



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

RECURSO ORDINÁRIO N.º 6 RO-JRF/2004

(Processo n.º 2-JRF/2004)

ACÓRDÃO N.º 6/2005- 3ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

1. Em 4 de Novembro de 2004, no âmbito do processo de julgamento de responsabilidade financeira nº 2/2004, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferido duto despacho que indeferiu, liminarmente, o requerimento inicial formulado pelo Ministério Público nos autos no qual, pelos factos aí descritos e que se dão como reproduzidos, requeria o julgamento dos Demandados por, alegadamente, consubstanciarem infracções financeiras geradoras de pagamentos indevidos, no valor de 44.198.64 Euros.
2. O duto despacho é, na sua parte decisória, do seguinte teor:
 - *Por todo o exposto, e com fundamento na excepção dilatória inominada consubstanciada no facto de o Ministério Público ter intentado a presente acção sem que o Relatório da Inspeção-Geral da Saúde se mostrasse aprovado (artº 494º do Código de Processo Civil), decide-se indeferir liminarmente o requerimento inicial (artº 91º, nº 1, da Lei 98/97, de 26/08, e 234º-A do Código de Processo Civil)*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 3. Não se conformou com a decisão o Exmº Magistrado do Ministério Público, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º da Lei nº 98/97.**

Nas duntas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente afirma, em síntese:

- *O Ministério Público deverá poder continuar a intentar acções judiciais no Tribunal de Contas, com base em relatórios de auditoria (ou outros documentos idóneos e relevantes) de Órgãos de Controlo Interno do Estado, se assim o entender conveniente e sem a especifica intermediação de qualquer outra entidade, aliás neste momento ainda não especialmente prevista e determinada, pelo legislador ordinário, neste particular domínio de actuação do Ministério Público.*
- *A decidir-se de outro modo coloca-se em grave crise o exercício de todo o sistema de Justiça, os valores e interesses cuja prossecução está exclusivamente confiada ao Ministério Público, a paz pública dos cidadãos e a certeza e segurança na aplicação do Direito com possível ofensa do “princípio do caso julgado” e dos artigos 202º, 203º, 204º, 205º, 214º e 219º da Constituição.*
- *Admitindo-se, porém, a legalidade do pressuposto processual invocado, considera-se que não estão verificados os dois fundamentos de que a Lei faz depender a utilização do indeferimento liminar, a saber:*
 - a) manifesta improcedência do pedido do Autor ou*
 - b) verificação de qualquer excepção dilatária insuprível.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Foi, assim, violado o disposto no artº 234º A do Código do Processo Civil, pelo que o indeferimento liminar decretado não pode proceder, e a acção deve prosseguir com a citação dos demandados.*
- 4 . Por despacho de 7 de Dezembro de 2004, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do ilustre Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º, n.º 1, a) e 97º, n.º 1 da Lei n.º 98/97.**
- 5. Os Demandados no processo de julgamento e ora Recorridos, notificados para responder ao recurso interposto nos termos do art.º 99º n.º 2 da Lei n.º 98/97, nada disseram nos autos.**

II – OS FACTOS

A factualidade relevante é a seguinte:

- 1º O Ministério Público propôs contra dois Demandados acção de responsabilidade financeira reintegratória invocando, na parte adjectiva, o disposto nos artigos 58º-nº 1-alínea b) e 89º e segs. da Lei nº 98/97.*
- 2º A acção foi instaurada com base no processo de inquérito nº 27/00-I da Inspeção Geral de Saúde (IGS) e documentação anexa, inquérito que resultou da autonomização de matéria referente a pagamentos de subsídios de viagem e constante de uma auditoria de gestão efectuada pela IGS ao Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3º A cópia do relatório final da auditoria de gestão fora remetida ao Tribunal de Contas pela Inspeção Geral de Saúde, sendo presente à Juíza da 2ª Secção da área hospitalar, a qual proferiu o seguinte despacho:

“Remeta-se o presente processo ao Ministério Público, nos termos do nº 2 do artº 76º do Reg. 2ª S, face às irregularidades indicadas”

4º Proposta a acção, a Juiz da 3ª Secção, por despacho de 01.06.04, qualificou a falta de aprovação do relatório da Inspeção Geral de Saúde pela 2ª Secção deste Tribunal como “excepção dilatória inominada, obstando a sua verificação a que o Tribunal conheça do mérito da causa (artº 493º-nº 2 do CPC aplicável “ex vi” do artº 80º-alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

5º No mesmo despacho, a Juíza considerou que a falta de aprovação do relatório “não conduz imediatamente à procedência da referida excepção dilatória, devendo o juiz designar prazo para o seu suprimento e suspender nesse entretanto os termos da causa”.

E, concluía:

“Por todo o exposto, e a fim de ser suprida a falta apontada – aprovação do Relatório da I.G.S. pela 2ª Secção, o que implica a prévia audição dos responsáveis – concedo ao Ministério Público o prazo máximo de 3 (três) meses, ficando a instância suspensa por esse período”.

6º Em 30.09.2004 o Ministério Público veio requerer a manutenção da suspensão da instância até que, eventualmente, ocorressem os pressupostos temporais conducentes à interrupção e deserção da instância uma vez que a Juíza da 2ª Secção da Área da Saúde o informara que, durante o ano de 2004, não era possível realizar uma auditoria que abrangesse os factos constantes da petição inicial.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

7º *Em despacho de 4 de Novembro de 2004, a Juíza da 3ª Secção indeferiu o requerimento formulado pelo Ministério Público nos seguintes termos:*

“A instância, como atrás se disse, foi suspensa com vista ao suprimimento do pressuposto processual consubstanciado na falta de aprovação do relatório de auditoria da IGS. O que o Ministério Público pede é que a instância se mantenha suspensa até que a 2ª Secção realize uma auditoria ao Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia, que abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial. Dito de outro modo: o que o Ministério Público pede é que a instância se mantenha suspensa com outro fundamento do decidido no despacho datado de 1 de Abril de 2004, o que é, manifestamente, de indeferir.”

8º *Em novo despacho de 4 de Novembro de 2004, a Juíza da 3ª Secção considera que:*

“os fundamentos subjacentes ao despacho proferido nestes autos, datado de 1 de Junho de 2004, mantêm-se na íntegra, sendo certo que, estando nós perante um despacho liminar, as excepções dilatórias, como a que se verifica nos autos, conduzem ao indeferimento liminar do Requerimento Inicial e não à absolvição dos Demandados da instância (artº 91º, nº 1, da Lei 98/97, de 26/08, e 234º-A do Código de Processo Civil)”

E decide:

“com fundamento na excepção dilatória inominada consubstanciada no facto de o Ministério Público ter intentado a presente acção sem que o Relatório da Inspecção-Geral da Saúde se mostrasse aprovado (artº 494º do Código de Processo Civil), decide-se indeferir liminarmente o Requerimento Inicial (artº 91º, nº 1, da Lei 98/97, de 26/08, e 234º-A do Código de Processo Civil)”



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III- O DIREITO

De acordo com a factualidade relevante descrita, a Juíza da 1ª instância indeferiu, liminarmente, o requerimento inicial do Ministério Público ao abrigo do disposto no artº 91º-nº 1 da Lei nº 98/97, (doravante designada por Lei) invocando, como fundamento, a ocorrência de uma das situações estatuídas no artº 234º-A do CPC em que é admissível proferir um despacho de indeferimento liminar: a existência de uma excepção dilatória insuprível.

O despacho de indeferimento liminar não refere, expressamente, que a excepção dilatória era insuprível mas tal decorre, quer da invocação expressa do preceito quer dos despachos anteriores de 1 de Junho e 4 de Novembro, cujos fundamentos, expressamente, se deram como reproduzidos e se mantiveram.

Nos termos do despacho em análise, a excepção dilatória inominada consubstancia-se no facto de o Ministério Público ter intentado a acção sem que o relatório da Inspeção Geral de Saúde se mostrasse aprovado na 2ª Secção, pressuposto processual que se não preencheria se a 2ª Secção realizasse uma auditoria que abrangesse os mesmos factos constantes do requerimento inicial conforme requereira o Ministério Público e fora indeferido pelo despacho de 4 de Novembro (facto nº 7).

A primeira das questões a analisar e a decidir é, pois, a seguinte:

- ***Uma acção de responsabilidade financeira intentada ao abrigo do disposto no artº 58º-nº 1-b) da Lei e suportada apenas por relatórios e processos de um Órgão de Controlo Interno que não foram objecto de***



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

análise e deliberação pela 2ª Secção deste Tribunal em subsecção ou em plenário reúne todos os requisitos de procedibilidade?

Vejam os:

O processo de julgamento de responsabilidades financeiras previsto no artº 58º-nº 1-b) da Lei (o caso dos autos) “*visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria elaborados fora do processo de verificação externa de contas*” – nº 3 do preceito, (sublinhado nosso).

Assim, e tal como o processo de julgamento de contas previsto no artº 58º nº 1-a) e nº 2, que assenta em “relatórios de verificação externa de contas” a Lei exige um específico documento de suporte no processo previsto no artº 58º nº 1-b): um relatório de auditoria elaborado fora do processo de verificação externa de contas.

Estes relatórios de auditoria, bem como os relatórios de verificação externa de contas não são quaisquer relatórios ou documentos mas aqueles que são objecto de análise e deliberação na 2ª Secção, como decorre, expressamente, do artº 78-nº 1-f) e nº 2-a) da Lei, preceito que fixa competência daquela Secção.

A fiscalização sucessiva, a cargo da 2ª Secção (artº 15º-nº 1-b)) objectiva-se, positivamente, e para além das acções a realizar no âmbito da elaboração do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado (artº 40º da Lei), na verificação interna das contas remetidas, na verificação externa de contas e em auditorias fora da verificação externa como decorre, claramente dos artigos 53º, 54º e 55º da Secção IV – (“da fiscalização sucessiva”) do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Capítulo IV (“das modalidades de controlo financeiro do Tribunal de Contas”) da Lei.

A verificação externa deverá ser feita com recurso aos métodos e técnicas de auditoria (artº 54º-nº 2) e os consequentes relatórios deverão conter os elementos discriminados no nº 3 do artº 54º.

As auditorias realizadas fora da verificação externa de contas, por seu turno, concluem pela elaboração e aprovação de relatório os quais deverão conter os elementos discriminados no nº 3 – alíneas d) a j) do artº 54º e artº 55º-nº 2 da Lei.

Pela análise comparativa, facilmente se detecta que o núcleo comum aos relatórios de verificação externa e aos relatórios de auditoria é muito amplo, relevando a obrigatoriedade da inclusão das opiniões dos responsáveis no âmbito do contraditório (alínea e) e a *“concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis, se for caso disso”*, (alínea g).

Na verdade, a detecção de erros e irregularidades e as respectivas repercussões sobre a legalidade e a regularidade das demonstrações financeiras é uma preocupação comum a qualquer auditoria e assume particular importância no caso de estarem em causa dinheiros públicos – vide norma 145 da INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions).

De igual modo, o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas (aprovado pela Resolução nº 2/99 da 2ª Secção) dá relevância à detecção de erros e irregularidades em sede de auditoria, as quais poderão ter consequências ao nível da efectivação da correspondente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

responsabilidade financeira (págs. 75 a 80). Relevância que determina a forma, o conteúdo e a extensão dos relatórios respectivos, como se assinala a fls 126: *“considerando que o relatório de auditoria constitui, sempre que haja ilícitos financeiros evidenciados, uma peça instrutória fundamental ao exercício da função de efectivação de responsabilidades financeiras, o seu conteúdo deverá ser adequado às exigências do processo jurisdicional”* .

Compreende-se e justifica-se, pois, o conteúdo exigente e rigoroso a que devem obedecer os relatórios de auditoria e verificação externa de contas uma vez que serão o suporte das acções de responsabilidade financeira (artº 57º da Lei).

- ***Do exposto, e tendo, ainda, em conta a inserção sistemática e a teleologia dos preceitos citados, entende-se que as acções de responsabilidade financeira instauradas ao abrigo do disposto no artº 58º-nº 1-b) e nº 3 deverão ser suportadas por relatórios de auditoria elaborados no Tribunal fora do processo de verificação externa e aprovados colegialmente pela 2ª Secção.***

Mas, sendo assim, suscita-se a questão sobre qual o tratamento processual adequado que devem merecer os relatórios elaborados pelos órgãos de controlo interno referentes a acções, inspecções e inquéritos, quando os mesmos contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal, designadamente, quando concretizem situações integradoras de eventuais infracções financeiras, os quais devem ser enviados ao Tribunal (artº 12º-nº2-b) da Lei).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tais relatórios, independentemente da sua qualificação como “inspecções”, “inquéritos”, “auditorias” não podem deixar de ser apreciados e valorados colegialmente pela 2ª Secção, tendo em atenção princípios estruturantes decorrentes da Lei:

- a) **Princípio da colegialidade na aprovação dos relatórios das acções de fiscalização financeira:** a credibilidade e a solidez exigíveis às deliberações que podem vir a interferir negativamente na esfera jurídico-patrimonial dos responsáveis financeiros são reforçadas pela colegialidade na formação e aprovação e evidencia-se nos artigos 77º-nº1-d), nº 2-c), artº 78º-nº1-f) e nº 2-a) e d) da Lei;
- b) **Princípio da igualdade no tratamento processual dos relatórios das acções de fiscalização dos órgãos de controlo interno e dos relatórios do Tribunal:** todos os responsáveis têm, constitucionalmente (artº 13º da CRP), direito a que o Tribunal analise e aprecie, de idêntica forma, as situações susceptíveis de responsabilização financeira.

Atente-se, aliás, que a Lei não distingue os tipos de relatórios para este concreto efeito: efectivação de responsabilidades financeiras – artº 29º-nº 4 e 89º da Lei nº 98/97.

Não se justificará, pois, tratamento processual diverso para situações idênticas, sendo dificilmente explicável que para uma auditoria efectuada no Tribunal se exija a aprovação, no mínimo, de três Juizes (artºs. 77º-nº 2-c) e 78-nº 2-a) da Lei) e se possa valorar um relatório de órgão de controlo interno remetido ao Tribunal por despacho de um só Juiz.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A necessidade de intervenção colegial da 2ª Secção no que respeita aos relatórios dos órgãos de controlo interno, “maxime” naqueles que contenham factualidade susceptível de responsabilidade financeira justifica-se, ainda, pelo facto do conteúdo a que devem obedecer os relatórios elaborados e aprovados no Tribunal (artº 54º-nº 3 e 55º-nº 2) não ser idêntico quanto aos relatórios dos órgãos de controlo interno: basta assinalar a não referência, no artº 12º-nº 2-b), à realização do contraditório.

Daí que estejam contemplados na Lei mecanismos que permitem à 2ª Secção suprir as deficiências ou insuficiências dos relatórios dos órgãos de controlo interno: nos termos do artº 78º-nº 2-d) e nº 4-c) da Lei, sempre por decisão colegial, pode ser solicitada a coadjuvação daqueles órgãos, quer na realização de acções tendo em atenção os critérios e objectivos fixados (artº 12º-nº 2-c)) quer, por maioria de razão, para o suprimento das insuficiências dos relatórios, designadamente, para a efectivação do contraditório, para a consolidação e ou melhor evidenciação dos factos ou outras diligências instrutórias ou complementares que se entendam por ajustadas ao fim em vista: a efectiva responsabilização financeira.

Concluindo:

- ***Os princípios estruturantes do sistema normativo e processual em sede de efectivação de responsabilidade financeira da Lei nº 98/97 impõem que as acções intentadas pelo Ministério Público ao abrigo do artº 58º-nº 1-b) e nº 3 sejam suportadas por relatórios de auditoria elaborados e aprovados no Tribunal fora do processo de verificação***



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

externa de contas, alicerçados ou não em relatórios de órgãos de controlo interno.

Reitera-se, assim, a posição assumida, em Acórdão do plenário da 3ª Secção (Acórdão nº 05/05, de 11 de Junho) sobre esta problemática:

“Estando em causa acção ao abrigo do artº 58º-nº 3, a qual como se disse, declaradamente sugere que deva ser suportada em relatório de auditoria com as formalidades das alíneas d) a j) do nº 3 do artº 54º, a exigência mínima que pode fazer-se é a de que, verificado o cumprimento do contraditório, a 2ª Secção, como órgão colegial, concretize os factos que tem como evidenciados, os responsáveis e emita um juízo sobre a qualificação jurídica daqueles”.

Como já referimos, a acção em análise nos autos foi intentada pelo Ministério Público com base num processo de inquérito da Inspecção Geral de Saúde na sequência de despacho da Juíza da 2ª Secção. Ou seja: não houve qualquer intervenção nem aprovação, colegial, na 2ª Secção, pelo que o Ministério Público não poderia utilizá-lo, como suporte da acção de responsabilidade financeira ao abrigo do artº 58º-nº 1-b) e nº 3 da Lei.

Não podem, pois, subsistir dúvidas sobre a resposta à questão enunciada:

- ***A falta de intervenção e aprovação, pela 2ª Secção, em decisão colegial, da documentação que suportou a acção instaurada pelo Ministério Público preenche os elementos típicos de uma excepção dilatária que obsta a que o Tribunal***



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

conheça do mérito da causa enquanto não estiver sanada (artº 288º-nº 1-e) e nº 3, 493º-nº 2, 494º e 495º do C.P.Civil).

Daí que não nos mereça qualquer reparo a decisão de suspensão da instância (por três meses) constante do despacho judicial de 1 de Junho de 2004.

*

Consta da factualidade relevante apurada que, em 30 de Setembro de 2004, ou seja, no decurso do prazo de três meses, o Ministério Público veio requerer a manutenção da suspensão da instância uma vez que não seria possível, durante o ano de 2004, efectuar uma auditoria, na 2ª Secção, que abrangesse os factos constantes da petição inicial conforme ofício que juntou da Juíza da 2ª Secção da Área da Saúde (facto nº 6).

Esse pedido foi indeferido nos termos do despacho de 4 de Novembro de 2004 e que, na parte relevante, consta do facto nº 7, que se dá como reproduzido.

Em síntese, o indeferimento fundamentou-se no facto de, segundo a Juíza da 1ª instância, o Ministério Público vir a requerer a suspensão com fundamento diverso do que justificava a decisão de suspensão por três meses.

Apreciaremos, então, se o indeferimento foi bem decidido, o que passa pela resposta à seguinte questão:

- **“A realização de uma auditoria, pela 2ª Secção, à factualidade constante de requerimento inicial em acção instaurada ao abrigo do artº 58º-nº 1-b) e nº 3, que não estava suportada por**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

qualquer intervenção ou aprovação colegial da 2ª Secção, permite sanar a excepção dilatória consubstanciada nessa falta de intervenção?”

A resposta é, adiante-se já, afirmativa. É que, como já evidenciámos, o relevante é que haja uma intervenção da 2ª Secção e a realização de uma auditoria à factualidade em causa é, por excelência, o meio mais idóneo para se consolidarem (ou não) as circunstâncias factuais, as infracções peticionadas e os concretos Demandados.

Refira-se, aliás, que se nos afigura inviável o exacto cumprimento do despacho que determinou a suspensão da instância porque se exige a aprovação, pela 2ª Secção, do concreto relatório da Inspeção Geral de Saúde e, simultaneamente, se alerta que tal implica a prévia audição dos responsáveis, o que seguramente acarretaria alterações factuais e ou de incriminação.

Acresce que a 2ª Secção, em sintonia com os princípios gerais de auditoria, dificilmente aceitaria “chancelar” um relatório que resultou de uma acção que a Secção não organizou, não estruturou nem monitorizou.

Como se decidiu no Acórdão do Plenário da 3ª Secção a que já aludimos:

“... O pressuposto não é essa falta de aprovação, mas a falta de intervenção da 2ª Secção, funcionando como instância colegial, relativamente a factos constantes do relatório ... a circunstância de essa avaliação, ao invés de se bastar com a mera verificação formal e indirecta, assentar numa verificação substantiva e directa só significa que o pressuposto em falta poderá vir a ser suprido de modo qualitativamente mais exigente”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Considera-se assim, que com a realização de uma auditoria pela 2ª Secção à factualidade constante do requerimento inicial se supriria a falta do pressuposto processual exigível nos termos do artº 58º-nº 3 da Lei, ainda que com eventuais modificações subjectivas e ou objectivas da instância que, ulteriormente, se decidiria como admissíveis ou não (artº 268º e segs do C.P. Civil).**

Nos autos não consta que essa auditoria tenha sido definitivamente recusada, antes, que durante o ano de 2004 não seria possível realizá-la pelo que a excepção dilatória inonimada é suprível.

Sendo suprível três são as conclusões a formular:

- a) O despacho liminar de indeferimento não teve base legal porque, nos termos do invocado artigo 234º-A do CPC, só é possível indeferir liminarmente o requerimento inicial quando a excepção dilatória verificada e conhecida pelo Juiz é insuprível;
- b) Não deve ordenar-se a citação dos Demandados uma vez que se reconhece, judicialmente, que a acção não pode prosseguir sem a sanação do vício da falta de intervenção da 2ª Secção, a qual pode vir a reconfigurar a composição do litígio em termos subjectivos e objectivos pelo que a citação dos Demandados, nesta fase, redundaria num abusivo exercício de litigância e afrontaria o princípio geral da proibição de actos inúteis (artº 137º do CPC).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- c) Deve ser declarada a interrupção da instância face ao disposto no artº 285º do CPC, uma vez que já decorreu mais de um ano desde o despacho que suspendeu a instância nos autos.

IV- DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, os Juízes da 3ª Secção, em Plenário, acordam em:

- **Julgar parcialmente procedente o recurso e, em consequência, revogar o despacho que indeferiu liminarmente o requerimento inicial do Ministério Público;**
- **Declarar interrompida a instância nos termos do disposto no artigo 285º do CPC;**

Não são devidos emolumentos (artº 20º do Decreto-Lei nº66/96, de 31 de Maio).

Notifique.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Lisboa, 28 de Novembro de 2005

(Relator: Cons. Morais Antunes)

(Cons. Amável Raposo)

(Cons. Ernesto Cunha)