



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

## SENTENÇA N.º 12/2009

PROCESSO Nº 2/2008-PRF

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

### I. RELATÓRIO

1. A Exma. Magistrada do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artºs 57, nº 1, 58º, nºs 1 e 3, 89º, nº 1, al. a), da Lei nº 98/97, de 26.8., requereu o julgamento, em processo de responsabilidades financeiras,

de

**Emiliana Mendes Ferreira Dias,**

**Maria de Fátima de Frias Franco Avelar**

e

**Olga Maria de Sousa Mateus,**

melhor identificadas nos autos à margem referenciados, imputando-lhes a prática de uma infracção financeira (assunção e autorização de despesas sem a necessária cobertura orçamental), por violação do artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11., e a punir com multa ao abrigo do disposto no artº 65º, nºs 1, al. b), 2 e 3, da Lei nº 98/97, de 26.8., na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29.8..

**ALEGA**, em síntese, que:

- As demandadas, no ano que se estendeu de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006, [a demandada Emiliana Dias entre 1.1. e 31.12.2006, a demandada Maria de Fátima Avelar entre 1.2. e 31.12.2006 e, por fim, a demandada Olga Mateus entre 1.1. e 31.1.2.2006] foram responsáveis pela gerência do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

---

- Em tal gerência, o Conselho de Administração do mencionado Centro de Saúde, constituído pelas demandadas, assumiu e autorizou o processamento de despesas em montantes superiores aos orçamentados, as quais não tinham cabimento no correspondente crédito orçamental;
- Tais despesas atingiram o montante global de € 2.904.852,99 e respeitam a produtos farmacêuticos, material de consumo clínico, material de consumo hoteleiro, produtos vendidos por farmácias (rubrica 621 e subrubrica 6214), internamentos, transporte de doentes e correcções relacionadas com exercícios anteriores;
- As demandadas sabiam que não podiam autorizar tais despesas sem que as mesmas dispusessem de cobertura orçamental, tendo ainda perfeito conhecimento das normas relativas à execução da despesa e agindo de modo livre, deliberado e consciente;
- Deve cada uma das demandadas ser condenada, pela infracção a si imputada, na multa de € 4.450,00.

2. **CITADAS**, as demandadas contestaram o teor do requerimento deduzido pelo Ministério Público, aduzindo, em resumo, o seguinte:

- De acordo com o ponto IV do Relatório do Tribunal de Contas, foram assumidas despesas sem cobertura orçamental no montante de € 2.904.852,99;

Porém, tal valor resulta do Mapa de Controlo Orçamental da despesa elaborado pelo Tribunal de Contas, com base no orçamento ordinário, alterações orçamentais e no mapa de controlo do orçamento financeiro da despesa, sendo que este contém erros advindos do facto de ter sido emitido após o fecho de contas e não reflecte a anulação da dívida à Saúdaçor, S.A., no valor de € 2.625.903,31;

- Mediante despachos proferidos em 23.7.2007 e 14.9.2007, S. Ex<sup>as</sup> o Secretário Regional dos Assuntos Sociais e o Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores autorizaram o pagamento das despesas não cabimentadas, no valor de € 279.355,42;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- Não se verifica, assim, alguma infracção financeira cometida pelo Conselho de Administração do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores e, nomeadamente, a resultante da violação do disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11.;
- Sem prescindir, dir-se-á que as despesas efectuadas foram as necessárias ao regular e necessário funcionamento daquele Centro de Saúde;
- As despesas referentes ao pagamento de produtos farmacêuticos e material de consumo hoteleiro basearam-se em aquisições norteadas pelo rigor e discriminadas por necessidade insuprível;
- As despesas respeitantes a produtos vendidos por farmácias, internamentos e transporte de doentes decorrem de prescrições médicas alheias ao Conselho de Administração, sendo que os encargos advindos da correcção relativa a gerências anteriores não radicam ainda na actividade gestionária desenvolvida pelas demandadas;  
Nesta parte, restava apenas ao Conselho de Administração a assunção de tais despesas e a viabilização do respectivo processamento e pagamento;
- Assim, face à inexistência de infracção imputável às demandadas, devem estas ser totalmente absolvidas.

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal Competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção que obste ao prosseguimento dos autos, procedeu-se a julgamento com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, **de que não houve reclamação**, tudo conforme consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.

## II. OS FACTOS

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3, do Código do Processo Civil, subsidiariamente aplicável por força do disposto no artº 93º da Lei nº 98/97, é, de acordo com o teor do despacho proferido, a seguinte:



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

---

1. As demandadas [Emiliana Mendes Ferreira Dias, Maria de Fátima de Frias Franco Avelar e Olga Maria de Sousa Mateus], na qualidade de membros do Conselho de Administração do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores e responsáveis pela respectiva gerência ao longo do ano de 2006, exerceram as correspondentes funções, na condição e períodos de tempo, a saber:

- **Emiliana Mendes Ferreira Dias**, enquanto Presidente do Conselho de Administração e no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2006;
- **Maria de Fátima de Frias Franco Avelar**, enquanto vogal enfermeira do Conselho de Administração e no período compreendido entre 1 de Fevereiro e 31 de Dezembro de 2006;
- e
- **Olga Maria de Sousa Mateus**, enquanto vogal administrativa do Conselho de Administração e no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2006;

2. No decurso de tal gerência, exercida no ano 2006, o Conselho de Administração do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores, constituído pelas referidas demandadas e de acordo com os respectivos períodos de exercício da mencionada gerência, **assumiu e autorizou o processamento de despesas sem a necessária cabimentação ou cobertura orçamental**, as quais, conforme consta do quadro III, do relatório de verificação interna de contas (vd. folhas 15), se distribuem pelas rubricas e subrubricas seguintes:

- Despesas referentes ao pagamento de produtos farmacêuticos, descritas na rubrica 31 (compras) e subrubrica 3161, no valor de € 17.983,52;
- Despesas relativas ao pagamento de material de consumo clínico, descritas na rubrica 31 (compras) e na subrubrica 3162, no valor de € 10.449,88;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- Despesas referentes ao pagamento de material de consumo hoteleiro, descritas na rubrica 31 (compras) e na subrubrica 3164, no valor de € 4.846,19;
- Despesas relativas ao pagamento de produtos vendidos por farmácias (comparticipações devidas pelo Estado), descritas na rubrica 621 e na subrubrica 6214, no valor de € 118.329,31;
- Despesas referentes ao pagamento de internamentos, descritas na rubrica 621 (subcontratos) e na subrubrica 6215, no valor de € 40.393,31; e, por último,
- Despesas referentes ao transporte de doentes, descritas na rubrica 621 (subcontratos) e na subrubrica 6216, no valor de € 87.353,39.

2.1. O montante global das despesas assumidas e mandadas processar sem a necessária cabimentação orçamental atinge, assim, o montante de € 279.355,42;

3. Das despesas enunciadas e identificadas em 2., as demandadas apenas exerceram controlo directo e integral sobre as geradas no próprio Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores e incluídas na **subrubrica 3161** (despesas relativas ao pagamento de produtos farmacêuticos), **subrubrica 3162** (despesas relativas ao pagamento de material de consumo clínico) e **subrubrica 3164** (despesas relativas ao pagamento de material de consumo hoteleiro).
4. As restantes despesas [referentes a internamentos (subrubrica 6215), produtos vendidos por farmácias (subrubrica 6214) e referentes ao transporte de doentes (subrubrica 6216)] não foram geradas, de modo directo, no Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores, sendo as demandadas alheios à respectiva formação.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

No entanto, e quanto a estas, as demandadas procederam à sua assunção e providenciaram no sentido do respectivo e oportuno pagamento, tarefa que assentava na Portaria n.º 69/94, de 2.12, depois alterada pelas Portarias n.ºs 68/94, de 2.12 e 97/97, de 18.12 .

5. Ainda no ano de 2006, a dívida do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores à Empresa Saudaçor, SA, no montante € 2 625 903,31, foi declarada extinta; tal circunstância determinou o não processamento e subsequente pagamento das despesas reportadas a correcções relacionadas com exercícios de gerência anteriores;
6. As despesas realizadas foram as necessárias ao normal e adequado funcionamento dos Serviços;
7. Ainda no concernente ao ano de 2006, o valor das verbas atribuídas ao Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores revelou-se inferior ao proposto na previsão da despesa inscrita pelos demandados no orçamento económico para o referido ano, facto que determinou a implementação de duas alterações orçamentais, que lograram aprovação, já em 2007, por parte do Secretário Regional dos Assuntos Sociais e do Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores;

Tais alterações orçamentais traduziram-se num aumento da previsão inicial em € 3 650 780,00, fixando-se o orçamento final em € 7 584 252,00 (mais 93% que o inicialmente proposto);

8. As demandadas sabiam que a assunção e autorização de despesas sem a necessária cabimentação orçamental lhes eram vedadas por lei e ainda que tal conduta era susceptível de integrar a prática de infracção financeira;



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Agiram, porém, com o intuito de suprirem o subfinanciamento da Unidade de Saúde em apreço e ainda norteados pela preocupação de assegurar a normalidade da prestação de cuidados de saúde exigida à estrutura que geriam;

9. Aquando da verificação interna da conta relativa à gerência de 2004 (vd. Vic n.º 18/2005), aprovada em 15.12.2005, o Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores já havia sido objecto de uma recomendação, por parte do Tribunal de Contas, no sentido do respectivo Conselho de Administração encontrar as soluções técnicas de natureza financeira/orçamental dirigidas à não assunção de encargos sem a necessária cobertura orçamental;

**As demandadas Emiliana Mendes Ferreira Dias e Olga Maria Sousa Mateus integraram o Conselho de Administração daquela Unidade de Saúde durante o ano de 2004;**

10. No ano de 2006, as demandadas Emiliana Mendes Ferreira Dias, Maria de Fátima de Frias Franco Avelar e Olga Maria de Sousa Mateus auferiram os vencimentos anuais líquidos de € 105 176,00, € 65 941,46 e € 28 972,10, respectivamente.
11. Não se provaram os factos oportunamente articulados e que, directa ou indirectamente, contradigam a factualidade dada como provada.

### III. O DIREITO

A matéria de facto e de direito vertida em requerimento deduzido pela Exma. Magistrada do Ministério Público, o **acervo argumentativo/impugnatório aduzido pelos demandados** em sede de contestação, e, por fim, a prova produzida em audiência de discussão e julgamento de que o despacho indicativo da factualidade dada como provada constitui eco, obrigam a identificar e conhecer de questões



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

indispensáveis ao melhor julgamento da matéria em causa, elegendo-se as seguintes:

- **Da Cabimentação orçamental.**

Processo de despesa e intervenção do Conselho Administrativo do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores na respectiva condução.

- **Da culpa** – Elementos atenuativos, agravativos e de exclusão.

(In)verificação de infracção financeira com natureza sancionatória.

A.

## **DESPESA E CORRESPONDENTE PROCEDIMENTO.**

### **Da necessária cabimentação orçamental.**

Às demandadas é imputada a prática de uma infracção por violação do disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11., diploma que enquadra o Orçamento da Região Autónoma dos Açores, ilícito este que se materializa na assunção e autorização do processamento de despesas sem a necessária e correspondente cabimentação orçamental.

Ao longo da contestação, as demandadas **advogam a inexistência de despesas assumidas** (na gerência de 2006) **sem a necessária cobertura orçamental** e, quiçá, no intuito de sublinhar a diminuta ilicitude do facto e da culpa, evidenciam que as despesas efectivadas foram as necessárias e adequadas ao regular funcionamento daquela Unidade de Saúde, que as despesas concernentes a produtos vendidos por farmácias, internamentos, transporte de doentes e correcções de anos anteriores não eram formadas ou geradas em igual Unidade de Saúde, limitando-se o Conselho Administrativo a assumi-las e a ordenar o respectivo processamento e, por fim, adiantam que a ausência de elementos configuradores de alguma infracção financeira impõe a sua absolvição.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Indagaremos, pois, da bondade ou não do aduzido e peticionado em sede de requerimento inicial e ainda do acolhimento ou não do argumentário inscrito na citada contestação.

## 1. Dos Centros de Saúde. Organização e Atribuições.

Como é sabido, e tal resulta do Decreto Regulamentar Regional nº 3/86-A, os Centros de Saúde, **onde se inclui o de Santa Cruz das Flores**, são unidades prestadoras de cuidados de saúde primários ou especiais e que têm por objectivo a promoção e vigilância da saúde, o diagnóstico e o tratamento da doença e bem assim a reabilitação.

Tais Centros de Saúde norteiam ainda a sua actuação e gestão por objectivos, o que implica o planeamento das actividades a desenvolver, e articulam-se e cooperam com entidades privadas e públicas que actuam no domínio da Saúde (vd. artº 13º do citado Decreto Regulamentar), adentro das atribuições que lhe são atribuídas por força do artº 15º, do referido Decreto Regulamentar Regional nº 3/86-A.

Para além do exposto, os Centros de Saúde têm autonomia administrativa e financeira, **são geridos por um Conselho de Administração**, a quem, entre o mais, cabe definir os objectivos e prioridades do Centro, **elaborar o orçamento, administrar as dotações orçamentais, concedendo as autorizações de despesa que se situarem ao seu nível de competência e exercendo o permanente controlo da respectiva situação financeira** [vd. artº 20º al. i), do Decreto Regulamentar Regional nº 3/86-A e Decreto Legislativo Regional nº 28/99-A, de 31.7.].

Por último, importa adiantar que o orçamento a elaborar pelo Conselho Administrativo é um instrumento de gestão económico-financeira dos Centros de Saúde, assumindo, nesta parte, particular relevo.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

## 2. Da Despesa.

### Da cabimentação orçamental.

- a. Tal como estabelece o artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11. (Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores), nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento da Região Autónoma dos Açores, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções prevista na Lei.

Em igual sentido dispões o artº 22º, do Decreto-Lei nº 155/92, de 28.7. [contém as normas legais de desenvolvimento do regime de administração financeira do Estado e é aplicável à Região Autónoma dos Açores por força do artº 58º] que, a propósito, exige, como requisito de autorização de despesas, a necessária conformidade legal e regularidade financeira, materializáveis na existência de prévio fundamento legal, inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação da despesa.

De igual modo, os diplomas [incluindo o Dec. Reg. Regional nº 14/2006-A, de 16.3., o qual dá execução ao orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2006] que colocam em execução o Orçamento da Região Autónoma dos Açores dispõem, invariavelmente, que os órgãos da Administração Pública Regional observarão as regras de rigorosa economia na administração das verbas orçamentais a afectar às despesas, **que a assunção de compromissos exige a prévia informação de cabimento dada pelos serviços competentes** e que os dirigentes dos organismos e serviços serão responsáveis pelos encargos contraídos em infracção às normas reguladoras da realização das despesas públicas.

**Tal normaçoão, destinada a garantir uma adequada gestão orçamental e o controlo dos dinheiros públicos, aplica-se, indiscutivelmente, ao Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores e, mais particularmente,**



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

aos serviços que o integram, funcionários que o compõem e aos membros do Conselho Administrativo que o dirigiram no ano de gerência do ano 2006 e que agora figuram como demandados no requerimento deduzido pelo Ministério Público.

- b. Intuído o quadro normativo que rege a assunção, processamento e pagamento da despesa pública, centrar-nos-emos, de seguida, **na regularidade financeira [(in)existência de cabimento] das despesas discriminadas em 2.2., do Requerimento deduzido pelo Ministério Público.**

Neste sentido, e socorrendo-nos do teor do despacho que fixou a factualidade dada como provada, baseado, por sua vez, na prova documental e testemunhal produzida, não restam dúvidas que as demandadas, responsáveis pela gerência do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores no ano 2006, assumiram e autorizaram o processamento das despesas discriminadas em 2.2., do citado requerimento, e reportadas ao pagamento de produtos farmacêuticos, material de consumo clínico, material de consumo hoteleiro, produtos vendidos por farmácias, internamentos e transporte de doentes, sem que as mesmas tivessem a exigida cobertura ou cabimentação orçamental.

**Tais despesas**, ainda segundo aquele despacho, **atingiram o montante global de € 279.355,42.**

De igual modo, e com relevo para a análise em causa, resta provado que as despesas reportadas ao pagamento de produtos vendidos por farmácias (comparticipações ...), internamentos e transporte de doentes, não foram geradas ou formadas **no Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores, limitando-se as demandadas a assumi-las e pagá-las**, em obediência ao preceituado por Portaria nº 69/94, de 2.12., depois alterada pela Portaria nº 97/97, de 18.12..



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

- c. Na busca da legitimação e sustentação da legalidade da gerência referente ao ano de 2006, as demandadas, ainda em sede de contestação, advogam que a invocada despesa – € 2. 904.852,99 – sem a devida cobertura orçamental assenta na circunstância do mapa de controlo financeiro da despesa elaborado pelo tribunal ter sido ultimado após o fecho de contas [o que, necessariamente, lhe confere erros], para além daquele não reflectir a anulação da dívida da empresa **Saúdaçor, S.A.**, e estimada em € 2.625.903,31.

Ainda com o propósito de reforçar a ausência de alguma ilegalidade cometida no decurso da gerência em causa, as demandadas referem que, em 23/07/2007, mediante despacho do Secretário Regional dos Assuntos Sociais, e em 14/09/2007, por força do despacho do Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores, foi autorizado o pagamento das despesas, no valor de € 279.355,42, e cuja assunção não teria sido precedida da necessária cabimentação. Deste modo, e concluindo, entendem as demandadas não ter ocorrido alguma infracção ao disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24 de Novembro.

- c.1. Tal como consta do despacho definidor da factualidade dada como provada, a despesa - € 2.625.903,31 -, relacionada com correcções de exercícios anteriores, consubstanciava uma dívida do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores à empresa **Saúdaçor, S.A.**, dívida essa que foi objecto de extinção ainda no ano de 2006, tal como havia sido oportuna e previamente programado. Esta circunstância determinou o não processamento e subsequente pagamento da correspondente despesa. Daí que, e com propriedade, se deva considerar não ajustada a consideração de que no domínio da gerência em apreço ocorrera a assunção e processamento de alguma despesa atinente a correcções de exercícios anteriores e sem a necessária cabimentação orçamental. Nesta parte, e como resta implícito no despacho de fixação da matéria de facto dada como provada, acolhe-se a argumentação deduzida pelas



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

demandadas e, em consequência, não consideramos o montante de € **2.625.497,57** como despesa imputável à gerência em causa e objecto de assunção sem a necessária cobertura orçamental.

**c.2.** No concernente a despesas reportadas ao pagamento de produtos farmacêuticos, material de consumo clínico, material de consumo hoteleiro, produtos vendidos por farmácias, internamentos e transporte de doentes, não se acolhe o entendimento das demandadas, traduzido, como se inscreve na contestação, na sustentação da ausência de alguma infracção ao disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11..

Na verdade, revela-se inquestionável que as infracções financeiras indiciadas [materializada na autorização de despesas sem a devida cobertura orçamental e, assim, violadora do disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11.] se consumaram ao tempo da assunção e autorização do processamento das despesas. Logo, a aprovação das alterações orçamentais subsequentes, porventura determinadoras da dotação das verbas em falta, não detém a virtualidade de sanar ou excluir alguma ilegalidade previamente cometida e, mui particularmente, a que se traduz na assunção e autorização de despesas sem a necessária cobertura orçamental.

Ora, aquando da assunção e autorização do processamento das despesas em apreço, estas não detinham o correspondente crédito orçamental.

Acresce que as infracções em causa se assumem como ilícitos de perigo comum ou abstracto, sendo indiferente à sua consumação a ocorrência de algum dano ou prejuízo efectivamente sofrido.

**Neste contexto**, é seguro afirmar que a conduta das demandadas [consubstanciada pela assunção e autorização de despesas sem cobertura orçamental e no montante de € **279.355,42**] preenche a facticidade inscrita na previsão normativa do artº 65º, nº 1, al. b) da Lei nº 98/97, de 26.8., [redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29.8.], a qual enforma a violação de normas reportadas à assunção e autorização do



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

pagamento de despesas públicas sem o exigido crédito orçamental e o cometimento da correspondente infracção de natureza financeira.

## B.

### DA CULPA.

1. Ao longo da contestação, as demandadas sustentam e peticionam a absolvição quanto à imputada assunção e autorização do processamento de despesas sem a correspondente cobertura orçamental, invocando, **ainda que de modo implícito e não expresso**, o erro sobre a proibição, conflito de deveres, direito de necessidade e o estado de necessidade desculpante.

Nesta parte, aquelas abrigam, afinal, a reclamada inocência na necessidade de conferir prioridade absoluta à ministração dos cuidados de saúde exigidos, na ausência de intervenção na formação de algumas despesas [relativas a comparticipações devidas a farmácias, internamentos e assistência ambulatoria] e de tal prática ser habitual no âmbito das unidades de saúde que compõem o correspondente Serviço Regional.

Vejamos, de seguida, se ocorrem razões que fundem a peticionada absolvição.

## 2.

a. Socorrendo-nos do Código Penal em vigor, cujos princípios estruturantes são também aplicáveis no âmbito da responsabilidade financeira de cariz sancionatório, importa, desde já, atentar nos institutos “*erro sobre a ilicitude*” (vd. artº 17º), “*direito de necessidade*” (vd. artº 34º), “*estado de necessidade desculpante*” (vd. artº 35º) e “*conflito de deveres*” (vd. artº 36º), institutos esses que, veladamente, se invocam na contestação e que, na perspectiva das demandadas, fundam a absolvição.

a. 1. Na caracterização e melhor definição **do erro sobre a ilicitude**, dispõe o artº 17º, do Código Penal:



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

*“1. Age sem culpa quem actuar sem a consciência da ilicitude do facto, se o erro não lhe for censurável.*

*2. ...”*

Ou seja, e explicitando, ocorrerá falta de consciência da ilicitude não censurável e, portanto, ausência de culpa, sempre que o engano ou erro de consciência ética, que se exprime no facto, não se fundamente em qualidade desvaliosa e juridicamente censurável da personalidade do agente (vd. Prof. Figueiredo Dias, in “O Problema da Consciência da Ilcitude em Direito Penal”).

Ora, tal como se deixou consignado em despacho que fixou a factualidade dada como provada, as demandadas, ao assumirem e autorizarem o processamento de despesas sem a necessária cobertura orçamental sabiam que tal comportamento era interdito por Lei e era susceptível de integrar a prática de infracção financeira.

Ademais, não se compreenderia que os responsáveis pela gestão de um Centro de Saúde **desconhecessem as regras básicas que enquadram a realização da despesa pública** e, nomeadamente, a constante do artº 20º, al. i), do diploma legal que aprova o Regulamento dos Centros de Saúde da Região Autónoma dos Açores.

**À míngua de prova que legitime juízo diverso, mostra-se clara a inverificação de erro sobre a ilicitude.**

a. 2. Subordinado à epígrafe **“Direito de necessidade”**, dispõe o artº 34º, ainda do Código Penal,

*“Não é ilícito o facto praticado como meio adequado para afastar um perigo actual que ameace interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro, quando se verificarem os seguintes requisitos:*

a) *Não ter sido voluntariamente criada pelo agente a situação de perigo ...;*

b) *Haver sensível superioridade do interesse a salvaguardar relativamente ao interesse sacrificado; e*



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

c) *Ser razoável impor ao lesado o sacrifício do seu interesse .”*

Por outro lado, e sob a epígrafe “Estado de necessidade desculpante”, dispõe o artº 35º, do citado diploma legal:

- “1. *Age sem culpa quem pratica um facto ilícito adequado a afastar um perigo actual, e não removível de outro modo, que ameace a vida ..., quando não for razoável exigir-lhe comportamento diverso.*
2. *....”*

Percorrida a factualidade dada como provada em adequado despacho, logo se constata que os mesmos não enformam os requisitos indicados nos citados artºs 34º e 35º, do Código Penal, e indispensáveis à verificação do direito de necessidade e estado de necessidade desculpante.

Desde logo, porque não resta provado, mesmo documentalmente, que o incumprimento das regras ínsitas ao processamento da despesa pública constituísse o meio adequado para suprir algum perigo actual e ameaçador de bens juridicamente protegidos e que, em concreto, se perfilasse algum interesse a reclamar salvaguarda que justificasse a não obediência à lei aplicável.

E, em conformidade, também nada indicia que os demandados tenham assumido e autorizado despesas com o intuito de afastar um perigo que constituísse ameaça à vida ou à integridade física de alguém.

Em boa verdade, resta apenas provado, testemunhal e documentalmente, que as demandadas, perante evidente subfinanciamento do Centro de Saúde, limitaram-se a adoptar tal conduta, seguindo um procedimento em uso nas Unidades de Saúde da Região.

Mais:

Confiados na posterior regularização do procedimento adoptado, desvalorizaram as virtualidades das alterações orçamentais que, face à insuficiência das verbas advinda do orçamento primário, deveriam



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

assegurar a regularidade procedimental das despesas assumíveis e processáveis no domínio da gestão da Unidade de Saúde em causa.

Assim, na ausência de motivo premente e enformador do direito de necessidade e estado de necessidade, não só a conduta das demandadas se mantém ilícita e culposa nesta parte, como, naturalmente, o facto praticado enferma de ilicitude.

Por último, **sob a epígrafe “conflito de deveres”**, dispõe o artº 36º do Código Penal:

*“1. Não é ilícito o facto de quem, em caso de conflito no cumprimento de deveres jurídicos ou de ordens legítimas da autoridade, satisfizer dever ou ordem de valor igual ou superior ao do dever ou ordem que sacrificar.*

*2. ...”.*

Conquanto sufraguemos a inaplicabilidade deste último preceito ao caso em apreço, por inverificação de materialidade que se abrigue à previsão normativa daquele, não deixaremos de adiantar que a factualidade dada como provada não tende a admitir que as demandadas, ao assumirem e autorizarem o processamento de despesas sem cabimentação, tenham agido determinadas pela obrigação de cumprir deveres objectivamente incompatíveis.

Com efeito, desconhecida a assunção e autorização de alguma despesa que, em concreto, se reportasse a alguma actividade configuradora de um dever prevalente sobre o cumprimento das regras referentes à gestão financeira dos Serviços Públicos, é manifesta a inverificação do invocado conflito de deveres.

Assim sendo, para além de subsistir a ilicitude do facto, é seguro que as demandadas agiram com culpa, ou seja, o seu comportamento legitima inquestionável censura.



### 3. DOLO E NEGLIGÊNCIA.

Por tudo o acima exposto, e na procedência do requerimento deduzido pelo Ministério Público, as demandadas constituíram-se autoras de **uma infracção de natureza financeira e cariz sancionatório, traduzida na violação do disposto no artº 18º, nº 2, da Lei nº 79/98, de 24.11.** e punida com multa, ao abrigo do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26.8.;

**Importa, no entanto, indagar se as mesmas procederam, dolosa ou negligentemente.**

A propósito, o artº 14º, do Código Penal, dispõe que **age com dolo** quem, representando um facto que preenche um tipo de crime (leia-se, no caso vertente, ilícito financeiro), actuar com intenção de o realizar.

Por sua vez, o artº 15º, de igual diploma legal, preceitua que **age com negligência** quem, por não proceder com o cuidado a que está obrigado e é capaz, representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime (leia-se, «*In casu*», ilícito), mas actua sem se conformar com essa realização.

Tal como se inscreve em despacho fixador da factualidade dada como provada, é indubitável que, **no concernente à assunção e autorização de despesas sem cabimentação, as demandadas agiram com o conhecimento de que tal actividade lhes era vedada por lei e integrava a prática de infracção financeira.**

No entanto, e conforme também se deixou provado, as demandadas, agiram estribados na necessidade de suprirem o subfinanciamento da unidade de Saúde em apreço e norteados pela preocupação de assegurar a normalidade da prestação dos cuidados de saúde.

Face a tal materialidade e componente intencional, é admissível concluir que as demandadas previram como possível a realização do resultado típico, mas confiaram, podendo e devendo não o fazer, que este não ocorreria. Ou seja, aquelas não se conformaram com a produção de tal resultado. Daí que



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

afirmemos, com suficiente propriedade, que as mesmas, ao assumirem e autorizarem o processamento de despesas sem a necessária cabimentação, **agiram com negligência consciente** [vd. o artº 15º, al. a), do Código Penal].

C.

## Da Responsabilidade Financeira Sancionatória.

1.

No domínio do direito financeiro, só é admissível responsabilidade sancionatória, caso a acção ou omissão do agente seja culposa – vd. artº 67º, nºs 2 e 3 e 61º, nº 5, da Lei nº 98/97, de 26.8..

Por outro lado, o Código Penal, cujos princípios estruturantes são aplicáveis no âmbito do procedimento conducente à efectivação da responsabilidade sancionatória, assinala (vd. parte introdutória) que *«um dos princípios basilares deste diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico – normativo uma culpa concreta»*.

Eis, pois, o acervo normativo que, em particular, rege o concreto sancionamento da conduta das demandadas.

2.

As infracções previstas no artº 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97 (**redacção anterior à vigência da Lei nº 48/2006, de 29.8.**) são punidas com multa, sendo que esta tem, como limite mínimo, metade do vencimento líquido mensal, e, como limite máximo, metade do vencimento líquido anual dos responsáveis.

Ainda segundo o referido artº 61º, nº 4, daquele diploma legal, **se as infracções foram cometidas com negligência**, o limite máximo da multa será reduzido a metade.

E nos termos do artº 65º, nºs 3 (redacção anterior à Lei nº 48/2006) e 4 (redacção posterior à vigência da Lei nº 48/2006), **se a infracção for cometida com dolo**, o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

Acresce que o artº 65º, nº 2, da Lei nº 98/97, de 26.8., agora na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29.8., dispõe que as multas ali previstas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC.

**Ao longo do ano de 2006, as demandadas Emiliania Mendes Ferreira Dias e Maria de Fátima de Frias Franco Avelar auferiram o vencimento anual líquido de € 105.176,40 e € 65.941,46, respectivamente.**

**Levando em conta** as remunerações líquidas auferidas no ano de 2006 pelas demandadas **Emiliania Mendes Ferreira Dias e Maria de Fátima de Frias Franco Avelar, considerando** ainda o valor - € 89,00 – da UC naquele mesmo ano [vd. Decreto-Lei nº 320-C/2002, de 30.12., artºs 5º e 6º, do Decreto-Lei nº 212/89, de 30.6. e Decreto-Lei nº 323/2001, de 17.12.], **ponderando** a circunstância de as infracções em causa terem sido cometidas de modo negligente e, por último, confrontando os pressupostos enunciados com as normas aplicáveis e constantes do artº 65º, nºs 2, 4 e 5, da Lei nº 98/97, de 26.8. [redacção anterior e posterior à vigência da Lei nº 48/2006, de 29.8.], mostra-se indubitável que, **no encontro da medida sancionatória** e a que não é alheia a observância do o princípio da aplicação da lei mais favorável consagrado no artº 4º, do Código Penal, **deverá dar-se cumprimento ao citado artº 65º, da Lei nº 98/97, mas na redacção introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29.8..**

### 3.

Como se afirma em despacho indicador da factualidade dada como provada, as despesas relacionadas com participações devidas a farmácias, internamentos e transporte de doentes decorrem de cuidados de saúde ministrados fora do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores e/ou sem intervenção das demandadas, limitando-se estas a assumi-las e providenciar pelo seu pagamento. **Sendo certo que tal facto releva mais em sede de orçamentação e menos no plano do processamento da despesa, não**



## Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

**deixa, porém, de constituir uma circunstância ponderável no âmbito do dimensionamento da culpa.**

Por outro lado, o Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores enfermava de manifesto subfinanciamento, por subdotação da proposta orçamental elaborada pelo Conselho Administrativo para o referido ano, facto que até implicou a elaboração de duas propostas de alteração orçamental, entretanto acolhidas, e que permitiram a regularização e pagamento das despesas processadas sem a necessária cobertura orçamental.

Realça-se, ainda, que as despesas assumidas e processadas, mas sem cabimentação orçamental, revelaram-se adequadas ao regular funcionamento dos Serviços e contribuíram para acorrer aos cuidados de saúde exigidos.

A demandada **Emiliana Mendes Ferreira Dias** integrou o Conselho de Administração daquela unidade de saúde durante o ano de 2004. E, relativamente à gerência exercida neste mesmo ano, a SRATContas elaborou o correspondente Relatório de Verificação Interna [vd. VIC nº 18/2005, aprovada em 15/12/2005], e onde foram efectuadas recomendações que, entre o mais, impunham aos membros do Conselho de Administração daquela estrutura de Saúde o dever de não assumirem encargos sem a necessária cobertura orçamental.

Porém, contrariando o recomendado, o Conselho de Administração responsável pela gestão do Centro de Saúde de Santa Cruz das Flores no citado ano de 2006, do qual fazia parte a ora demandada **Emiliana Mendes Ferreira Dias**, insistiu em assumir e ordenar o processamento de despesas sem o necessário e devido crédito orçamental.

Por sua vez, e no tocante à co-demandada **Maria de Fátima de Frias Franco Avelar**, não consta que a mesma, em eventual tarefa gestionária anterior, tenha adoptado comportamentos idênticos àquele que lhe é agora imputado e/ou tenha sido objecto de recomendações dimanadas do Tribunal de Contas no sentido de evitar o cometimento de ilícitos financeiros de igual natureza e conteúdo.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

Ainda no respeitante à demandada **Maria de Fátima de Frias Franco Avelar**, o circunstancialismo descrito, porque indutor de uma acentuada diminuição da ilicitude do facto e da culpa, justifica o recurso à **atenuação especial da sanção a fixar** [vd. a propósito, o artº 72, do Código Penal, aqui aplicável, mas com as necessárias adaptações].

4.

De acordo com o preceituado no artº 67º, nº 2, da Lei nº 98/97, o Tribunal «*gradua as multas tendo em consideração a gravidade do facto 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*».

5.

O Ministério Público peticiona a imposição de multa, no montante de € 4.450, para a demandada **Emiliana Mendes Ferreira Dias** e ainda multa de igual quantia para a demandada **Maria de Fátima de Frias Franco Avelar**.

Nos termos do artº 94º, nº 1, da Lei nº 98/97, o Tribunal não se subordina aos limites da multa peticionada pelo Ministério Público, podendo até condenar em quantia superior.

**No âmbito sancionatório ponderar-se-á ainda a natureza e dimensão do cargo ocupado por cada uma das demandadas no seio do Conselho de Administração e duração do respectivo exercício.**

6. A certidão de óbito junta aos actos atesta que a demandada **Olga Maria de Sousa Mateus faleceu em 15/07/2009**. Ou seja, em data posterior à realização do julgamento.

De acordo com preceituado no artº 69º, nº 2, al. b), da Lei nº 98/97, de 26.8., o procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se pela morte do responsável.



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Gabinete do Juiz Conselheiro

## IV. DECISÃO.

Atendendo ao exposto, decide-se:

- a) Julgar extinto o procedimento por responsabilidade sancionatória imputada à demandada Olga Maria de Sousa Mateus, atento o falecimento desta;
- b) Julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público e, em conformidade, mas também no uso do instituto da atenuação especial prevista nos art<sup>os</sup> 72<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1 e 73<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, al. c), do Código Penal (apenas no referente à demandada Maria de Fátima de Frias Franco Avelar),
  1. condenar a demandada Emiliana Mendes Ferreira Dias pela prática, sob negligência consciente, de uma infracção financeira (de natureza sancionatória), sobrevinda à violação do disposto no art<sup>o</sup> 18<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 2, da Lei n<sup>o</sup> 79/98, de 24.11., e com referência ao art<sup>o</sup> 65<sup>o</sup>, n<sup>os</sup> 1, al. b), 2 e 5, da Lei n<sup>o</sup> 98/97, de 26.8., na redacção introduzida pela Lei n<sup>o</sup> 48/2006, de 29.8.,  
na multa de € 3.000,00;  
e
  2. condenar a demandada Maria de Fátima de Frias Franco Avelar pela prática, sob negligência consciente, de uma infracção ao disposto no art<sup>o</sup> 18<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 2, da Lei n<sup>o</sup> 79/98, de 24.11., e com referência ao art<sup>o</sup> 65<sup>o</sup>, n<sup>os</sup> 1, al. b), 2 e 5, da Lei n<sup>o</sup> 98/97, de 26.8., na redacção introduzida pela Lei n<sup>o</sup> 48/2006, de 29.8.,  
na multa de € 1.500,00;
- c) Condenar as demandadas Emiliana Mendes Ferreira Dias e Maria de Fátima de Frias Franco Avelar ao pagamento de emolumentos, a cobrar pelo mínimo (vd. art<sup>o</sup> 14<sup>o</sup>, do Regulamento Jurídico do Tribunal de Contas, aprovado pelo art<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 66/96, de 31.5.).



# Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*  
Gabinete do Juiz Conselheiro

---

d) Registe e notifique.

Funchal, 7 de Agosto, de 2009

**O Juiz Conselheiro,**

*(Alberto Fernandes Brás)*