



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Não transitado em julgado

RECURSO ORDINÁRIO N.º 9-SRA/2013

(Processo n.º 01/13 – SRA)

ACÓRDÃO Nº 14/2014- 3ª SECÇÃO

I – RELATÓRIO

1. Em 9 de Outubro de 2013, no âmbito do processo de responsabilidade financeira n.º 01/13, foi, na Secção Regional dos Açores deste Tribunal, proferida a dita sentença n.º 06/13 que condenou Rosa Maria Carvalho Lourenço Borges da Ponte, Fernando Medeiros da Silva Soares, Maria Emília Amaral Borges Teixeira da Silveira na multa única de 5.100,00€ a cada um e Décio Nazaré de Azevedo Teixeira na multa de 2.550,00€, aqueles pela prática de duas infracções sancionatórias e o último por uma infracção sancionatória, previstas no art.º 65º-n.º 1-b) e punidas no n.º 2 do mesmo preceito da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – L.O.P.T.C.).¹
2. Notificados da sentença, e não se conformando com o seu teor, o Ministério Público e os Demandados interpuseram o presente recurso, nos termos e para os efeitos do art.º 79º-n.º 1-c) e 97º-n.º 1 da LOPTC.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro e Lei 83-C/2013, de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3. A Exma. Magistrada do Ministério Público, nas doudas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, formulou as seguintes conclusões:

- *O artº 607º da CPC (anterior 659º), aplicável por força do disposto no artº 80º da LOPTC, descreve o formalismo a observar na sentença e indica as questões que devem ser apreciadas.*
- *A improcedência da excepção de caducidade do direito de acção foi decretada com rigor, porque atendeu à inexistência de lei que preveja um prazo de caducidade;*
- *Considerações sobre o desempenho funcional de magistrados, quando se trate de decidir da procedência ou improcedência de uma excepção de caducidade, são exteriores aos fundamentos suficientes e necessários à decisão e, por conseguinte, não devem constar do seu texto.*
- *A decisão de condenar os demandados na pena mínima possível não se adequa à demonstração que foi feita da negligência consciente posta na omissão dos deveres que são a razão de ser dos cargos dos demandados, nem ao desrespeito pelos valores que a norma violada tutela, nem ao grau da lesão verificada.*
- *Face á matéria de facto provada e não contestada, a conduta negligente dos demandados, deve ser punida com multa acima dos montantes mínimos.*
- *Exigências de prevenção, geral e especial, não condescendem com pena inferior a 35 UC (35x102,00€)= 3.570€, por cada infracção praticada.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Na aplicação do direito a douda decisão violou o disposto no artº 67º, da LOPTC e o artº 607º, 4, do Cóg. Proc. Civil.*

A Recorrente finaliza as alegações requerendo que seja proferido Acórdão que, revogando a sentença da 1ª instância:

- *Retire do texto as considerações atrás referidas.*
- *Condene cada um dos demandados Rosa da Ponte, Fernando Soares e Maria Emília da Silveira na multa única de 7.140€, pela prática, a título de negligência, de duas infracções financeiras sancionatórias p. e p. artº 65º, al. b) da LOPTC.*
- *Condene Décio Teixeira na multa de 3.570€, pela prática negligente de uma infracção financeira sancionatória p. e p. pelo artº 65º, al. b) da LOPTC.*

4. Os Demandados interpuseram recurso da douda Sentença tendo formulado as seguintes conclusões:

- *Face aos documentos que constam de fls. 235 a 1220, de fls. 1246 a 1262 e de fls. 1304 a 1311 dos autos e face ao teor do depoimento dos Demandados Fernando Medeiros da Silva Soares e Décio Nazário de Azevedo Teixeira, o n.º 3 do probatório não diz respeito a factos, mas a meras qualificações jurídicas e, quando entendido como respeitando a factos, constitui um erro grosseiro na apreciação da prova documental pelo que deverá ser retirado do probatório do qual deverá constar apenas o seguinte: «3. Tais despesas ascendem a 127.235,96€.»;*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Deverá ser eliminado, por não corresponder à verdade, o n.º 4 do probatório da sentença recorrida;*
- *Deverá ser modificado o n.º 5 do probatório nos seguintes termos: «São as notas de encomenda, assinadas pelos Demandados Fernando Medeiros da Silva Soares e Décio Nazário de Azevedo Teixeira, enquanto vogais administrativos ao abrigo dos despachos de delegação de competências nºs 447/2004, de 23 de Março e 386/2010, de 13 de Abril, que surgem como autorização de despesa – de fls. 235 a 1220; de fls. 1246 a 1262 e de fls. 1304 a 1311»;*
- *O n.º 6 do probatório não diz respeito à infração financeira de eventual falta de autorização mas a uma irregularidade quanto ao modo como o cabimento de verba era registado no sistema informático do CSRG, irregularidade transversal a todos os Centros de Saúde na RAA;*
- *O n.º 7 do probatório deverá ser alterado referindo-se apenas aos vogais administrativos em funções e não à totalidade dos Demandados;*
- *Os nºs 8 e 9 do probatório deverão ser alterados referindo-se apenas ao Demandado Fernando Medeiros da Silva Soares, enquanto vogal administrativo em funções até 13 de Março de 2010;*
- *Deverá ser aditado ao probatório um n.º 8-A com o seguinte teor: «Os € 180,00 correspondem a um compromisso de 2009 que transitou para 2010 na conta 697 sem ter sido desagregada e os € 456,75 correspondem a um compromisso assumido antes de ter sido aprovada a alteração orçamental relativa à integração do plano de investimentos no orçamento, mas que já tinha sido aprovada pelo Conselho de Administração do Centro de Saúde».*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Não havendo no processo registo de pedido de prorrogação do prazo de instrução e tendo o processo sido entregue ao MP a 27/12/2011, deve entender-se que o exercício do direito de ação caducou em 06/09/2012, encontrando-se o mesmo ultrapassado quando a 19/03/2013 deu entrada a ação.*
- *Não existiu qualquer violação dos artigos 21.º, 22.º e 23.º do RAFE porque as notas de encomenda em causa (n.º 5 do probatório da sentença recorrida) correspondem a procedimentos simplificados de aquisição de material clínico através de centrais de compras do Ministério da Saúde ou da Saudaçor, onde a concorrência entre os fornecedores já foi realizada anteriormente, ou mediante procedimentos de ajuste direto em regime simplificado, permitido pelo artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de Julho, na redação resultante do Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 6 de Agosto;*
- *Numa aquisição através de Central de Compras ou num ajuste direto em regime simplificado, a decisão de contratar coincide com a adjudicação (ambas materializadas no despacho exarado sobre a nota de encomenda), seguida do compromisso, com a remessa da nota de encomenda para o fornecedor.*
- *Além disso, conforme consta do Fluxograma de fls. 13 do relatório de auditoria n.º 16/2011-FS/SRATC e decorre dos documentos de despesa de fls. 235 a 1220, 1246 a 1262 e 1304 a 1311, tendo sido confirmado pelo depoimento dos Demandados Fernando Medeiros da Silva Soares e Décio Nazário de Azevedo Teixeira a minutos 11:09 a 17:45; 20:30 a 22:10; 46:30 a 53:04 da gravação da audiência, cuja transcrição se junta com as presentes alegações, todos os compromissos foram previamente autorizados mediante verificação do respetivo cabimento orçamental, constando o circuito de autorização da despesa das assinaturas e carimbos exarados nas notas de encomenda pelos diversos serviços envolvidos (aprovisionamento e contabilidade).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Por isso, o Tribunal a quo nunca poderia ter concluído que «as referidas despesas não foram objecto de autorização prévia de qualquer um dos membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde da Ribeira Grande; tão-pouco houve qualquer requisição, verificação prévia de cabimento e autorização de despesa requisitos indispensáveis para a emissão das notas de encomenda com que se assumem os compromissos» (fls. 9 da sentença recorrida).*
- *As normas de direito financeiro em que assenta a alegada infração são omissas quanto ao suporte documental em que deve ser exarada a autorização de despesa e é essencial não perder de vista que as aquisições nunca foram precedidas de procedimentos concursais – onde as várias fases do circuito da despesa são autónomas – sendo apenas aquisições por ajuste direto mediante recurso à Central de Compras ou ajustes diretos simplificados – onde num mesmo momento coincidem várias fases do circuito da despesa;*
- *A sentença recorrida assenta em erro quanto à apreciação dos factos e quanto à sua qualificação jurídica, uma vez que as normas financeiras relevantes não foram violadas, mas concretizadas em função do procedimento aquisitivo seguido;*
- *O artigo 21.º do RAFE – cuja violação é invocada para preencher o elemento objetivo do tipo p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC – é expresso quando permite que a autorização de despesa seja conferida de acordo «com as normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa». Como observa SOUSA FRANCO em anotação a esta disposição do RAFE «continuam, assim, em vigor as regras especiais respeitantes à realização de determinados tipos, classes ou categorias de despesa».*
- *O RAFE não é incompatível com um procedimento como o existente no Centro de Saúde da Ribeira Grande e descrito no Fluxograma de fls. 13 do relatório de*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

auditoria n.º 16/2011-FS/SRATC, em que a "autorização da despesa" assentava no despacho do vogal administrativo do CA exarado sobre as notas de encomenda, conquanto fosse efetuada a verificação da existência de rubrica orçamental para o efeito (inscrição) e dotação suficiente (cabimento);

- Face ao disposto no artigo 21.º do RAFE – onde se dispõe que «a autorização de despesas será conferida de acordo com as regras constantes dos artigos seguintes e com as normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa» (ênfase aditado) – é por demais evidente que a sentença recorrida errou na aplicação do direito aos factos e – mais grave do que isso – levou ao probatório meras qualificações jurídicas, como se comprova pelos nºs 3 e 4 do probatório, uma vez que é o próprio Fluxograma de fls. 13 do relatório de auditoria n.º 16/2011-FS/SRATC a desmentir as afirmações de que não houve requisição, verificação prévia de cabimento e autorização de despesa;*
- Todos os documentos de despesa de fls. 235 a 1220, 1246 a 1262 e 1304 a 1311 e os depoimentos dos Demandados Fernando Medeiros da Silva Soares e Décio Nazário de Azevedo Teixeira mostram exatamente o contrário (cf. transcrição junta com as presentes alegações e 11:09 a 17:45; 20:30 a 22:10; 46:30 a 53:04 da gravação da audiência);*
- No que diz respeito às despesas alegadamente realizadas sem inscrição orçamental, no valor agregado de 636,75€, a sentença recorrida viola de forma grosseira o artigo 64.º, n.º 2 e o artigo 67.º, n.º 2 da LOPTC, sendo totalmente desproporcional.*
- Devido à realização de um conjunto de despesas sem qualquer materialidade financeira (180,00€, 27,20€ e 429,55€, respetivamente), são aplicadas aos Demandados multas no valor total de 7.650,00€!*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Considerando o vencimento líquido médio dos Demandados (n.º 17 da douta promoção do MP), o período em que estiveram em funções no ano de 2010 (n.º 1 do probatório e quadro III do relatório de auditoria n.º 16/2011-FS/SRATC, sendo de salientar que ao Demandado Fernando Medeiros da Silva Soares, que esteve em funções apenas 45 dias, entre 1 de Janeiro e 13 de Março de 2010, sendo-lhe aplicada uma multa em cúmulo jurídico no valor de 5.100,00€, a qual corresponde ao triplo do seu vencimento líquido mensal) e a materialidade das despesas em causa (€180,00, €27,20 e €429,55) é claramente incompatível com o princípio da justiça e da proporcionalidade aplicar aos Demandados, a título sancionatório, três multas no valor de € 2.550,00 cada; ou seja, promover a entrega aos cofres do Tribunal de Contas de €7.650,00 proveniente do património familiar dos ora demandados, face a infrações financeiras sem qualquer materialidade e que apenas se prendem com alegadas irregularidades na inscrição orçamental das dotações de despesa!*
- *A sentença recorrida deveria ter relevado a responsabilidade dos Demandados ao abrigo do artigo 64.º, n.º 2 da LOPTC, pelo que violou de forma grosseira os artigos 64.º, n.º 2 e 67.º, n.º 2 da LOPTC e o princípio da proporcionalidade ou graduação da sanção, tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, bem como a insignificante expressão financeira das quantias em causa num orçamento de 15 milhões de euros.*

Os Recorrentes finalizam as suas alegações peticionando a revogação da douta sentença recorrida e consequente absolvição ou, quando assim não se entenda, pela relevação das respectivas responsabilidades.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

5. Por despachos de 30 e 31 de Outubro de 2013 foram os recursos admitidos pelo Exmo. Juiz da Secção Regional dos Açores nos termos dos artigos 97º e 109º-nº 1 e 3 da L.O.P.T.C.
6. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, notificado para responder ao recurso interposto pelos Demandados, nos termos do artº 99º-nº 1 da L.O.P.T.C. emitiu o correspondente Parecer a fls. 272 a 274 em que se conclui pela improcedência do Recurso nos termos que se dão como reproduzidos e do qual se transcreve a súmula seguinte:
- *No que concerne à impugnação da matéria de facto, afigura-se-nos que a existência de um ato de autorização de despesa é matéria de facto. Resultou provado que não houve, relativamente às despesas referidas no ponto 2 dos Factos Provados, qualquer requisição, verificação prévia de cabimento e autorização de despesa, que são requisitos indispensáveis para a emissão das notas de encomenda com que se assumem os compromissos. A nota de encomenda é emitida no final de um procedimento interno, no qual previamente, se identificou a necessidade de aquisição do bem e se confirmou a existência de rubrica orçamental e respetiva dotação e se autorizou a realização da despesa.*
 - *A matéria de facto dada como provada mostra-se, pois, suficiente para fundamentar a condenação dos demandados pela prática das infrações financeiras que lhes eram imputadas no requerimento inicial do Ministério Público.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Não assiste qualquer razão aos recorrentes quando perfilham o entendimento de que o exercício do direito de ação caducou em 06/09/2012.*

Na douda argumentação dos recorrentes olvida-se a natureza específica do procedimento por responsabilidades financeiras, consagrado na LOPTC. Com efeito, tal procedimento apresenta nitidamente duas fases: a fase pré-jurisdicional ou administrativa que corresponde ao procedimento inspetivo e de auditoria, e que culmina com a remessa dos respetivos relatórios ao Ministério Público (artigo 57º da LOPTC), e a fase jurisdicional, iniciada com o requerimento de julgamento elaborado pelo Ministério Público ou, subsidiariamente, pelos órgãos de controlo interno.

- *Ao concluir pela verificação de todos os pressupostos de responsabilidade financeira e dos requisitos processuais, deve o Ministério Público requerer o julgamento. Só após a apresentação de tal requerimento de julgamento, nos termos do artigo 89º da LOPTC, se pode, com rigor falar em "prazo razoável", em "direito a um julgamento no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa".*
- *O artigo 73º do RGTC apenas contempla o prazo de cinco dias úteis para emissão de parecer, no âmbito dos processos relativos ao apuramento de responsabilidades financeiras emergentes de processos de fiscalização prévia, fiscalização concomitante e fiscalização sucessiva (artigo 71º RGTC).*

No artigo 57º da LOPTC, porém, não se estabelece qualquer prazo para o Ministério Público deduzir pretensão jurisdicional, sendo pois, manifesto que o argumento apontado pelos recorrentes no ponto 60 do requerimento de recurso carece de qualquer base legal.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Apelam os recorrentes para o uso da relevação da responsabilidade ao abrigo dos artigos 64º nº 2 da LOPTC, artigo 67º nº 2 da LOPTC.*

Não lhes assiste, porém razão, na medida em que o instituto de relevação não tem aplicação nos processos jurisdicionais pendentes na 3ª Secção, como claramente resulta de inserção sistemática de tal preceito.

- *Por último, cumpre-nos observar que, no caso vertente, não se justificará a remessa do acórdão para publicação na 2ª série do Diário da República, nos termos do artigo 9º nº 2 alínea f) e 3 da LOPTC, na medida em que a resolução das questões jurídicas suscitadas não contem elementos inovadores que impliquem especiais exigências de divulgação, bastando a sua publicação na página eletrónica do Tribunal de Contas.*

7. Os Recorrentes Demandados, notificados do recurso interposto pelo Exmo. Magistrado do Ministério Público vieram, em súmula afirmar o seguinte:

- *Os Demandados nada têm a opor quanto à parte do recurso do Ministério Público relativa às questões de desempenho funcional da anterior representante do Ministério Público junto da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, entendendo dever sublinhar que a sentença não transitou em julgado e que as considerações feitas quanto ao desempenho funcional de magistrados do Ministério Público não têm cabimento num processo como o presente, pelo que se deverão considerar não escritas e muito menos publicadas.*
- *No que diz respeito à parte do recurso apresentado pelo Ministério Público, em que este pede que a pena de multa aplicada aos Demandados seja*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

elevada de 25 para 35 UC por cada infracção, entende-se que se trata de um pedido que agrava a injustiça da condenação e os erros notórios na apreciação da prova e na aplicação do direito que são patentes na sentença recorrida e que constam da motivação do recurso apresentado pelos Demandados e cujo teor se dá aqui por reproduzido.

- *O Tribunal de Contas é um tribunal de competência especializada, mas ainda assim um tribunal.*

Deve situar-se supra partes e fazer cumprir os princípios de separação e de autonomia do sistema judicial e deve refletir se o resultado alcançado por uma sentença é justo e portador de um mínimo de bom senso, que possa merecer, por parte do cidadão, o respectivo apoio e compreensão.

Com o devido respeito, tal não acontece no caso em apreço.

Os factos dados por assentes reproduziram, de forma acrítica a acusação, sem apreciação da prova produzida em audiência, apenas com a convolação da qualificação da conduta de dolosa para negligente consciente. O recurso interposto pelo MP tende a agravar esta situação.

Concluem os Recorrentes que o recurso interposto pelo M.P. deve ser julgado totalmente improcedente.

- 8.** Obtidos os "Vistos" dos Exmos. Adjuntos nada obsta à prolação do Acórdão.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

II – OS FACTOS

1. *Os demandados, durante o ano de 2010, na qualidade de membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde de Ribeira Grande, a primeira como presidente, o segundo e terceiro como vogais administrativos e a quarta como vogal enfermeira, foram os responsáveis pela gerência do referido Centro de Saúde, nos períodos seguintes:*
 - *As demandadas Rosa Ponte e Maria Emília, entre 1 de Janeiro e 22 de Outubro de 2010.*
 - *O demandado Fernando Soares, entre 1 de Janeiro e 13 de Março de 2010.*
 - *O demandado Décio Teixeira, entre 14 de Março e 31 de Dezembro de 2010.*

2. *Em tal gerência e, designadamente, entre 1 de Fevereiro e 31 de Março e entre 1 de Setembro e Outubro, de 2010, foram efectuadas despesas relacionadas com aquisição de material de consumo clínico (rubrica 01.01.11) e encargos das instalações (rubrica 02.02.01) que se encontram discriminados nas facturas de fls. 235 a 1220; fls. 1246 a 1262; fls.1304 a 1311.*

3. *Tais despesas ascendem a 127.235,96€ e não foram sujeitas a prévia autorização de qualquer um dos membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde de Ribeira Grande (demandados referidos).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4. *Não houve, relativamente a essas despesas qualquer requisição, verificação prévia de cabimento e autorização de despesa.*
5. *São as notas de encomenda, assinadas pelos demandados enquanto membros do Conselho de Administração, que surgem como autorização de despesa - de fls. 235 a 1220; de fls. 1246 a 1262 e de fls. 1304 a 1311.*
6. *As informações de cabimento dessas despesas geradas pelo sistema informático estavam incorrectamente concebidas na óptica do orçamento financeiro, pois não acautelavam o cumprimento do requisito legalmente instituído, como ainda podiam conduzir à convicção de existência de disponibilidade orçamental na rubrica que ia suportar a despesa, não havendo, por isso, garantia do cabimento necessário para a referida despesa.*
7. *Os demandados enquanto membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde de Ribeira Grande, e nessa qualidade, sabiam que lhes era vedado por lei realizarem despesas sem sujeição à prévia autorização, tinham perfeito conhecimento das respectivas normas legais e agiram de modo livre e consciente.*
8. *Ainda durante a gerência de 2010, e sendo por ela responsáveis, na qualidade de membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde de Ribeira Grande, a primeira demandada como presidente, o segundo demandado como vogal administrativo e a quarta demandada como vogal enfermeira, foram por eles assumidos compromissos no montante de €456,75 e efectuados pagamentos referentes a exercícios anteriores, no montante de €180,00, na rubrica 07.01.09 - Equipamento administrativo, sem que esta se encontrasse inscrita no orçamento ordinário.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

9. *Os três demandados, Rosa Maria Carvalho Lourenço Borges da Ponte, Fernando Medeiros da Silva Soares e Maria Emília Amaral Borges Teixeira da Silveira, enquanto membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde de Ribeira Grande, e nessa qualidade, sabiam que não podiam autorizar despesas sem que as mesmas se encontrassem inscritas e tivessem cabimento orçamental.*
10. *Tinham perfeito conhecimento das normas legais relativas à execução do orçamento das despesas e agiram de modo livre e consciente.*

III- O DIREITO

A) DA MATÉRIA DE FACTO

1. Os Recorrentes Demandados vêm suscitar questões referentes à matéria de facto dada como provada na 1ª instância, as quais se elencam nos nºs 1 a 7 das “conclusões” do recurso e que se dão como reproduzidas.

Nos termos do artº 712º-nº 1-a) do C.P. Civil, aplicável a este processo face ao disposto no artº 5º-nº 2 da Lei nº 41/2013, de 26 de Junho, “a decisão do tribunal da 1ª instância sobre a matéria de facto pode ser alterada se do processo constarem todos os elementos de prova que serviram de base à decisão sobre os pontos da matéria de facto em causa,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ou se, tendo ocorrido gravação dos depoimentos prestados, tiver sido impugnada, nos termos do artº 685º-B a decisão com base neles proferida”.

No caso em apreço, a audiência de julgamento foi gravada, com meios-vídeo que este Tribunal dispõe e conforme despacho do Juiz ao abrigo do disposto no artº 522º-B do C. P. Civil, (acta a fls. 193 do processo apenso da 1ª instância).

Os Recorrentes deram cumprimento ao disposto no artº 685º-B do C. P. Civil, tendo especificado os concretos pontos de facto que consideravam incorrectamente julgados bem como os concretos meios probatórios constantes da gravação realizada que justificariam decisão diversa, tendo procedido à transcrição das passagens da gravação como se prevê no nº 2 do artº 685-B do C. P. Civil.

Anota-se, ainda, que no actual C. P. Civil, o artº 662º-nº 1 determina que a decisão proferida em 1ª instância sobre a matéria de facto deve ser alterada *“se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa”*.

Nada obsta, pois, a que se analise e decida a pretensão dos Recorrentes.

- 2. Face ao teor dos depoimentos prestados em audiência de julgamento e que se mostraram reproduzidos entende-se proceder à reformulação da matéria de facto como segue:**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Facto nº 3 – Tais despesas ascendem a 127.235,96€ e resultam de aquisições efectuadas através das Centrais de Compras ou mediante procedimentos de ajuste directo em regime simplificado.

Facto nº 4 – Os procedimentos aquisitivos eram documentados através de um único documento – a nota de encomenda.

Facto nº 5 – As notas de encomenda assinadas pelos Demandados Fernando Soares e Décio Teixeira enquanto vogais administrativos do Conselho de Administração com competência delegada pelo Conselho, surgem como autorização de despesa.

Facto nº 5-A – Nas notas de encomenda o prazo de entrega dos bens coincidia com o despacho do vogal administrativo sendo aposto um carimbo "*c/cabimento Orç*" e uma rúbrica.

Facto nº 7 – Os Demandados Fernando Soares e Décio Teixeira, enquanto vogais administrativos do Conselho de Administração do Centro de Saúde da Ribeira Grande, com competência delegada e nessa qualidade, sabiam que lhes era vedado por lei realizarem despesas sem sujeição à prévia autorização, tinham perfeito conhecimento das respectivas normas legais e agiram de modo livre e consciente.

Facto nº 8 – Em 9.02.10 e 9.03.10 foram, por despachos do vogal administrativo Fernando Soares, efectuados pagamentos relativos à aquisição de 3 cadeiras, no valor de 180,00€ e 456,75€ relativos à aquisição de uma máquina de café (27,20€) e a um arquivo (429,55€),



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

através da rubrica 07.01.09 – Equipamento administrativo – sem que esta se encontrasse inscrita no orçamento e dotada da correspondente verba.

Facto nº 9 – As despesas referidas no número anterior foram assumidas e pagas com o conhecimento e concordância das 1ª e 4ª Demandadas pois os 180,00€ correspondiam a um compromisso de 2009 que transitou para 2010 na conta 697 e os 456,75€ correspondiam a um compromisso assumido antes de ter sido aprovada a alteração orçamental relativa à integração do plano de investimentos no orçamento, mas que já tinha sido aprovada pelo Conselho de Administração do Centro de Saúde.

B) A CADUCIDADE DO DIREITO DE ACÇÃO

1. Os Recorrentes Demandados vêm alegar a excepção da caducidade do direito de acção por terem mediado mais de 14 meses entre a data em que o Ministério Público recebeu o relatório de auditoria aprovado pela Secção Regional do Tribunal de Contas e a data da promoção do processo de responsabilidade financeira.

Nas duntas alegações, os Recorrentes, reconhecendo que a L.O.P.T.C. não contém qualquer norma que impusesse um prazo para a propositura da acção de responsabilidade financeira, entendem que, estando em sede de responsabilidade sancionatória, se deveria aplicar o artigo 276º do C.P.P. face ao que se dispõe no artigo 80º-c) da L.O.P.T.C., ou seja, o prazo máximo de oito meses.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, tal prazo estava ultrapassado quando foi instaurada a acção – 19 de Março de 2013 – pois o processo de auditoria foi entregue ao M.P. em 27.12.2011, determinando que a caducidade tivesse ocorrido muito antes – em 6 de Setembro de 2012.

Esta posição não foi acolhida na douta sentença em que se defende que o “*M.P. não está vinculado a prazos expressamente fixados na lei para este tipo de acções*”.

2. A L.O.P.T.C. não estabelece qualquer prazo para que o Ministério Público propunha uma acção de responsabilidade financeira: nem nos artigos 57º e 58º, nem nos artigos 89º a 104º que regulam o processo jurisdicional. A única referência a prazos para o direito de acção consta do nº 2 do artigo 89º da L.O.P.T.C. mas, como flui do texto do preceito, só é aplicável aos casos em que o direito de acção é exercido, subsidiariamente, pelas entidades previstas nas alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 89º da L.O.P.T.C.

Assim, na única norma que estabelece um prazo para a propositura das acções de responsabilidade financeira, o legislador não fixa prazo para o Ministério Público instaurar as acções em causa.

3. A responsabilidade financeira é uma modalidade específica e autónoma de responsabilidade, constitucionalmente deferida ao Tribunal de Contas, nos termos do artº 214º-nº 1-c) da C.R.P.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Aliás, o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão nº 635/2011, de 20 de Dezembro, veio, de forma inequívoca, reiterar que a responsabilidade financeira tem autonomia e natureza próprias e, como consequência necessária, que *"a respectiva efectivação é promovida em função de pressupostos autónomos, no lugar de competência próprio, através de processo específico e no âmbito de valorações próprias"*.

A ideia base que caracteriza e confere autonomia à responsabilidade financeira resulta da inobservância de certos deveres positivos por parte de determinados agentes (os denominados «contáveis») sujeitos à fiscalização e julgamento de instâncias jurisdicionais próprias, de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos.

A responsabilidade financeira resulta, portanto, de um específico procedimento sancionador, até quando só está em causa a efectivação da responsabilidade reintegratória.

O procedimento para o apuramento e efectivação da responsabilidade financeira é desenvolvido ao longo de toda a LOPTC e o seu regime decorre da natureza deste tipo de responsabilidade que está, assim, directa e constitucionalmente conectada com a sua específica jurisdição: a jurisdição do TC.

Dada a estreita ligação entre a responsabilidade financeira e as específicas funções jurisdicionais do TC, as normas procedimentais e processuais que conduzem à efectivação da responsabilidade surgem, elas também, situadas e referidas a normas de natureza substantiva e organizacional.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Este regime normativo, adjectivo e organizacional está adaptado às especificidades da responsabilidade financeira enquanto ramo de um direito sancionador específico que, apenas em casos concretos, e subsidiariamente, se socorre de outros normativos e princípios processuais matriciais.

A «caducidade do direito de acção» não é pensada ou regulada em nenhum dos ordenamentos que regulam o direito sancionador – Código de Processo Penal e Lei do Regime Geral das Contraordenações (DL.º n.º 433/82, de 27 de Outubro) - como instrumento condicionante do direito – melhor dizendo, do dever de acção.

E não o é, porque, precisamente, num sistema sancionatório orientado pelo princípio da legalidade (art. 219.º da CRP), não faz qualquer sentido utilizar instrumentos que se fundam e procedem de uma vontade livre de exercício (ou não) da propositura acção por parte dos titulares de um direito ou de quem quer ver resolvida uma situação jurídica em que está envolvido.

Esse sim, é o fundamento que origina o prazo de caducidade estabelecido na Lei de Processo dos Tribunais Administrativos para as acções a intentar pelo M.P. que visam a declaração de nulidade ou anulabilidade de actos administrativos.

De igual modo, é o fundamento das inúmeras situações previstas no Código Civil e de Processo Civil.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Sublinhe-se, aliás, e na sequência do que vimos explanando , que a ultrapassagem dos prazos previstos no artº 278º do C.P.P. não determina a caducidade do direito de acção.

Assim, e nos termos do artigo 276º-nºs 4, 5 e 6, a inobservância dos prazos para encerrar o inquérito só têm as consequências aí previstas, designadamente o incidente de "*aceleração processual*" previsto no artº 109º do C.P.P.

Nunca poderia ser a extinção, por caducidade, do direito de acção dados os interesses públicos essenciais e relevantes em causa, interesses que só com o decurso do prazo de prescrição poderão ser afectados.

- **Daí que, sem mais observações, tal a clareza da situação, se considere improcedente a alegada excepção da caducidade do direito de acção.**

C) AS CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO FUNCIONAL DE MAGISTRADOS

No recurso interposto pela Exma. Magistrada do Ministério Público foi suscitada uma primeira questão relativa às apreciações feitas na douta sentença sobre o desempenho funcional de Magistrado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tais considerações foram inseridas no âmbito da análise e decisão da excepção de caducidade do direito de acção, defendendo o Ministério Público que as considerações feitas *"são estranhas e exteriores aos fundamentos suficientes e necessários à decisão e, por conseguinte, não devem constar do texto"*.

Os Recorrentes Demandados, notificados para se pronunciarem nos termos e para os efeitos do disposto no nº 2 do artº 99º da L.O.P.T.C. vieram corroborar a posição assumida pelo Ministério Público *entendendo "dever sublinhar que a sentença não transitou em julgado e que as considerações feitas quanto ao desempenho funcional de magistrados do Ministério Público não têm cabimento num processo como o presente, pelo que se deverão considerar não escritas e muito menos publicadas"*.

A pertinência da questão suscitada pelo Ministério Público é total. A sentença apreciou e decidiu a excepção de caducidade do direito de acção suscitada pelos Demandados nos termos que se dão como reproduzidos e a que já aludimos no ponto anterior: identificou a falta de Lei como causa da improcedência da excepção e decidiu em conformidade.

Como refere o Ministério Público, *"a inexistência de Lei é a causa necessária, suficiente e exclusiva da improcedência e esgota os fundamentos da decisão"*.

Assim sendo, dúvidas não restam para considerar impertinentes as considerações e apreciações que, no âmbito da decisão da excepção da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

caducidade, foram proferidas na douda sentença em análise, que não devem constar do teor da mesma.

- **Do exposto, e sem necessidade de mais desenvolvimentos serão consideradas não escritas no texto da sentença as considerações constantes dos parágrafos indicados no ponto B do recurso do Ministério Público por violação do disposto no artigo 607º-nº 4 do C.P. Civil.**

D) DA ILICITUDE DOS FACTOS

1º. Da aquisição de material de consumo clínico e encargos das instalações

Sobre esta matéria apuravam-se os factos nºs 1 a 8 após a reformulação supra-referida a página 17 deste Acórdão e que se dão como reproduzidos.

Na douda sentença recorrida foram os Demandados condenados pela infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C. – violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

Os factos provados evidenciam que as despesas, no valor global de 127.235,96€, não obedecem ao ciclo legal previsto nos artigos 21º, 22º e 23º do Decreto-lei nº 155/92, de 28 de Julho, adaptado à Região



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) nº 7/97/A, de 24 de Maio, e que, sumariamente, integra as seguintes fases:

- Requisição do bem
- Informação de cabimento
- Autorização da despesa
- Nota de encomenda
- Fornecimento do bem
- Autorização de pagamento
- Pagamento

Nos autos, ficou provado que os procedimentos aquisitivos eram documentados através de um único documento: a nota de encomenda.

(Facto nº 4).

Mais se provou que nas notas de encomenda o prazo de entrega dos bens coincidia com o despacho de autorização do Vogal Administrativo e que nos mesmos documentos (notas de encomenda) era apostado um carimbo "*c/ cabimento orç*" e uma rúbrica.

(Facto nº 5 A).

Ou seja: as aquisições em causa resumiam-se a um único documento, em que o despacho de autorização mais não era do que uma ordem de compra, uma autorização de pagamento sendo, pois, manifesta a inobservância das fases prévias legalmente previstas, designadamente a autorização da despesa e a prévia informação de cabimento. Tudo era



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

feito num único documento, surgindo o despacho como autorização de despesa. O que é ilegal, como já assinalado.

Os Recorrentes Demandados vêm alegar e enfatizar que as despesas em causa eram resultantes de aquisições efectuadas através das Centrais de Compras ou mediante procedimentos de ajuste directo em regime simplificado. Esta matéria foi acolhida no Facto nº 3 na reformulação feita neste Acórdão.

No entanto, deve sublinhar-se que esta factualidade não convalida a ilegalidade do procedimento adoptado: qualquer ajuste directo tem que ser realizado com a observância dos preceitos legais já referidos do Decreto-Lei nº 155/92, não sendo dispensada a observância do denominado e já referenciado "*ciclo legal da despesa*". Tal factualidade só releva quanto à dispensa de procedimento concursal na aquisição dos bens em causa, sendo incorrecto afirmar-se que "*numa aquisição através de Central de Compras ou num ajuste directo em regime simplificado, a decisão de contratar coincide com a adjudicação...*".

- **Em suma: As aquisições em causa, no valor de 127.235,96€, não obedeceram às exigências legais já citadas (artigos 21º, 22º e 23º do Decreto-lei nº 155/92, adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo D.L.R. nº 7/97/A) e consubstanciam a infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.**

*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2º. Da aquisição de bens e respectivos pagamentos sem prévia inscrição e cabimento orçamental

Sobre esta matéria apurou-se a factualidade constante dos Factos nº 8 e 8-A após a reformulação decidida neste Acórdão e que se dão como reproduzidos.

Na douta sentença recorrida foram os Demandados Rosa da Ponte, Fernando Soares e Maria Emília da Silveira condenados pela infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.

A factualidade provada evidencia que o vogal administrativo Fernando Soares, com o conhecimento e concordância das 1ª e 4ª Demandadas supra-referidas, efectuou pagamentos relativos à aquisição de 3 cadeiras, no valor de 180,00€ e 456,75€ relativos à aquisição de uma máquina de café (27,20€) e a um arquivo (429,55€) através da rúbrica 07.01.09 – Equipamento administrativo – sem que esta se encontrasse inscrita no orçamento e dotada da correspondente verba.

- **Em suma: Esta factualidade não suscita quaisquer dúvidas sobre a evidenciação da infracção financeira em causa, violando directamente os nºs 1, 2 e 4 do artº 18º da Lei nº 79/98, de 24 de Novembro e o artº 34º-nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 155/92, adaptado à Região Autónoma pelo D.L.R. nº 7/97/A.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

E) DA RESPONSABILIDADE DOS DEMANDADOS

1º. Da aquisição de material de consumo clínico e encargos das instalações

A douta sentença recorrida condenou os quatro Demandados pela prática, negligente, da infracção prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.

Na matéria de facto reformulada por este Acórdão, e relativamente a esta matéria, o facto nº 7 referencia os Demandados Fernando Soares e Décio Teixeira, enquanto vogais administrativos do Conselho de Administração do Centro de Saúde da Ribeira Grande, com competência delegada, pela realização daquelas despesas sem sujeição à prévia autorização e com perfeito conhecimento das respectivas normas legais.

- **Assim sendo, e não havendo prova relativa aos restantes membros do Conselho de Administração serão absolvidas as Demandadas Rosa da Ponte e Maria da Silveira.**

2º. Da aquisição de bens e respectivos pagamentos sem prévia inscrição e cabimento orçamental

Sobre esta matéria, apurou-se que os despachos do vogal administrativo Fernando Lopes, autorizando os pagamentos relativos à aquisição de três cadeiras, uma máquina de café e um arquivo foram feitos com o conhecimento e concordância das 1ª e 4ª Demandadas (Facto nº 9).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Assim sendo, não se suscitam quaisquer dúvidas sobre a responsabilidade daquelas no cometimento da infracção financeira prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.**

F) DA MEDIDA DA PENA

1º. Da aquisição de material de consumo clínico e encargos das instalações

Os Demandados Fernando Soares e Décio Teixeira foram condenados na multa de 2.550,00€ cada (25 UC) pela prática da infracção financeira estatuída no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.

À data dos factos (2010), o montante mínimo das multas previstas no artº 65º da L.O.P.T.C. era de 1.530,00 (15 UC x 102,00€).

Nos termos do artigo 67º-nº 2 da L.O.P.T.C., *"o Tribunal gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos, e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal"*.

Na situação em análise, o elemento subjectivo – o grau de culpa dos Demandados – deve ser considerado como diminuto tendo,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

designadamente, em atenção, que as despesas em causa incidiam de forma significativa, na aquisição de material de consumo clínico necessário para o Centro de Saúde de Ribeira Grande.

Acresce que, embora o valor global em causa seja relevante (127.235,96€) não há evidência que as despesas não tivessem cobertura no orçamento do Centro de Saúde não podendo falar-se em lesão ou prejuízo dos dinheiros públicos com a adopção do anómalo procedimento que já se descreveu neste Acórdão.

- **Do exposto, e face à ausência de antecedentes por parte dos Demandados, determina-se a dispensa de pena nos termos do artº 74º-nº 1 do C. Penal, como é jurisprudência da 3ª Secção deste Tribunal no âmbito da responsabilidade sancionatória.**

2º. Da aquisição de bens e respectivos pagamentos sem prévia inscrição e cabimento orçamental

Os Demandados Rosa da Ponte, Fernando Soares e Maria Emília da Silveira foram condenados na multa de 2.550,00€ (25 UC x 102,00€) pela prática da infracção estatuída no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C.

À data do s factos, o montante mínimo da multa era de 1.530,00€ (15 UC x 102,00€).

- Tendo em atenção que:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- a) O montante dos valores em causa é de 636,75€;
- b) A aquisição das três cadeiras havia sido inscrita em 2009 e os restantes 456,75€ correspondiam a um compromisso assumido antes de ter sido aprovada uma alteração orçamental que veio a integrar tal despesa;
- c) A ausência de antecedentes dos Demandados;
- d) A inexistência de prejuízos para o erário público.

Entende-se que é diminuta a culpabilidade dos Demandados (artº 64º-nº 1 da L.O.P.T.C.). Assim:

- Determina-se a dispensa de pena nos termos do artº 74º-nº 1 do C. Penal como é jurisprudência aceite por esta 3ª Secção no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória.

*

Face ao que se decide, fica prejudicada a apreciação do recurso interposto pelo Ministério Público quanto à medida das penas aplicadas em 1ª instância e que, no entender do M.P., deveriam ser revogadas e substituídas por penas de multa superiores, o que, manifestamente se julga improcedente face aos motivos e fundamentos expostos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV- DECISÃO

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

- **Julgar parcialmente procedentes os recursos interpostos, pelo Ministério Público e pelos Demandados e, em consequência:**
 - **Considerar não escritas as considerações constantes dos parágrafos indicados no ponto B do recurso do Ministério Público, por violação do disposto no artigo 607º-nº 4 do C. P. Civil;**
 - **Absolver as Demandadas Rosa Maria Carvalho Lourenço Borges da Ponte e Maria Emília Amaral Borges Teixeira da Silveira da prática da infracção prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C. referente às aquisições de material clínico e encargos das instalações;**
 - **Julgar verificada a infracção prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C. por parte dos Demandados Fernando Medeiros da Silva Soares e Décio Nazaré de Azevedo Teixeira referente às aquisições de material clínico e encargos das instalações;**
 - **Julgar verificada a infracção prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C. por parte dos Demandados Rosa Maria Carvalho Lourenço Borges da Ponte, Maria Emília Amaral Borges**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Teixeira da Silveira e Fernando Medeiros da Silva Soares por despesas realizadas sem inscrição orçamental;

- **Dispensar os Demandados das penas previstas no artº 65º-nº 2 da LOPTC, nos termos do disposto no artº 74º-nº 1 do C. Penal;**
- **Não são devidos emolumentos (artº 14º e 20º do regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Registe-se e notifique-se.

Lisboa, 26 de Junho de 2014

Os Juízes Conselheiros,

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes (Relator)

Helena Maria Ferreira Lopes

João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo