



SENTENÇA N.ª 8/2004
(Proc. n.º 5 JRF/2003)

1. RELATÓRIO

1.1. O Ministério Público veio, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, 54.º, 55.º, 57.º, 58.º, n.º 1, al. b), e 89.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, requerer o julgamento de:

1- Dr. Delfim Pereira Neto Rodrigues; 2- Dr. António Manuel Ribeiro Nunes; 3- Dr. José Luís Domingues Gil; 4- Enf.ª Maria Teresa Acabado Quintão Pereira Barreira Antunes; 5- Prof. Doutor Constantino Teodor Sakllarides; 6- Dr.ª Maria João Nazaré Cerveira Amaral; 7- Dr. Pedro Augusto da Piedade Pereira de Almeida; 8- Dr. José António Castel Branco Mota; 9- Dr. Vítor Manuel Borges Ramos; 10- Dr.ª Ana Maria Teodoro Jorge; 11- Dr. Manuel Schiappa Theriaga Mendes; 12- Eng.º Luís António Thadeu Névoa; 13- Enf.ª Maria Alcina Fernandes; 14- Dr. Rui António Correia Monteiro; 15- Dr.ª Ana Paula Perry da Câmara Bernes Sousa Uva; 16- Dr.ª Maria Manuela Pedroso Lima Pequito; 17- Dr. Carlos Manuel Pereira Andrade Costa; 18- Dr.ª Isabel Maria Gouveia de Campos e Lencastre da Silva Prates; 19- Dr. Fernando Manuel Fernandes Alves; 20- Enf.ª Alice da Conceição Alves Miguens Arnault; 21- Dr.ª Margarida Eugénia Alves Garcia Bentes; 22- Dr. Luís Anastácio Ferreira Afonso; 23- Dr. Manuel Sousa Ligeiro; 24- Dr.ª Maria Helena Martins Alves; 25- Dr. José Carlos Sequeira de Andrade (Delegado Médico de 17.10.95 a 30.01.96); 26-



Tribunal de Contas

Dr.ª Sandra Maria Silveira (Delegada -Administradora Hospitalar de Abril de 1999 a Julho de 2001).

1.2. Com base nas normas supra referidas e no inquérito da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) efectuado à execução do contrato de gestão celebrado entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e a Sociedade Gestora do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca (Amadora/Sintra), bem como nos despachos de remessa do processo que deu origem àquele Relatório e do próprio Relatório, dos Ex.mos Senhores Juizes Conselheiros da 2.ª Secção das Áreas do Sector Empresarial do Estado e das Administrações Regionais de Saúde, efectuados ao abrigo do art.º 76.º do Regulamento Interno do Funcionamento da 2.ª Secção, formulou o Ministério Público, em sede de responsabilidade financeira reintegratória, o seguinte pedido de condenação dos requeridos:

- 1 - Os requeridos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 25.º, solidariamente, na reposição de Esc. 750.000.00 (€ 3.740.984,23) – cfr. art.º 38 do R.I.;
- 2 - Os requeridos 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 15.º, 17.º e 26.º, solidariamente, na reposição de Esc. 258.085.445 (€ 1.287.324, 77) cfr. art.º 211 do R.I.;
- 3 - Os requeridos 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º e 26.º, solidariamente, na reposição de Esc. 1.064\$00 (€ 5,31) – cfr. art.º 211 do R.I.;
- 4- Os requeridos 10.º, 12.º, 13.º, 15.º, 17.º e 26.º, solidariamente, na reposição de Esc. 1064\$00 (€ 5,31) – cfr. art.º 211 do R.I.;
- 5- Os requeridos 5.º a 26º, solidariamente, na reposição de Esc. 4.215.775.468 (€ 21.028.199,38) – cfr. artº 66 do R.I.;
- 6 - Os requeridos 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 21.º a 24.º e 26.º solidariamente, na reposição de (€ 415.664,92) – cfr. art.º 79 do R.I.;
- 7 - Os requeridos 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º e 26.º, solidariamente, na reposição de Esc. 284.289.865 (€ 2.600.532, 55) – cfr. art.º 92 do R.I.;



Tribunal de Contas

8 - Os requeridos 10.^o, 12.^o, 13.^o, 15.^o, 17.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 284.289.865 (€ 1.418.031,87) – cfr. art.^o 93 do R.I.;

9 - Os requeridos 10.^o a 24.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 1.258.736.978 (€ 6.278.553,58) – cfr. art.^o 94 do R.I.;

10 - Os requeridos 10.^o a 24.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 1.052.761.482 (€ 5.251.152,13) – cfr. art.^o 109 do R.I.;

11 - Os requeridos 5.^o, 6.^o, 7.^o, 8.^o, 9.^o, 10.^o, 11.^o, 12.^o e 13.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 21.985.400 (€ 109.662, 71) – cfr. art.^o 122 do R.I.;

12 - Os requeridos 9.^o, 10.^o, 11.^o, 12.^o e 13.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 45.962.880 (€229.261,88) – cfr. art.^o 122 do R.I.;

13 - Os requeridos 10.^o, 11.^o, 12.^o, 13.^o, 14.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 46.963.400 (€ 234.252, 45) – cfr. art.^o 122 do R.I.;

14 - Os requeridos 10.^o, 12.^o, 13.^o, 15.^o, 17.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 46.963.400 (€ 234.252,45) – cfr. art.^o 122 do R.I.;

15- Os requeridos 16.^o a 24.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 31.424.521 (€156.744,85) – cfr. art.^o 122 do R.I.;

16- Os requeridos 9.^o a 24.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 3.060.041.994 (€ 15.263.425, 12) – cfr. art.^o 147 do R.I.;

17- Os requeridos 10.^o a 24.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 3.912.057 (€ 19.513,26) – cfr. art.^o 210 do R.I.;

18- Os requeridos 9.^o a 24.^o e 26.^o, solidariamente, na reposição de Esc. 4.235.869.654 (€ 21.128.428,76) – cfr. art.^o 148 a 198 do R.I..

A estes montantes devem ainda, nos termos do disposto no n.^o 3 do art.^o 59.^o da Lei 98/97, de 26 de Agosto, acrescer os respectivos juros de mora – a identificação do peticionado por números é da moessa autoria.

Em sede de responsabilidade financeira sancionatória, e atentos os factos descritos nos artigos 130.^o, 199.^o e 210.^o do Requerimento Inicial, designadamente a autorização do adiantamento para o ano de 2000, pede ainda o Ministério Público que os 10.^o, 12.^o, 13.^o, 15.^o, 17.^o e 26.^o requeridos sejam condenados em multa – pela prática da



Tribunal de Contas

infracção financeira prevista e punida na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e nºs 2 e 3 do mesmo artigo, da Lei 98/9, de 26 de Agosto –, nas seguintes quantias:

“Requerida n.º 10 – 1.995,00 €

Requerido n.º 12 – 997,00 €

Requerida n.º 13 – 997,00 €

Requerida n.º 15 – 997,00 €

Requerida n.º 17 – 997,00 €

Requerida n.º 26 – 997,00 € (doc. 11 – nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do art.º 65.º da Lei 98/97de 26/08)”;

1.3. Fundamenta, em síntese, o pedido de responsabilidade financeira reintegratória nos factos constantes no **ponto 1.3. do despacho interlocutório** de 31 de Março de 2004, **fazendo tal ponto parte integrante desta sentença.**

1.4. Fundamenta, em síntese, o pedido de responsabilidade financeira sancionatória (cfr. parte final da alínea P)), nos factos descritos nos artigos 130.º, 199.º e 200.º do R.I., designadamente a autorização do adiantamento para o ano 2000.

1.5. Todos os requeridos contestaram e pediram que a acção fosse julgada improcedente, por não provada. Nas contestações alguns dos demandados invocaram excepções dilatórias e peremptórias, tendo pedido, em consequência de tais alegações, a sua absolvição da instância ou do pedido.



Tribunal de Contas

1.6. Com vista ao conhecimento das excepções alegadas deram-se como provados os factos constantes no **ponto 2.** do despacho interlocutório de 31 de Março de 2004, **fazendo tal ponto parte integrante desta sentença.**

1.7. De entre as excepções dilatórias e peremptórias invocadas julgaram-se improcedentes as seguintes: **(i)** incompetência relativa do Tribunal de Contas; **(ii)** nulidade da petição inicial, por ausência de identificação do(s) Autor(es) e eventual(ais) credor(es) das quantias cuja reposição se reclama; **(iii)** nulidade do art.º 201.º do Código de Processo Civil, resultante da omissão da formalidade constante do artº. 13º, nºs 1, 2 e 3 da Lei 98/97 – vide pontos 2.2, 2.4 e 2.5, do despacho interlocutório de 31 de Março de 2004.

1.7.1. Conheceu-se da excepção dilatória consubstanciada no facto de se ter instaurado a presente acção para efectivação de responsabilidade financeira sem que o relatório da Inspecção-Geral de Finanças se mostrasse aprovado pela 2.ª Secção.

A este propósito escreveu-se, *inter alia*, o seguinte:

“2.7.6. Como resulta do exposto, a presente acção foi instaurada com fundamento na factualidade constante do relatório de inquérito à execução do contrato de gestão do Hospital Amadora/Sintra, sem que o seu autor (M.P.), previamente, tivesse obtido uma deliberação de aprovação daquele relatório como a lei o exige no por parte da 2.ª Secção (vide disposições conjugadas dos artigos 12.º, n.º 2, alíneas b) e c), 78, n.º 1, alínea f), n.º 2.º, alíneas a) e d), e n.º 4, alínea c), 29.º,



Tribunal de Contas

n.º 4, 57.º, n.º 1, 54.º, n.º 4, 55.º, n.º 2, todos da Lei 98/97, de 26 de Agosto).

Tal deliberação consubstancia-se num pressuposto processual, ou seja, numa exceção dilatória inominada (muito próxima da que, de resto, está prevista na alínea d) do art.º 494.º do Código de Processo Civil, aplicável “ex vi” do art.º 80.º, alínea a), da Lei 98/97), obstando a sua verificação a que o Tribunal conheça do mérito da causa.

Porém, esta falta não conduz imediatamente à procedência da referida exceção dilatória, devendo o juiz designar prazo para o seu suprimento e suspender nesse entretanto os termos da causa (cfr. para situação idêntica, o art.º 25.º, n.º 1 do Código de Processo Civil, bem como o n.º 2 do art.º 265.º, n.º 2 do mesmo diploma).

(...).

3. Por todo o exposto, e a fim de ser suprida a falta apontada – aprovação do Relatório da I.G.F. pela 2.ª Secção, o que implica a prévia audição dos responsáveis – concedo ao Ministério Público o prazo máximo de 6 (seis) meses, ficando a instância suspensa por esse período.”

1.7.2. Decorrido o prazo de 6 meses concedido ao Ministério Público para suprir a falta daquele pressuposto processual relativo ao processo (exceção dilatória inominada muito próxima da que, de resto, está prevista na alínea d) do art.º 494.º do Código de Processo Civil), veio este pedir a prorrogação do prazo de suspensão da instância com fundamento diverso do decidido no despacho de 31 de Março de 2004,



Tribunal de Contas

o que foi indeferido pelo despacho de 16 de Novembro de 2004, aqui, dado por reproduzido para todos os efeitos legais.

2. O Tribunal é absoluta e relativamente competente.

Não há nulidades que anulem todo o processo.

As partes têm personalidade e capacidade judiciárias.

3. O DIREITO

3.1. Da excepção dilatória consubstanciada no facto de se ter instaurado a presente acção para efectivação de responsabilidade financeira sem que o relatório da Inspeção-Geral de Finanças se mostrasse aprovado pela 2.^a Secção

Os fundamentos subjacentes ao despacho proferido nestes autos, datado de 31 de Março de 2004, mantêm-se na íntegra.

Não tendo o M.P. suprido a falta daquele pressuposto processual no prazo que lhe havia sido concedido, impõe-se a absolvição dos demandados da instância – artigos 493.º e 494.º do Código de Processo Civil, aplicáveis “ex vi” do art.º 80.º, alínea a), da Lei 98/97.

Faz, por isso, na parte respectiva – ponto 2.7 –, aquele despacho parte integrante deste outro, com excepção do penúltimo parágrafo contido no ponto 2.7.6. que começa em “*Porém (...)*” e acaba em “*(...) do mesmo diploma*”.



Tribunal de Contas

3. DECISÃO

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 de Finanças se mostrasse aprovado decide-se absolver os Demandados da instância - artigos 493.º e 494.º do Código de Processo Civil, aplicáveis “ex vi” do art.º 80.º, alínea a), da Lei 98/97.

Notifique e Registe.

Uma vez que o despacho de 31 de Março de 2004 faz parte integrante desta sentença, nos exactos termos do constante nos pontos 1.3, 1.6 e 3. desta sentença, deverá também aquele despacho ser registado.

Lisboa, 17 de Novembro de 2004

A Juíza Conselheira

(Helena Maria Ferreira Lopes)



Tribunal de Contas

P. nº 5 JRF/2004

Sentença de 17 de Novembro de 2004

Relatora: Helena Ferreira Lopes

DESCRITORES:

Órgãos de controlo interno; Relatórios remetidos oficiosamente pelos órgãos de controlo interno; Sobre a questão de saber se, para efeitos de instauração de uma acção para efectivação de responsabilidades financeiras, é obrigatória a aprovação do respectivo relatório por parte da 2.^a Secção do Tribunal de Contas; Consequências processuais da instauração da respectiva acção, sem que tal relatório tenha sido previamente aprovado pela 2.^a Secção; Excepção dilatória inominada; Art.º 76.º, n.º 2, do Regulamento Interno do Funcionamento da 2.^a Secção; Sobre a questão de saber se o despacho de remessa do Juiz da Área ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 76.º, n.º 2, daquele Regulamento Interno, dá cumprimento aos requisitos de procedibilidade previstos nas disposições conjugadas dos artigos 54.º, n.º 3, f) e g), 55.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, 58.º, n.º 1, b), e 89.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto; Da interpretação do art.º 76.º, n.º 2, daquele Regulamento Interno.

SUMÁRIO:



Tribunal de Contas

1. A lei ao referir-se a “acções”, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão” a realizar pelos **órgãos de controlo interno** (art.º 12.º, n.º 2, al. c)), densifica o conceito de “coadjuvação dos órgãos de controlo interno”, que pode ser solicitado pela 2.ª Secção (art.º 78.º, n.º 2, d), e n.º 4, al. c));
2. Na expressão “acções” devem compreender-se as auditorias de qualquer tipo ou natureza;
3. Sendo assim, competindo à 2.ª Secção, em Subsecção, solicitar tais auditorias, há-de competir-lhe também aprovar os respectivos relatórios de auditoria remetidos **oficiosamente** pelos órgãos de controlo interno (art.º 12.º, n.º 2, al. b), **sendo certo que quem tem competência para aprovar tem competência para não aprovar, ou para mandar aperfeiçoar ou rever**;
4. As normas da lei relativas à notificação ao Ministério Público de **relatórios de auditoria aprovados** (artigos 29.º, n.º 4, e 57, n.º 1) não distinguem a respectiva proveniência, isto é, se resultam de auditorias realizadas pela 2.ª Secção ou pelos órgãos de controlo interno;
5. A lei ao debruçar-se expressamente sobre os relatórios de auditorias realizados pela 2.ª Secção (artigos 54.º e 55.º) tem uma norma específica relativa à sua notificação ao Ministério Público (n.º 4 do art.º 54.º e n.º 2 do art.º 55.º) que só ganha sentido se as restantes normas sobre notificação de relatórios de auditoria ao Ministério Público (art.º 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1) forem mais abrangentes e incluírem também os relatórios recebidos dos órgãos de controlo interno;
6. A lei quando elenca as competências da 2.ª Secção, “aprovar os



Tribunal de Contas

relatórios de auditoria” (art.º 78.º, n.º 2, al. a)) não distingue entre os elaborados no seu interior ou os recebidos dos órgãos de controlo interno. “Ubi lex non distinguit non debemus distinguere”;

7. De resto, não faria qualquer sentido que um relatório de auditoria elaborado pelo próprio Tribunal de Contas tenha que ser aprovado pela 2.ª Secção (art.º 78º, nº. 2, alínea a) da Lei nº. 98/97) e que um relatório de auditoria elaborado por um órgão de controlo interno não esteja sujeito a essa mesma formalidade. E isto, sobretudo, se tivermos em atenção que o Tribunal de Contas é órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas (art.º.214º da C.R.P.)

8. O art.º 78.º, n.º 1, al. f), n.º 2, alíneas a) e d), consagra **o princípio da aprovação colegial dos relatórios de auditoria**, princípio que tem na sua base a garantia de os organismos auditados e respectivos responsáveis verem os relatórios das auditorias que lhes digam respeito – sobretudo quando tenham ilegalidades ou censuras – apreciados e aprovados com ponderação colegial, sendo certo que esta *ratio* vale por maioria de razão para os relatórios de auditoria dos órgãos de controlo interno que contenham infracções sancionáveis financeiramente;

9. Optou, assim, o legislador pela exigência de um **acto colegial** – produto de uma só vontade orgânica, formada a partir da expressão individual de cada membro;

10. Do exposto nos pontos 1. a 9. deste Sumário podemos concluir o seguinte: (i) compete à 2.ª Secção aprovar todos os relatórios de auditoria, quer os elaborados pelo Tribunal de Contas, quer os recebidos dos órgãos de controlo interno; **(ii)** a instauração de uma acção para efectivação de responsabilidade financeira, nos termos do



Tribunal de Contas

art.º 89.º da Lei 98/97, implica a prévia obtenção, por parte do Ministério Público, de uma deliberação da 2.ª Secção, que aprove o relatório de auditoria respectivo; **(iii)** a aprovação do referido relatório consubstancia-se num pressuposto processual relativo ao processo, ou seja, numa excepção dilatória inominada (muito próxima da que, de resto, está prevista na alínea d) do art.º 494.º do Código de Processo Civil), obstando a sua verificação a que o Tribunal conheça do mérito da causa (v. art.º 493.º, n.º 2 do CPCivil).

11. Acresce que: (i) o Regulamento Interno do Funcionamento da 2.º Secção e, designadamente, o seu art.º 76.º, terá que ser interpretado em consonância com a lei que o habilita, ou seja, com a Lei 98/97, de 26 de Agosto – vide artigos 6.º, alínea a), 78.º, n.º 1, alínea c) e 87, n.º 1 –, bem como em consonância com os princípios constitucionais; **(ii)** a interpretação segundo a qual o despacho de remessa do Juiz da Área ao Ministério Público é condição suficiente de admissibilidade do acesso à instauração do respectivo processo para efectivação de responsabilidades financeiras é uma interpretação derogatória da disciplina legislativa consagrada no art.º 78.º, n.º 1, alínea f), e n.º 2, alínea a), da Lei 98/97, no que se reporta à obrigatoriedade de aprovação dos relatórios das acções dos organismos de controlo interno por parte da 2.ª Secção como condição para a propositura da correspondente acção, na medida em que retira à 2.ª Secção a competência para aprovar tais relatórios, o que se consubstancia na violação do **princípio da reserva da lei** – vide art.º 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP.



Tribunal de Contas

P. 5-JRF/2003

Pelo despacho de 31 de Março de 2004, foi suspensa a instância pelo prazo máximo de 6 (seis) meses, até que Ministério Público suprisse a falta do pressuposto processual consubstanciado na falta de aprovação do relatório da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) pela 2.^a Secção deste Tribunal de Contas.

Pelos requerimentos de fls. 1912 a 1914 (vide também requerimento de fls. 1941) vem o Ministério Público pedir a prorrogação do prazo da suspensão da instância por mais 6 (seis) meses. E isto porque a 2.^a Secção se propõe realizar, durante o corrente ano, uma auditoria relativa à execução do contrato de gestão do Hospital Amadora-Sintra, com referência ao período de 1995 a 2001.

Os demandados Maria João Nazaré Cerveira Amaral e Constantino Theodor Sakellarides, Pedro Pereira de Almeida, José Catel-Branco Mota, Vítor Borges Ramos, Ana Teodoro Jorge, Manuel Theriaga Mendes, Luís António Tadeu Névoa, Maria Alcina Fernandes, Rui Correia Monteiro, Ana Paula Sousa Uva e Sandra Maria Silveira, opuseram-se ao pedido de prorrogação da instância solicitado pelo Ministério Público - vide resposta de fls. 1953 a 1955 e 1961, bem a de fls.1958 a 1959, aqui, dadas como reproduzidas.



Tribunal de Contas

Vejamos:

A instância, como atrás se disse, foi suspensa com vista ao suprimento do pressuposto processual consubstanciado na falta de aprovação do relatório de auditoria da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

O que o Ministério Público requer não é que a prorrogação do prazo de suspensão da instância com vista a uma eventual aprovação do relatório da IGF pela 2.^a Secção deste Tribunal de Contas, mas sim a prorrogação daquele prazo com vista à conclusão de uma auditoria a realizar pela 2.^a Secção que abranja os mesmos factos constantes do requerimento inicial. **Dito de outro modo: o que o Ministério Público pede é que o Juiz titular destes autos prorrogue o prazo de suspensão da instância com outro fundamento do decidido no despacho datado de 31 de Março de 2004, o que é, manifestamente, de indeferir.**

Por todo o exposto, indefere-se a requerida prorrogação do prazo de suspensão da instância.

Notifique o M.P. e todos os demandados.

*

Com vista à prolação de sentença, abra de imediato conclusão.

*

Lisboa, 16 de Novembro de 2004

A Juíza Conselheira



Tribunal de Contas

(Helena Maria Ferreira Lopes)