



Tribunal de Contas

PROCº 35-M-01

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO

Demandada: F,

Directora do Serviço de Aprovisionamento do HSM

SENTENÇA Nº 6/02/MAR05/3ªS

I

RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), representado pelo Ex.mo Procurador Geral Adjunto, requer o julgamento, em processo autónomo de multa, de F, **Directora do Serviço de Aprovisionamento do HSM**, adiante designada de demandada.

Invoca, em síntese, no requerimento inicial, adiante designado de p.i., que, mediante ofício por si assinado, a demandada remeteu ao Tribunal de Contas, em 24/10/00, um processo para fiscalização prévia, tendo o respectivo contrato sido outorgado em 30/06/00, com produção de efeitos a partir desta data.

Considerando não ter sido pedida prorrogação do prazo para remessa do contrato a Visto, ter sido esse prazo excedido em 49 dias úteis, ser a demandada a responsável pela remessa, conhecer ela o prazo legal que, de forma deliberada e consciente, decidiu não observar, o MP, ao abrigo dos artºs 81º, 2 e 66º, 1, e), 2 da, como quando outra se não designe, lei 98/97, 26AGO, pede que seja condenada na multa de 70 000\$00.

A demandada, defendendo-se, aceita que houve atraso no envio do contrato a Visto, mas que esse se ficou a dever a circunstâncias que não dependiam dela, como o atraso na aprovação do OE2000, o corte de despesas nas rubricas “produtos farmacêuticos” e “material de consumo clínico” e a necessidade de promover alterações orçamentais, as dificuldades informáticas relacionadas com o “bug 2000”, os atrasos na cabimentação pelos Serviços Financeiros por via da excepcional acumulação de actos e contratos carecidos de cabimento e das anomalias da aplicação informática utilizada. Que a cabimentação só pôde



Tribunal de Contas

ser prestada após Agosto de 2000 e o envio do processo a Visto só pôde ocorrer em Outubro após obtido o cabimento.

Tudo, razões que levam a demandada a sustentar que o facto não lhe pode ser imputado a título de dolo e, sequer, a título de culpa.

Sendo o Tribunal competente e as partes legítimas e não havendo questões prévias ou incidentais a resolver, seguiu o processo para julgamento, que se efectuou dentro das formalidades legais, no final se havendo proferido despacho a fixar a matéria de facto, nos termos dos artºs 80º, a), c) e 93º da Lei 98/97, 26 AGO e 791º, 3 CPC, de que não houve reclamação, tudo como da acta consta.

II

OS FACTOS

No despacho acabado de referir, a matéria de facto ficou assim estabelecida:

1. Factos provados

- 1.1 A demandada, F, na qualidade de Directora do Serviço de Aprovisionamento do HSM, remeteu ao Tribunal de Contas, em 24/10/00, mediante o ofício de fls 14, entrado na mesma data, para fiscalização prévia, 1 contrato para o fornecimento de material de cateterismo diagnóstico e cardiologia de intervenção.
- 1.2 O contrato referido mostra-se junto, por fotocópia, a fls 15-18, foi outorgado para produzir efeitos a partir de 30/06/00, teve cabimento de verba pelos Serviços Financeiros do HSM em 11/10/00 e foi visado por este Tribunal em 10/11/00.
- 1.3 A remessa do processo a Visto bem como a preparação do mesmo para esse efeito, nomeadamente, a instrução dele com toda a documentação exigida pelo Tribunal de Contas, incumbiam ao Serviço de Aprovisionamento, dirigido pela demandada desde Novembro de 1990.
- 1.4 Competia, em especial, à demandada, diligenciar junto dos Serviços Financeiros pela obtenção do cabimento de verba, o que fez remetendo a esses Serviços o contrato no próprio dia da celebração ou num dos dias imediatos.



Tribunal de Contas

- 1.5 A demandada não pediu prorrogação do prazo para remessa ao Tribunal do contrato porque não lhe ocorreu essa possibilidade e por ser incerta a data em que poderia dispôr de cabimento. Também não lhe ocorreu remeter o contrato a Visto sem cabimento porque sabia que o Tribunal seguramente lho devolveria para esse efeito.
- 1.6 A demandada não remeteu o contrato a Visto no referido prazo de 30 dias porque os Serviços Financeiros só lho devolveram com o cabimento em 11/10/00.
- 1.7 O HSM viveu em regime de duodécimos em 2000, até Maio, por atraso na aprovação do Orçamento de Estado, situação que perturbou a normal tramitação dos processos de despesa, vindo a reflectir-se nas dificuldades que protelaram a cabimentação do presente contrato.
- 1.8 O presente contrato foi também afectado pelo corte 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 em 28/5/00 uma alteração orçamental por forma a repôr as dotações pedidas, a qual foi aprovada pela Ministra da Saúde em 3/7/00 e levada ao conhecimento do Serviço de Aprovisionamento em 23/08/00.
- 1.9 Também os problemas de funcionamento do programa informático de contabilidade, da responsabilidade do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde dificultou a prestação de cabimentos em 2000, tendo em Setembro havido suspensões nas cabimentações, em razão de erros detectados nesse programa.
- 1.10 O referido em 1.7, 1.8, 1.9 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, seguindo os Serviços Financeiros a prática de cabimentar em razão das datas dos actos e contratos envolvendo despesa.
- 1.11 A demandada, embora tenha referido à Directora dos Serviços Financeiros a necessidade de obter rápido cabimento para alguns contratos, nomeadamente, os resultantes de concurso público, não solicitou relativamente ao presente contrato prioridade específica na cabimentação dele, sendo provável, mas não certo, que se o tivesse feito os Serviços Financeiros teriam antecipado o cabimento.
- 1.12 A demandada sabia que quando o contrato foi assinado não havia verba para lhe dar cabimento, mas porque se tratava de material



Tribunal de Contas

impreterível para doentes do foro cardíaco que teria de ser adquirido e porque tinha expectativa de estar para breve a aprovação da alteração orçamental já referida, entendeu não dever sugerir adiamento na recolha das assinaturas.

- 1.13 No contrato previu-se, por cautela, como data de início de produção de efeitos a de assinatura, pois que, em razão do referido em 1.12, importava salvaguardar a necessidade do fornecimento a partir dessa data, necessidade que no caso existiu, tendo o fornecimento do material contratualizado sido iniciado em 3/7/00, conforme relação das notas de encomenda e guias de remessa apresentadas na audiência e junta aos autos.
- 1.14 A demandada sabia a data em que se previa no contrato a entrada em vigor e admitia que a partir dessa data pudesse iniciar-se a contagem do prazo de 30 dias para o remeter a fiscalização prévia, mas agiu convencida de que devendo-se o possível atraso essencialmente às razões já referidas, a conduta que seguiu a partir da assinatura do contrato era correcta e apropriada, em razão das circunstâncias.
- 1.15 O Serviço de Aprovisionamento do HSM tinha à data dos factos cerca de 68 funcionários e como chefias intermédias, apenas 2 chefes de secção, o apoio jurídico não era permanente e tinha grande volume de serviço, tendo durante o ano de 2000 preparado 8720 processos de aquisição de bens e serviços, dos quais 8350, ajustes directos.
- 1.16 Da conduta da demandada não resultaram prejuízos para o HSM.
- 1.17 A demandada tem, no dia a dia, um grande volume de serviço que a obriga com frequência a exceder o período normal diário de trabalho.
- 1.18 A demandada é Administradora Hospitalar desde 1976 e nunca sofreu pena disciplinar ou incorreu em procedimento deste Tribunal por factos similares aos que são objecto deste processo ou outros.
- 1.19 No âmbito deste processo, a demandada tudo fez para esclarecer cabalmente os procedimentos administrativos relacionados com o envio do contrato a Visto.
- 1.20 O vencimento mensal líquido da demandada, que é licenciada em economia e tem uma pós-graduação em Administração Hospitalar, é de cerca de 430 000\$00.

2. Factos não provados:

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



Tribunal de Contas

- 2.1. Que a demandada decidiu não respeitar o prazo de remessa do contrato a fiscalização prévia e manteve essa conduta de forma livre, deliberada e consciente.
- 2.2. Que era impossível ter remetido o contrato a Visto, devidamente cabimentado, antes da data em que a remessa se concretizou.

III O DIREITO

À demandada 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”.

O dos autos é um contrato de fornecimento de material clínico com início de vigência previsto a partir da data da assinatura.

Sendo o contrato assinado em 30/06/00 e sendo o primeiro fornecimento, no seu âmbito, de 03/07/00, antes, portanto, em qualquer caso, do Visto, que só ocorreu em 10/11/00, aplicando, como é de aplicar, a transcrita al. c), **está adquirido que houve significativo atraso na remessa do contrato a Visto**, remessa que só teve lugar em 24/10/00. O atraso existe, quer o prazo de 30 dias se conte a partir da data que o contrato indica como de início de vigência – 30-06-00 – quer se conte da data em que se deu o 1º fornecimento – 03/07/00 – o que, no caso, pouco altera as coisas.

Mas não basta o elemento objectivo para dar a infracção como verificada.

É, necessário, ainda, porque só há responsabilidade “se a acção for praticada com culpa” (artºs 61º, 5 e 67º, 3), **examinar se o atraso é de imputar à demandada a título de dolo ou de culpa, e, sendo, se alguma sanção há que aplicar e, havendo, a graduação dela.**



Tribunal de Contas

Estas as questões e a ordem que se vai seguir no tratamento delas.

Os factos provados, nomeadamente, 1.4 a 1.14, desses, essencialmente, os factos 1.12 e 1.14 e, dos factos não provados, o 2.1, afastam qualquer possibilidade de imputação a título de dolo. Não há dolo directo porque não se provou que a demandada tenha agido com a deliberada intenção de violar a lei. Mas também o dolo necessário ou eventual não ocorre porque a demandada, embora ciente de que havia um prazo a cumprir, agiu convencida de que o não cumprimento desse prazo se filiava, não na sua conduta, mas em razões e em pessoas sobre que não tinha verdadeiro controlo. Por isso, ela nunca representou o atraso como consequência necessária ou possível da sua conduta.

Pelo contrário, a demandada agiu convencida de que a sua conduta era a correcta e apropriada, em face das circunstâncias (facto 1.14). Ou seja: agiu no convencimento de que, para evitar o atraso, ela havia feito tudo o que, nas circunstâncias, lhe caberia realizar.

Excluído que está o dolo, haverá, todavia, culpa?

Repare-se que, do mesmo passo, que não foi dada como provada a intenção livre, deliberada e consciente de não respeitar o prazo (facto não provado 2.1), sustentada na p.i., também não ficou provada a inelutabilidade do atraso (facto não provado 2.2), em termos de, como articulou a demandada, poder dizer-se que, em face das circunstâncias, não era possível ter remetido o contrato antes da data em que o envio se concretizou.

Se os factos não provados não induzem que tenha havido culpa, eles não fecham a possibilidade de ela ter existido, o que passa por melhor análise dos factos dados como provados.

Sendo o convencimento da demandada fundado, ou seja, se em face das circunstâncias ela agiu com o cuidado a que estava obrigada, não haverá culpa; mas se o convencimento é infundado, ou seja, se a demandada agiu sem tomar adequadamente em conta que, em face das circunstâncias, ela estava obrigada para evitar o atraso a adoptar conduta diversa, ao seu alcance, podendo reconhecer-se que a demandada agiu induzida em erro circunstancial, esse erro não é incompatível com a existência de negligência, cuja punibilidade é apreciada em termos gerais (artºs 8º, 16º, 3 e 15º CP).



Tribunal de Contas

A esta luz iremos, pois, examinar os factos.

Recordemos o essencial: foi a demandada que enviou o contrato ao Tribunal (facto 1.1), fê-lo dentro da função que lhe era própria como Directora do Serviço de Aprovisionamento (factos 1.1, 1.3), igualmente lhe competindo velar pela instrução correcta desse contrato com vista à fiscalização prévia (facto 1.3) e, nomeadamente, diligenciar pela obtenção de cabimento junto dos Serviços Financeiros (facto 1.4). Foi o atraso no cabimento que esteve na origem da intempestiva remessa do contrato a Visto (facto 1.6), tendo a demandada pedido o cabimento logo que o contrato foi assinado – 30JUN ou primeiros dias JUL - (1.4) e só lhe tendo sido devolvido, cabimentado, em 11/10/00 (facto 1.6). O atraso no cabimento foi, por sua vez, dificultado pelos factos 1.7 a 1.10, induzindo esses factos na conclusão de que, até 23/08/00, a cabimentação não teria sido possível por não ser conhecido o reforço orçamental já autorizado.

Porque a insuficiente dotação inicial não pode imputar-se à demandada, a qual, logo que dela teve conhecimento, providenciou pelo reforço de verbas e a correspondente alteração orçamental (facto 1.8) e porque, embora a demandada nada tenha feito para evitar a assinatura de um contrato que sabia não poder ser cabimentado, isso é justificado pela “expectativa de estar para breve a aprovação da alteração orçamental” pedida (facto 1.12), aprovação que, de acordo com essa expectativa, teve lugar em 3/7/00, até esta data temos a conduta da demandada como inteiramente adequada às circunstâncias e, portanto, isenta de qualquer censura.

O problema coloca-se a partir dessa data.

O que fez a partir daí a demandada para garantir o envio atempado do contrato a Visto? E o que é que deixou de fazer e poderia ter feito para obviar à remessa intempestiva a que procedeu em 24/10/00?

Se a remessa do contrato aos Serviços Financeiros (facto 1.4) ocorreu após 3/7/00, esse acto e a diligência genérica e algo incaracterística a que se alude em 1.11 são os únicos actos que a demandada praticou com alguma virtualidade para obter o cabimento.

As múltiplas dificuldades que rodearam o cabimento se, por um lado, explicam o atraso com que foi prestado, por outro, porque essas dificuldades eram do



Tribunal de Contas

perfeito conhecimento da demandada, sugerem que para evitar o atraso ou minorá-lo os actos referidos revelaram-se e são subjectiva e objectivamente insuficientes.

O que a demandada fez é o que num quadro de normalidade de circunstâncias porventura teria de fazer. Mas, no caso, para obviar ao atraso era preciso que a demandada tivesse uma intervenção mais activa e direccionada do que aquela que se mostra ter tido. E os factos sugerem que essa intervenção estava ao alcance da demandada.

Reparar-se-á no seguinte: não se apurou que algo tenha sido feito para apressar a comunicação da alteração orçamental apesar de a demandada em 30/06/00 ter a expectativa que se revelou fundada de ocorrer a breve trecho; note-se que a alteração, pedida em 28/05/00, foi concedida em 03/07/00 e comunicada em 23/08/00. Se é certo que as diligências junto da Tutela deveriam competir ao Conselho de Administração, a demandada, sabendo que delas dependia a possibilidade de cumprir o prazo legal de remessa do contrato, poderia e deveria sugeri-las; sabendo, por outro lado, que os Serviços Financeiros estavam “inundados” de pedidos de cabimento, a demandada, relativamente ao presente contrato, cujo atraso sabia estar a avolumar-se, dispensou-se de pedir prioridade específica de cabimento, pedido que provavelmente teria sido considerado; e, se não fosse, ainda restava a possibilidade de pôr o problema ao Conselho de Administração; finalmente, a circunstância de o contrato ter sido recebido com cabimento em 11/10/00 e a remessa a Visto só ter sido feita em 24/10/00, se pode em parte explicar-se pelo volume de serviço da demandada e do seu Serviço (factos 1.15, 1.17), igualmente sugere que não houve o especial cuidado de tratar este contrato por forma a que fosse cumprido o prazo legal de remessa a Visto, ou, pelo menos, que o incumprimento do prazo não excedesse o razoavelmente aceitável em razão das circunstâncias que ajudam a explicá-lo.

Em suma: os factos mostram que a demandada não agiu, neste caso, com a diligência que lhe era exigível e de que era capaz para evitar o ilícito.

Na verdade, **em vez de agir, como podia e devia, sobre circunstâncias conhecidas e reconhecidamente adversas ao envio do contrato a Tribunal em prazo, a demandada aceitou, com alguma passividade, que essas**



Tribunal de Contas

circunstâncias se desenvolvessem no sentido, previsível, de favorecerem o atraso e a amplitude do mesmo.

Aceita-se, apesar disso, que ela não terá chegado a representar o ilícito por se ter convencido de que, em face das circunstâncias, a sua conduta era a adequada.

É erro que valoramos no quadro da chamada “culpa inconsciente”, o grau mais baixo da falta de diligência, ainda assim a determinar censurabilidade. O que, aliado aos restantes aspectos que depõem a favor da demandada – factos provados 1.15, 1.16, 1.17, 1.18, 1.19 – nos motiva a haver como apropriada a sanção mínima legal prevista no artº 66º, 2.

IV - DECISÃO

NESTES TERMOS, julgo parcialmente procedente a acção que o MINISTÉRIO PÚBLICO move a F e, em conformidade, absolvendo-a, a título de dolo, como vinha pedido, condeno-a pela prática da infracção prevista no artº 81º, 2, c) da Lei 98/97, 26AGO, a título de negligência, com multa, ao abrigo dos artºs 66º, 1, e), 2, 3 e 67º, 3, da mesma Lei e 8º, 16º e 15º, b), do Código Penal, multa que, nos termos dos referidos artºs 66º, 2 e 67º, 2 e artº 1º, 2 do DL 323/01, 17DEZ, graduo no montante mínimo legal de €249,40 (duzentos e quarenta e nove euros e quarenta cêntimos).

Emolumentos legais.

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

A difundir na Internet, com supressão dos nomes, após trânsito (Res. 3/00 PG).

05MAR02

Amável Raposo
(Juíz Conselheiro)