurado pelo Serviço de Aprovisionamento, que era dirigido por uma Directora de Serviços
  - 1.6. À data dos factos, a Directora do Serviço de Aprovisionamento dispunha da delegação de competências constante do despacho junto a fls 49 que aqui se dá como reproduzido.
  - 1.7. O contrato foi remetido, na data da celebração ou num dos dias imediatos, aos Serviços Financeiros, para cabimento, vindo a recebê-lo em 11/10/00.
  - 1.8. O Serviço de Aprovisionamento não pediu aos Serviços Financeiros que dessem tratamento mais urgente ao contrato dos autos por este dever ser remetido a Visto.
  - 1.9. Foi a Directora do Serviço de Aprovisionamento que remeteu o contrato a Visto, de acordo com a prática sempre seguida no Hospital, relativamente às aquisições processadas por esse Serviço, pelo menos desde Novembro de 1990, data em que iniciou funções a Directora em exercício à data dos factos.
  - 1.10. Para o facto de o contrato ter ido a cabimento, e ter sido cabimentado e remetido a Visto nas datas referidas, contribuíram as dificuldades informáticas relacionadas com a substituição do software de contabilidade que assegurava os cabimentos, só inteiramente resolvidas no início de 2001, as dificuldades orçamentais ocasionadas pelo atraso na aprovação do Orçamento de Estado e os cortes orçamentais que o Hospital sofreu nesse orçamento.
  - 1.11. Os cortes referidos incidiram, nomeadamente, nas rubricas de aquisição de medicamentos e material de consumo clínico, com dotações pedidas, respectivamente, de 9 779 560 contos e de 2 650 000 contos, disponibilizando o orçamento inicial apenas 429 560 contos, para as 2 rubricas, tendo-se promovido uma alteração orçamental, a qual foi aprovada pela Ministra da Saúde em 3/7/00 e levada ao conhecimento do Hospital em 23/08/00, ficando aqueles valores autorizados em 9 261 624 contos e 2 650 000 contos.



## Tribunal de Contas

---

- 1.12. Até 23/08/00, o Hospital não dispunha de verbas para cabimentar a despesa relacionada com o contrato mas ele foi celebrado porque a aquisição em causa, destinada a intervenções do foro cardiológico, era urgente e havia a expectativa, fundada em comunicações do Ministério da Saúde, de que as verbas objecto de corte orçamental seriam repostas.
- 1.13. O referido nos nºs anteriores gerou a partir de 23/8/00 uma excepcional acumulação de pedidos de cabimento nos Serviços Financeiros de actos e contratos produzidos a partir de Janeiro de 2000 que não tinha sido possível cabimentar no regime de duodécimos e até à aprovação da alteração orçamental já referida, havendo a orientação nos Serviços Financeiros de cabimentar pela ordem das autorizações de despesa, dando precedência às mais antigas.
- 1.14. Em Novembro de 2000, havia ainda grande acumulação de processos carecidos de cabimento, não ordenados por data de autorização de despesa, o que levou a nova Directora então empossada a começar por uma ponta até acabar noutra.
- 1.15. O Serviço de Aprovisionamento processou em 2000, 8720 aquisições de bens e serviços, grande parte das quais se acumulava nos Serviços Financeiros para cabimento em fins de Agosto desse ano, sendo cerca de 10 os contratos acumulados e carecidos de Visto.
- 1.16. Ultimado o contrato, até à remessa a Visto, dos 4 demandados, apenas o Presidente do Conselho de Administração nele interveio, subscrevendo-o, em nome do Hospital, no âmbito da sua competência.
- 1.17. O 2º demandado, como Administrador Delegado, superintendia sobre o Serviço de Aprovisionamento, bem como sobre mais 10 a 12 outros Serviços do Hospital tendo ainda que resolver problemas que lhe eram colocados por 40 Direcções Clínicas.
- 1.18. O 2º demandado despachava uma vez por semana, cerca de 3 a 4 horas, os muitos assuntos que lhe eram levados pela Directora do Serviço de Aprovisionamento;
- 1.19. O 2º demandado, a partir da celebração do contrato e até à remessa a Visto não tomou qualquer conhecimento das dificuldades relacionadas com o processamento do contrato dos autos, embora tivesse sido posto a par dos problemas que



existiam relacionados com a a falta de verbas, os problemas informáticos e a acumulação de processos para cabimento em Agosto de 2000.

- 1.20. O 2º demandado não assinava o envio dos processos a Visto porque a prática que existia quando iniciou funções, como resulta de 1.8, era a de isso ser feito pela chefia dos Serviços de Aprovisionamento, prática que não entendeu alterar.
- 1.21. Os 3º e 4º demandados não tiveram qualquer intervenção na tramitação do contrato dos autos após a assinatura, como, em geral, não têm na tramitação burocrática e administrativa das aquisições de bens e serviços, salvo os actos que tenham que ser autorizadas pelo Conselho de Administração ou a pronúncia sobre questões da sua específica responsabilidade de Director Clínico ou Director de Enfermagem.
- 1.22. Os Serviços funcionavam na base de uma distribuição de responsabilidades e da confiança nas diversas Direcções de Serviços, sendo o controlo dos membros do Conselho de Administração por amostragens aleatórias ou pela análise dos casos que lhes eram submetidos pelos Serviços ou dos que eram da exclusiva competência deles.
- 1.23. O acompanhamento detalhado, pelo Administrador Delegado ou pelos outros membros do Conselho, de todos os actos que têm de praticar-se nos milhares de aquisições que por ano se realizam no Hospital de Santa Maria, não é possível tendo em conta os múltiplos problemas que esses membros têm de resolver no dia a dia em organismo de reconhecida dimensão e complexidade.
- 1.24. Os demandados só souberam das dificuldades de cabimentação e envio a Visto do contrato quando, após o envio, foram questionados pelo Tribunal sobre as razões pelas quais a remessa não ocorrera antes.
- 1.25. Os vencimentos dos demandados são os que constam do requerimento inicial.

## 2. Factos não provados

Todos os que, invocados pelo MP e pelos demandados, se mostram em oposição com os factos provados e, expressamente:



# Tribunal de Contas

---

- 2.1. Os demandados decidiram não respeitar o prazo de remessa do contrato a fiscalização prévia e mantiveram essa conduta de forma livre, deliberada e consciente.
- 2.2. Os demandados conheciam com precisão os prazos e datas de remessa do contrato a Visto.
- 2.3. Nas circunstâncias do caso, não era possível ter antecipado a remessa dos contratos a Visto relativamente à data em que ocorreu.

## III – O Direito

O presente processo coloca as seguintes questões de direito que agora há que resolver, pela ordem que vai indicada:

1ª: Se à data dos factos, o ilícito – omissão de remessa tempestiva do contrato à fiscalização prévia – existia (artº 2º, 1 CP);

2ª: Se esse ilícito hoje subsiste (artº 2º, 2 CP);

3ª: Se o ilícito é de imputar a todos os demandados ou a algum deles, a título de responsabilidade directa ou subsidiária;

4ª: Se existiu culpa e em que grau;

5ª: Se é de aplicar alguma sanção e qual.

Vejamus a **1ª questão**.

Aos demandados vem imputada a violação do artº 81º, 2 punível com multa pela al. e) do nº 1 e nº 2 do artº 66º.

Dispõe o nº 2 do artº 81º: “Os processos relativos a actos e contratos que produzam efeitos antes do Visto devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar, salvo disposição em contrário:

- a) Da data em que os interessados iniciaram funções, nos casos das nomeações e dos contratos de pessoal;
- b) Da data da consignação, no caso da empreitada;
- c) Da data do início da execução do contrato, nos restantes casos”.



## Tribunal de Contas

---

A remessa, vê-se do nº anterior, é feita “para efeitos de fiscalização prévia”, estando o contrato dos autos - contrato de fornecimento de material clínico -, sujeito, em princípio, a tal fiscalização, nos termos da al. b) do nº 1 do artº 46º.

Se, no concreto, a obrigação de remessa existia, é questão que há-de resolver-se à luz do artº 48º, sendo que este, por força das sucessivas leis orçamentais para que remete, vem actualizando, ano a ano, em montantes cada vez mais elevados, o valor contratual, com exclusão do IVA, “abaixo do qual os contratos referidos na al. b) do nº 1 do artº 46º ficam dispensados de fiscalização prévia”, **adiante designado de referencial**.

O valor do contrato em exame, sem IVA, é de 36 133 000\$00 (facto 1.3).

**Porque na data em que o contrato foi remetido a Visto, 24/10/00, esse valor excedia o referencial de 35 400 000\$00, vigente no ano 2000** (artºs 48º e, da lei 3-B/00, 4ABR, 99º e 1º da portaria nº 399/00, 29ABR), **a obrigação de remessa do contrato a Visto existiu.**

**E a obrigação não foi cumprida**, pois que, devendo o contrato vir a Visto, nos termos do citado artº 81º, 2, c), no prazo de 30 dias a partir de 30/06/00, data em que se iniciou a produção de efeitos (facto 1.3), a remessa só teve lugar em 24/10/00 (facto 1.2).

Sendo positiva a resposta à 1ª, ou seja, tendo havido ilícito, passemos à **questão 2ª**.

Por força do citado artº 48º e, da lei 30-C/00, 29DEZ, artº 82º, **o referencial, para efeito de determinação dos contratos obrigatoriamente sujeitos a fiscalização prévia**, que era, como se disse, no ano 2000, de 35 400 000\$00, passou, em 2001, para 58 400\$00 e 60 600 000\$00 (resultando este último valor do artº 1º da portaria nº 79/01, 08FEV) e, em 2002, para €310 330 (artºs 48º e, da lei 109-B/01, 20DEZ, 79º e 1º da portaria nº 88/02, 28JAN).

Hoje, portanto, só estão obrigatoriamente sujeitos a Visto os contratos que excedam €310 330.

Anota-se que, ao contrário do que vinha sucedendo nos anos anteriores e do que aconteceu em 2002, a **actualização do referencial em 2001** representou





## Tribunal de Contas

---

não mera decorrência do índice da inflação, como repercutido no “índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública” (artºs 99º, 82º e 79º referidos), mas uma **alteração substantiva do factor multiplicador antes estabelecido, factor que passou de 606, em 2000, para 1000, em 2001.**

Ou seja: **o legislador, de 2000 para 2001, não subiu o referencial, em termos nominais, para o manter, em termos reais, antes, por via da subida do factor multiplicador, fez uma alteração do referencial, em termos nominais e reais, assim restringindo drasticamente a incidência obrigatória da fiscalização prévia.**

Dispõe o nº 2 do artº 2º do Código Penal: “O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infracções”.

No caso, **o facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática foi a omissão de remeter a Visto, em prazo, contrato com o valor, sem IVA, de 36 133 000\$00.** Ora, essa omissão deixou de ser punida a partir de 2001, não por mera subida, decorrente do índice de inflação, do referencial que marca o limite a partir do qual a obrigação existe e a omissão é punida, mas por via de subida do referencial que largamente excedeu aquele índice.

Se o referencial de 2001 sofresse a mera actualização decorrente da inflação, ele teria passado de 35 400 000\$00 para 36 700 000\$00. Embora este valor já exceda o do contrato, nessa hipótese a solução de despenalizar a omissão de envio, por força do citado nº 2 do artº 2º CP, é passível de controvérsia. É que, então, sempre poderia dizer-se que o referencial de 2001 corresponderia ao de 2000, corrigido pela inflação, na base de critérios já vigentes em 2000. Ou seja: a actualização nominal do referencial, em 2001, destinar-se-ia tão só a fazer subsistir, nesse ano, tal referencial no valor real que tinha em 2000. Sendo uma alteração nominal que não real, virtual que não efectiva, aparente que não substantiva, a . incidência da obrigação de remessa a Visto, em termos reais, manter-se-ia, de 2000 para 2001, nos mesmos ou em idênticos termos.

Sucedem que, **no caso, em apreço, por via da subida do factor multiplicador de 606 para 1000, a alteração do referencial, de 2000 para 2001, foi não**





# Tribunal de Contas

---

**só nominal como real e, por via dessa alteração, o que antes era obrigação, punível, se omitida, deixou de o ser**<sup>1</sup>.

Vem, a propósito, referir que a própria 1ª Secção, nos casos antes sujeitos a Visto que deixaram de estar, por efeito de mecanismos transitórios ou atualizadores (vg artº 114º), sempre entendeu dar relevo a essas alterações, reconhecendo a dispensa de Visto, pondo fim aos processos e devolvendo-os<sup>2</sup>.

E igualmente a 3ª Secção, mesmo em casos de responsabilidade reintegratória anterior que, por força de lei nova, deixou de existir, tem declarado extinta essa responsabilidade<sup>3</sup>.

Concluindo, como concludo, que **o ilícito, tendo existido, deixou de existir, com a consequente extinção da responsabilidade sancionatória, prejudicado fica o exame das restantes questões acima enunciadas. Para o caso, todavia, de vir a prevalecer outro entendimento, sumariamente se exara**

---

<sup>1</sup> TAIPA DE CARVALHO, visando explicitar o tipo de relações que intercedem da lei antiga (LA) para a lei nova (LN), por forma a explicar se o facto praticado na vigência da LA fica despenalizado ou permanece punível em face da LN, distingue entre especialização e especificação, entre LN especial e LN especificadora: “no primeiro caso, o elemento ex novo inserido no tipo legal traduz um conceito que não estava implícito no conceito (geral) da LA, isto é, acrescenta algo de novo ao tipo legal da LA; no segundo caso, o elemento ex novo inserido no tipo legal traduz um conceito que já estava necessária e lógica, embora só implicitamente, contido no conceito (geral) da LA, isto é, não acrescenta um aliquid novo ao tipo legal da LA, mas apenas especifica o âmbito de intervenção do conceito (elemento) da LA (...)”. E, mais adiante, estabelece a seguinte formulação: “quando a LN, mediante a adição de novos elementos, restringe a extensão da punibilidade, há despenalização se o elemento adicionado é especializador; não há despenalização, se o elemento adicionado é especificador” (Sucessão de Leis Penais, Coimbra Editora 1990, pag. 144-145). No caso em apreço, podendo questionar-se se a LN é especializadora (nesse sentido, pode dizer-se que houve alteração na LN da base de cálculo constante da LA, pois que, de 2000 para 2001, acrescentou-se, como no texto se referiu, um aliquid novo, a passagem do factor multiplicador de 606 para 1000), ou especificadora, o resultado não é diverso, pois que, como o mesmo autor reconhece, quando a LN é especificadora, o facto praticado ao abrigo da LA “permanecerá punível – **desde que preencha, evidentemente a exigência (o elemento) especificadora da LN**” (ibidem supra, pag. 145-146, sendo nosso o sublinhado), preenchimento que, no caso, como melhor decorre do texto, se não verifica.

<sup>2</sup> Ver Ac. nos Rec. Extraordinários 5/93, 3/97, 2/98, 4/98 e no Rec. Ordinário 1/99-SRATC.

<sup>3</sup> Ver, nesse sentido, as referências constantes do despacho de arquivamento do MP no Procº nº MP/36/01, embora aí, como se vê dos despachos que puseram termo aos processos 1/99 JC e 2/99JC, se invoque a expressa vontade do legislador de abranger as situações anteriores. No referido despacho do MP, em face de situação de responsabilidade sancionatória idêntica à destes autos (exigência de contrato programa à data da concessão de subsídio, depois eliminada por ter sido elevado o montante de referência dessa exigência), a fundar o arquivamento, sublinha-se, invocando o permanente entendimento do Tribunal: “(...) **quando uma lei posterior vem permitir o que antes era proibido deve-se considerar que tal facto deixa de constituir infracção, aplicando ao responsável o regime mais favorável, dado se tratar de matéria de natureza sancionatória, face à norma do artº 29º, nº 4 da Constituição**”.



# Tribunal de Contas

---

que a conclusão para que apontam os factos provados não é diversa daquela que no despacho liminar formulámos, em face dos indícios: aos 3º e 4º demandados os factos não podem imputar-se a qualquer título (facto 1.21) e, aos 1º e 2º demandados, porque factualmente alheios e não informados da situação verificada (factos 1.2, 1.4, 1.5, 1.8, 1.9, 1.16, 1.19, 1.20, 1.24), não parece que possam imputar-se a título de responsabilidade directa (artº 62º, 2), restando, em abstracto, a responsabilidade subsidiária a qual, por não consubstanciarem os factos culpa grave, em concreto, igualmente seria de excluir (artº 62º, 3, c)).

## IV - Decisão

Nestes termos, ao abrigo dos artºs 81º, 1, 2, c), 46º, 1, b), 48º, 80º, c) da lei 98/97, 26AGO, 99º da lei 3-B/00, 04ABR, 82º da lei 30-C/00, 29DEZ, 79º da lei 109-B/01, 20DEZ, 2º, 1, 2, 8º CP e 374º, 3, b) CPP, absolvo os demandados, por estar extinta a responsabilidade sancionatória decorrente da falta de remessa em prazo do contrato a fiscalização prévia e, em consequência, determino o arquivamento dos autos.

Sem emolumentos.

Registe e notifique.

12NOV02

Amável Raposo  
(Juiz Conselheiro)