



**SENTENÇA N.º 3/2004**

**(Proc. n.º 4-JRF/2003)**

**1. RELATÓRIO**

**1.1. O Ex.mo Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 1.º, 9.º, n.º 1, al. c), e 49.º, da Lei 86/89, de 8 de Setembro, e art.º 58.º, n.º 1, al. b), 59.º e segs., e 89.º e segs. Da Lei 98/97, de 26 de Agosto, requer o julgamento de Rui Jorge Teixeira de Freitas, Francisco Cunha de Oliveira, Álvaro Eiras de Carvalho e Isabel Truninger de Albuquerque Morais de Sousa, imputando-lhes a prática de pagamentos indevidos.**

Articulou, para tal, e em síntese que:

- Os demandados constituíram a Comissão Instaladora (CI) do **Hospital Garcia de Orta (HGO)** e estavam no pleno exercício de tais funções durante as gerências dos anos económicos de **1993, 1994 e 1995**, sem qualquer interrupção, tendo passado a constituir o Conselho de Administração (CA);
- Em data indeterminada de 1993, os demandados solicitaram ao Dr. Inácio Oliveira, então Consultor Jurídico do HGO, a elaboração de parecer quanto à vigência, interpretação e aplicação do normativo constante do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro, quanto às remunerações dos membros do Conselho de Administração do Hospital;



# Tribunal de Contas

---

- Em resposta àquela solicitação, o referido consultor, elaborou, em 4 de Novembro de 1993, um documento, por si subscrito e que apresentou à consideração dos demandados;
- Nesse documento concluía-se o seguinte:
  - 1.º) Perceber uma remuneração mensal nunca inferior à que for possível atribuir a um funcionário na situação descrita no ponto 10 – (Chefe de serviço no último escalão, em regime de dedicação exclusiva com 42 horas semanais e investido no cargo de Director do Departamento: Esc. 770.385\$00 /€ 3.842,66 de remuneração mensal);
  - 2.º) Perceber, mensalmente as correspondentes despesas de representação calculadas em percentagem da remuneração supra referida;
  - 3.º) Perceber, retroactivamente (desde o início do exercício do cargo), os quantitativos correspondentes às eventuais diferenças de remunerações e despesas de representação, apuradas com base no que atrás ficou expresso.
- Com base no dito “parecer”, o demandado Francisco da Cunha Oliveira (Administrador-delegado), no dia 9 de Novembro de 1993, determinou, à Secção de Pessoal, que promovesse a quantificação dos valores devidos, a cada um dos membros da Comissão da C.I. desde a entrada em vigor do DL 73/90, de 6/3, excepto do Director-Clínico, que deveria reportar-se ao momento da sua tomada de posse;
- Mais determinou que os valores devidos no ano de 1993 deveriam ser processados ainda durante esse ano económico e que o restante que fosse devido deveria ser processado durante o ano económico de 1994;



## Tribunal de Contas

---

- No dia imediato (10 de Novembro de 1993), o mencionado documento e respectivo despacho, foram objecto de aprovação colegial pelos demandados, por deliberação tomada em reunião da CI;
- Assim, os demandados deliberaram de comum acordo, dar a sua anuência ao entendimento constante do aludido “parecer”, determinando que os vencimentos de todos os membros da CI passassem a processar-se em conformidade com os três pontos conclusivos do mesmo;
- **Em 24 de Novembro de 1993**, o Departamento de Recursos Humanos da Saúde (DRHS) do Ministério da Saúde emitiu a **Circular Normativa n.º 29/93** a propósito das remunerações dos membros dos órgãos de gestão dos hospitais públicos;
- Ficaram, assim, os demandados a saber que, segundo o entendimento oficial daquele departamento do MS, as suas remunerações não seriam comparáveis com funcionários de quaisquer outras carreiras hospitalares, e que, além disso, tais remunerações não englobariam quaisquer acréscimos remuneratórios especiais;
- Não obstante a orientação da tutela, definida na mencionada Circular Normativa, que era de cumprimento obrigatório para os demandados e demais serviços hospitalares, optaram, antes, por seguir o “parecer” do Dr. Inácio Oliveira;
- Em 13 de Janeiro de 1994, após os competentes Serviços terem procedido ao cálculo das diferenças, a abonar aos membros da CI, referentes a todo o ano de 1993, o segundo demandado autorizou o respectivo pagamento por cheque, através de despacho apostado na respectiva folha;



## Tribunal de Contas

---

- Em 5 de Março de 1994, o referido demandado autorizou o pagamento, por tesouraria, dos vencimentos dos membros da CI, em conformidade com a informação n.º 41/94 da Secção de Vencimentos do HGO;
- **Em 21 de Outubro de 1994**, a DRHS emitiu nova **Circular Normativa n.º 17/94** dirigida a todos os Hospitais Públicos, que veio esclarecer uma vez mais o mesmo assunto e manter orientações no mesmo sentido da anterior;
- **Em Novembro de 1994, os demandados resolveram acatar as orientações transmitidas por essa Circular**, e, nessa conformidade, deliberaram suspender os pagamentos dos acréscimos remuneratórios, que se vinham processando e vinham auferindo, desde finais de 1993 e durante 1994;
- Efectivamente, na reunião do CA do HGO ocorrida, exactamente, no dia 8 de Novembro de 1994, os demandados deliberaram, ainda, solicitar um “parecer jurídico” ao Dr. Mário Esteves de Oliveira sobre esta matéria;
- Tudo isto porque, alegadamente, teriam reservas quanto à interpretação que a tutela estava a fazer sobre a aludida legislação e, daí, a opção por encomendar o dito trabalho jurídico a uma pessoa que reputavam como sendo de reconhecida competência;
- Os demandados não apresentaram quaisquer dúvidas nem pediram esclarecimentos ou parecer jurídico, junto da DRHS, junto do próprio Ministério da Saúde, ou de quaisquer outras entidades públicas competentes;



## Tribunal de Contas

---

- Pelo estudo, concepção e elaboração do parecer, em Abril de 1995, o Dr. Mário Esteves Oliveira apresentou uma nota de honorários de Esc. 1.632.000\$00 /€8 148,38 euros;
- Estes honorários foram-lhe pagos pelos competentes Serviços Administrativos e Financeiros do HGO, por determinação dos demandados, que tal haviam deliberado;
- O referido parecer jurídico apenas teve como objecto a aludida questão das remunerações dos demandados como membros do CI do HGO, sendo que o Hospital, como Instituição Pública, não retirou do mesmo quaisquer benefícios ou contrapartidas;
- Em 27 de Junho de 1995, os demandados deliberaram acatar, em reunião do CA do HGO, as sugestões do aludido parecer, que eram contraditórias com as orientações das circulares normativas acima citadas;
- Assim, nessa reunião, deliberaram que fosse retomado, desde Dezembro de 1994, os pagamentos aos seus membros das remunerações calculadas nos termos em que vinham sendo até essa data;
- Na sequência dessa deliberação, os competentes Serviços do HGO procederam aos cálculos dos montantes tidos como devidos, retomando os demandados o recebimento da remuneração base (calculada daquela forma) acrescida das despesas de representação nos montantes em que o vinham fazendo e reportando os seus efeitos ao momento em que o tinham suspenso, ou seja, a Dezembro de 1994;



## Tribunal de Contas

---

- Este sistema de pagamentos, totalmente à revelia das orientações da tutela, que eram vinculativas para todos os serviços dependentes do MS, manteve-se inalterado até final do ano económico de 1995;
- As Circulares Normativas n.ºs 29/93 e 17/94, como instrumento jurídico de eficácia interna e apenas nesse restrito âmbito, obrigavam todas as entidades dependentes do M.S., a quem especialmente eram dirigidas, sendo também inequívoca a legitimidade do DRHS;
- Do cotejo das referidas circulares, dos n.ºs 1 e 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro, da Lei de Gestão Hospitalar, constante do DL n.º 19/88, de 21 de Janeiro, do Despacho Conjunto de 17 de Maio de 1988 dos Ministros das Finanças e da Saúde (cfr. D.R., II Série, n.º 130, de 6 de Junho de 1988, pág. 5069), e ainda do Parecer n.º 100/94, de 14 de Novembro, da Auditoria Jurídica do Ministério das Finanças, sobre as remunerações dos membros dos CA dos Hospitais, se conclui que não são legalmente admissíveis as deliberações que tomaram relativamente aos seus acréscimos remuneratórios;
- Com efeito e, desde logo, porque o n.º 1 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, o impedia expressamente, visto estabelecer claramente a quem pertencia a competência para fixar a remuneração dos membros do CA dos Hospitais;
- E essa competência pertencia em exclusivo aos Ministros das Finanças e da Saúde através de Despacho Conjunto;
- Donde decorre que a mais nenhuma outra entidade o legislador atribuiu tal competência, incluindo, desde logo, os membros dos CA dos Hospitais, pelo que as deliberações dos ora demandados sobre esta matéria estão **feridas do vício de incompetência absoluta**;



## Tribunal de Contas

---

- Assim sendo, tais actos são juridicamente inválidos e comináveis com nulidade, nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 133.º do CPA;
- Consequentemente, porque nulos, deram origem a **pagamentos ilegais e indevidos** nos termos do disposto nos art.ºs 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, ou 59.º, n.º 1 e 2 da Lei 98/97, de 26 de Agosto;
- O n.º 2 do art.º 6.º citado tem que ser interpretado em consonância com o n.º 1 anterior, porquanto fixa os parâmetros legais a que aqueles Ministros devem obediência na fixação remuneratória em causa;
- **Ou seja:** aqueles membros do Governo, no exercício da competência que lhes foi outorgada pelo n.º 1 do art.º 6.º, deviam actuar em conformidade com os limites impostos no n.º 2 da mesma norma;
- Por essa razão, os Ministros das Finanças e da Saúde, em 17 de Maio de 1988, por Despacho Conjunto, fixaram tais remunerações por equiparação às dos gestores públicos (cfr. n.º 1 do mencionado despacho, publicado no DR, II Série, n.º 130, de 6 de Junho de 1988);
- Com efeito, o sistema remuneratório dos gestores públicos era definido, à data (1988) pelo DL 464/82, de 9 de Dezembro, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/85, de 6 de Fevereiro (depois substituída pela RCM n.º 29/89, de 26 de Agosto);
- Aquele despacho equiparou também o cargo de Presidente do CA do Hospital ao de Presidente do CA de Empresa Pública (EP) e os restantes membros (administrador-delegado; director clínico e enfermeiro-director) a vogais do CA da EP (cfr. mapa referido no n.º 8 da RCM n.º 29/89 de 26 de Agosto);
- Esta equiparação, na altura (1988), tinha em vista que a remuneração dos gestores hospitalares não fosse inferior à mais elevada que, nos



## Tribunal de Contas

---

termos das respectivas carreiras profissionais, fosse passível de ser atribuída aos funcionários do quadro do Hospital;

- Porém, em 1989, o NSR da Função Pública, ao integrar a carreira médica num corpo especial, provocou um aumento salarial considerável nesta carreira (cfr. DL 184/8), de 2 de Julho e DL 353-A/89, de 16 de Outubro);
- De tal forma que a equiparação remuneratória dos gestores públicos ficou aquém da praticada nos termos finais das carreiras hospitalares, nomeadamente na carreira médica;
- Donde, face às alterações entretanto ocorridas nas carreiras médicas, ficaram desactualizadas as remunerações dos membros dos CA dos Hospitais;
- Mas, face ao desajustamento salarial verificado, competia aos Ministros das Finanças/Saúde, através de novo Despacho Conjunto, proceder à actualização do sistema retributivo dos gestores hospitalares, por forma a repor a legalidade do n.º 2 do art.º 6.º, antes referido;
- Todavia, este novo Despacho Conjunto nunca chegou a ser publicado, mantendo-se embora a respectiva competência de tais entidades, por força do n.º 1 dessa mesma norma jurídica;
- Ao procederem, como fizeram, os demandados, substituíram-se aos Ministros das Finanças e da Saúde sem terem qualquer competência ou legitimidade para o fazerem;
- Além do mais, em frontal desacatamento pelos limites impostos pelo n.º 2 do art.º 6.º citado, que apenas poderia ser interpretado de acordo com as orientações da tutela, veiculadas pelas Circulares Normativas citadas;





## Tribunal de Contas

---

- Ao invés, deliberaram seguir as interpretações que mais lhes convinham. E isto porque tais interpretações se traduziam em aumentos salariais que transcendiam o disposto nos limites da norma legal em apreço, que não respeitaram;
- Acresce que dos pagamentos que daí resultaram não advieram quaisquer benefícios ou contrapartidas para o Estado e, designadamente para o Hospital de que os demandados eram os responsáveis máximos;
- Em consequência daquelas deliberações, tomadas de comum acordo pelos demandados, resultaram directa e necessariamente para o Estado (HGO) avultados prejuízos financeiros, de que aqueles foram os únicos exclusivos e solidários responsáveis, e de que ainda não se mostra ressarcido;
- **Através das deliberações já referidas resultaram directa e necessariamente, a favor dos demandados, os pagamentos indevidos constantes dos mapas constantes do art.º 64.º e 65.º do R.I.;**
- Em consequência das deliberações supra expostas, resultou um prejuízo total para o Estado (HGO) de **Esc. 90.064.783\$00 / € 449.241,24** referente a remunerações indevidas de que os demandados foram eles próprios os exclusivos beneficiários;
- A estes montantes acresce ainda a quantia de **Esc. 1.632.000\$00 / € 8.140,38 referente ao parecer jurídico** solicitado pelos demandados ao Dr. Esteves de Oliveira, e que o HGO pagou em consequência de tal deliberação, o que perfaz o montante de Esc. 91.696.783\$00, ou seja, em moeda actual o montante de €457.381,63, ao qual acrescerão os juros moratórios devidos à taxa legal;



- Pela reposição integral deste montante, são solidariamente responsáveis os demandados, que determinaram e autorizaram os respectivos pagamentos, a que os serviços do HGO procederam por força das deliberações atrás referidas;

**Termina pedindo que a acção seja julgada procedente por provada e que, em consequência, sejam os demandados condenados solidariamente a reintegrar nos cofres do Estado (HGO) o montante de Esc. 91.696.783\$00 a que correspondem € 457.381,63, acrescidos dos juros moratórios legais a contar da citação e até integral pagamento.**

**1.2. Os Demandados Jorge Teixeira de Freitas, Francisco Cunha de Oliveira e Isabel Truninger de Sousa, contestaram, alegando, em síntese, que:**

- Por força da alteração legal dos regimes das carreiras médicas passou a haver médicos nos hospitais a receber mais que os respectivos membros do conselho de administração dos hospitais.
- Daí resultou a violação superveniente do limite legal do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, como expressamente reconhece o Ministério Público, ou, mais do que isso, caducou, por ter deixado de vigorar a situação jurídica (regulamentar) para a qual foi criada;
- Os serviços da Administração Pública da Saúde manifestaram-se oficialmente, por diversas vezes, sobre a questão, sustentando que o n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88 estava em vigor e que o seu sentido só podia ser o de que os membros dos conselhos de



## Tribunal de Contas

---

administração dos hospitais não podiam perceber remunerações inferiores à mais alta praticada em cada hospital para as respectivas carreiras médicas (vide artigos 35.º e 36.º da contestação);

- Os demandados agiram legalmente quando não acataram o conteúdo das Circulares n.ºs 29/93 e 17/94 do DRHS.
- Logo que a questão se colocou, os demandados solicitaram, a esse propósito, um esclarecimento adicional ao Senhor Dr. Mário Esteves de Oliveira, tendo actuado de acordo com o mesmo (vide art.º 51.º e 52.º);
- Ou seja, entenderam que, como membros dum órgão de uma pessoa colectiva juridicamente diferenciada do Estado, não estavam obrigados às interpretações feitas em Circulares ou instruções internas dos órgãos do Estado, quanto ao modo de entender e aplicar uma lei;
- Não é, portanto, pelo facto de não se terem conformado com o disposto nas Circulares n.º 29/93 e n.º 17/94, que os demandados podem ser acusados e sancionados em sede de responsabilidade ou infracções financeiras;
- Aliás, esta interpretação sobre a natureza das referidas circulares foi integralmente subscrita pelo Senhor Dr. Arlindo de Carvalho, ao tempo Ministro da Saúde, como se pode ver do conteúdo das declarações que prestou como testemunha do demandado Álvaro Eiras de Carvalho, no processo disciplinar que lhe foi instaurado pela IGS (vide, a propósito, o artigo 56.º, 57.º e 58.);
- A interpretação que os demandados fizeram do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar é a única interpretação correcta, conforme se pode ver dos argumentos usados no parecer do Senhor Dr. Mário Esteves de Oliveira.



## Tribunal de Contas

---

- É a referida interpretação no sentido de que as remunerações dos membros dos conselhos de administração são idênticas, e de que o valor mínimo a ter em conta para a sua fixação é composto não só pela remuneração base mais alta das diversas carreiras hospitalares, de cada hospital, mas também pelos abonos ou complementos remuneratórios, com os quais se remunerassem, nessas carreiras, prestações ou encargos adicionais de funções a que os administradores também estivessem sujeitos legal ou estatutariamente (vide parecer junto aos autos);
- Refira-se, aliás, que o Despacho Conjunto de 17 de Maio de 1988, veio fixar a remuneração de cada um dos membros do conselho de administração por referência a um único critério: o da remuneração dos gestores públicos;
- A arguição de incompetência absoluta do Conselho de Administração do HGO para fixar as remunerações dos seus membros, por violação do n.º 1 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, é, também, improcedente. E isto, no essencial, porque com a entrada em vigor do regime das carreiras médicas foi revogado tacitamente o despacho ministerial de 17 de Maio de 1988, ou, numa outra formulação, caducou, sendo certo que o que os demandados fizeram se resumiu a mandarem processar as suas remunerações por referência ao único critério legal vigente, o do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88 (vide artigos 99.º a 118.º);
- No que se refere ao primeiro demandado acresce a tudo quanto se alegou o facto de o mesmo ser médico do HGO, com a categoria de Chefe de Serviço no topo da carreira, pelo que nenhum dano haveria para Hospital;



- Quanto ao pedido de reposição da quantia referente ao parecer jurídico, deve o mesmo ser julgado improcedente. E isto, no essencial, porque o M.P. não aponta uma única infracção a qualquer preceito legal, que, de resto, não existiu;

**Termina pedindo que a acção seja julgada totalmente improcedente, por não provada.**

### **1.3. O Demandado Álvaro Eiras de Carvalho contestou alegando, em síntese, que:**

- As circulares normativas do DRHS são oriundas de serviço sem qualquer competência nesta área, sendo, por isso, nulas e mesmo inconstitucionais, quer orgânica, quer materialmente, não lhes sendo devida qualquer obediência (art.º 1.º do DL n.º 296/93, de 25 de Agosto);
- Acresce que o DRHS não representava nem o Ministério nem o Ministro nesta matéria, que não lhe havia delegado tal competência;
- A haver orientação da tutela, a mesma só poderia provir directamente do Ministro e da ARS em cuja estrutura o HGO se integrava
- Além do mais o DRHS fez uma interpretação errada do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar nº3/88, conforme se pode ver do parecer jurídico solicitado, à data, pelo Conselho de administração do HGO.
- Reforçam tal asserção o parecer jurídico do então assessor jurídico do Hospital e o facto de tal interpretação ser conforme à prática corrente noutros Hospitais, facto que, aliás, era do conhecimento do Sr. Ministro da Saúde;
- A necessidade de seguir o entendimento correspondente às conclusões vertidas naquele parecer jurídico impôs-se pela ausência de despacho



## Tribunal de Contas

---

Conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde. E isto porque o único despacho que havia sido proferido – o de 17 de Maio de 1988 – havia caducado;

- O conselho de administração teve o cuidado de procurar certeza e legalidade na interpretação da lei (vide parecer jurídico, à data, solicitado), tendo reforçado o entendimento seguido com os pareceres emitidos pelos serviços internos do Ministério da Saúde (vide art.º 48.º);
- Não agiram, assim, os demandados com culpa;
- O demandado exerceu a tempo inteiro e em regime de exclusividade, no HGO, três funções, sendo apenas remunerado por uma delas;
- Na verdade, quando aceitou o cargo de Director Clínico, e nessa qualidade integrou o CA, fê-lo na condição de continuar a desempenhar as funções médicas (o maior Departamento do Hospital, com 10 unidades) de Director do Serviço de Medicina Interna, sem que tal acumulação lhe acrescesse retribuição. Com isto economizou para o Hospital, e conseqüentemente para o Estado, a retribuição que seria devida a dois outros altos quadros;
- Assim, não só a sua contraprestação existiu, como existiu em moldes amplamente satisfatórios para o Estado. Equivale isto a dizer que não só não houve dano, como ainda houve enriquecimento do Estado, o que afasta o dever de repor, ainda que o acto fosse ilegal (art.º 57.º, n.ºs 2 e 4 da Lei 98/97, de 26/08);
- Improcede também a obrigação de repor a quantia peticionada no art.º 67.º da P.I. – honorários pagos ao autor do parecer jurídico (artigos 122.º a 126.º).
- A prevalecer a tese do M.P. está a mesma ferida de inconstitucionalidade orgânica e material, que expressamente se argúi, por violar os princípios



# Tribunal de Contas

---

da igualdade, da hierarquia dos órgãos da Administração Pública e dos titulares dos cargos políticos e da separação funcional do exercício da Administração Pública (artigos 266.º, n.ºs 1 e 2 da CRP, e 3.º do CPA) – vide artigos 127.º a 134.º.

## **Termina pedindo que:**

- a) Se julgue a presente acção improcedente, por não provada, por não se verificarem os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória;**
- b) A decisão a proferir declare a inconstitucionalidade das Circulares n.º 29/93 e 17/94 do DRHS se e quando interpretadas no sentido e com a força normativa pretendida pelo Autor (artigos 204.º e 280.º da CRP).**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO.**

**2.1. O Tribunal, ponderadas todas as provas produzidas em audiência de julgamento, respondeu da seguinte forma à factualidade alegada:**

### **“ I – FACTOS PROVADOS:**

**A) Os quatro demandados constituíam a Comissão Instaladora (CI) do Hospital Garcia de Orta e estavam no pleno exercício de tais funções durante as**



## Tribunal de Contas

---

gerências dos anos económicos de 1993, 1994 e 1995, sem qualquer interrupção, tendo passado a constituir o Conselho de Administração (CA), pela Portaria n.º 754/94, de 17 de Agosto e por despacho do Secretário de Estado da Saúde de 22.08.94, publicado no DR, II Série, n.º 220, de 22.09 (cfr. documentos de fls. 20, 21, 22 a 28, 29, 30, 31, 32);

**B)** Em data indeterminada de 1993, os demandados solicitaram ao Dr. Inácio Oliveira, então Consultor Jurídico do HGO, a elaboração de parecer quanto à vigência, interpretação e aplicação do normativo constante do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro, às remunerações dos membros do Conselho de Administração do Hospital;

**C)** Em resposta àquela solicitação, o referido consultor, elaborou, em 4 de Novembro de 1993, um documento, por si subscrito e que apresentou à consideração dos demandados (documentos de fls. 48, 49 e 50 do Anexo II)

**D) Nesse documento dizia-se, entre o mais, o seguinte:**

“o legislador pretendeu assegurar que os membros dos conselhos de administração aufeririam sempre uma remuneração de montante (pelo menos) igual ao da remuneração mais elevada que – por força das legislações próprias especialmente aplicáveis às carreiras dos funcionários de saúde – pudesse vir a ser paga a qualquer trabalhador do respectivo hospital” e concretizava que “como expoente máximo desses valores temos a posição salarial de um chefe de serviço no último escalão (3), a praticar o regime de trabalho de dedicação exclusiva com 42 horas semanais e investido no cargo de Director de Departamento (+ 15%): 770.385\$00 de remuneração mensal. É esta, pois, sem margem para dúvidas, a remuneração mais elevada que é passível de ser abonada aos funcionários do quadro do HGO, nos termos das respectivas carreiras profissionais”.

Concluindo dizia-se que cada um dos membros da CI do HGO tinha direito a:





## Tribunal de Contas

---

“1.º) Perceber uma remuneração mensal nunca inferior à que for possível atribuir a um funcionário na situação hipotética descrita no ponto 10 – (Chefe de serviço no último escalão, em regime de dedicação exclusiva com 42 horas semanais e investido no cargo de Director de Departamento: Esc. 770.385\$00/ 3.842,66 de remuneração mensal);

2.º) Perceber, mensalmente as correspondentes despesas de representação calculadas em percentagem da remuneração supra referida;

3.º) Perceber, retroactivamente, (desde o início do exercício do cargo), os quantitativos correspondentes às eventuais diferenças de remunerações e despesas de representação, apuradas com base no que atrás ficou expresso”;

**E)** Com base no dito “parecer”, o demandado Francisco da Cunha Oliveira (Administrador-delegado), no dia 9 de Novembro de 1993, determinou, à Secção de Pessoal, que promovesse a quantificação dos valores devidos, a cada um dos membros da Comissão Instaladora, desde a entrada em vigor do DL n.º 73/90, de 6/3, excepto do Director-Clinico, que deveria reportar-se ao momento da sua tomada de posse (cfr. despacho aposto no documento junto de fls. 37 a 39);

**F)** Mais determinou, que os valores devidos no ano de 1993 deveriam ser processados ainda durante esse ano económico e que o restante que fosse devido deveria ser processado durante o ano económico de 1994 (cfr. despacho aposto no documento junto de fls. 37 a 39)

**G)** No dia imediato (10 de Novembro de 1993), o mencionado documento e respectivo despacho, foram objecto de aprovação colegial pelos demandados, por deliberação tomada em reunião da CI (documento de fls. 36).

**H)** Assim, os demandados deliberaram de comum acordo, dar a sua anuência ao entendimento constante do aludido “parecer”, determinando que os



## Tribunal de Contas

---

vencimentos de todos os membros da CI passassem a processar-se em conformidade com os três pontos conclusivos do mesmo (documento de fls. 36).

**I) Em 24 de Novembro de 1993**, o Departamento de Recursos Humanos da Saúde (DRHS) do Ministério da Saúde (MS), emitiu a Circular n.º 29/93, designada por “*Circular Normativa*”, “*Para conhecimento dos serviços e estabelecimentos dependentes do Ministério da Saúde*”, cujo o objecto, de acordo com a referida Circular, era “*Remuneração dos membros do Conselhos de Administração dos Hospitais. Aplicação do art.º 6.º, n.º 2, do Decreto-Regulamentar n.º 3/88*” (cfr. docs, de fls. 178 e 179 do Proc. n.º 3604/93).

**J) A Circular n.º 29/93 tinha o seguinte teor:**

“No sentido de dar resposta a diversas questões levantadas pelos hospitais referentes à aplicação do princípio constante ao art.º 6.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 3/88, esclarece-se o seguinte:

1. O entendimento correcto a retirar do art.º 6.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 3/88 é o de que a remuneração de um membro do Conselho de Administração integrado em carreira da Administração Pública, não pode ser inferior à remuneração susceptível de ser abonada a um funcionário da mesma carreira, prevista no quadro do respectivo hospital.

Com efeito, é o próprio texto da disposição em apreço que faz correlacionar as remunerações dos membros do Conselho de Administração com as remunerações dos funcionários do quadro do hospital “nos termos das respectivas carreiras profissionais”.

Neste sentido, não são possíveis aplicações deste princípio que pressuponham, em relação a um membro do Conselho de Administração integrado em determinada carreira, comparações com remunerações previstas para outras carreiras, já que este entendimento não tem no texto da lei um mínimo de correspondência literal.



# Tribunal de Contas

---

Por outro lado, a remuneração dos membros do Conselho de Administração não integrados em carreira será sempre, em qualquer caso, a que resultar da aplicação do despacho conjunto que em cada momento fixar as remunerações dos membros dos órgãos de gestão.

2. O conceito de remuneração a considerar para efeitos de aplicação da disposição em apreço deve ser, em qualquer caso, a que corresponde à remuneração da categoria no regime regra de exercício profissional.

Deste modo não serão de considerar acréscimos remuneratórios especiais devidos, por exemplo, pela prática do horário de 42 horas pelo exercício de cargos de direcção de serviço ou departamento ou, muito menos, em resultado de realização de horas extraordinárias.

No caso específico da carreira médica a remuneração a considerar é que resultar da remuneração de categoria em 35 horas e dedicação exclusiva.

3. Sempre que um membro do Conselho de administração integrado em carreira entenda, nos termos do DL n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, optar pela remuneração de origem, aplicar-se-á na integralidade o estatuto remuneratório da respectiva carreira excluído quaisquer benefícios próprios de estatuto remuneratório dos gestores públicos, nomeadamente despesas de representação.
4. Qualquer procedimento de processamento remuneratório que esteja em desacordo com a presente circular deverá ser de imediato corrigido.” (vide docs. de fls. 178 e 179 do Proc. n.º 3604/93).

**L) Os demandados tiveram conhecimento da Circular n.º 29/93.**



## Tribunal de Contas

---

**M)** Em 13 de Janeiro de 1993, após os competentes Serviços terem procedido ao cálculo das diferenças, a abonar aos membros da CI, referentes a todo o ano de 1993, o segundo demandado autorizou o respectivo pagamento por cheque, através de despacho apostado na respectiva folha (cfr. doc. de fls. 40 a 43).

**N)** Em 5 de Março de 1994, o referido demandado autorizou o pagamento, por tesouraria, dos vencimentos dos membros da CI, em conformidade com a informação n.º 41/94 da Secção de Vencimento do HGA (cfr. doc. De fls. 44).

**O) Em 21 de Outubro de 1994**, a DRHS emitiu outra Circular, a Circular n.º 17/94, designada também por “*Circular Normativa*”, “*Para conhecimento dos serviços e estabelecimentos dependentes do Ministério da Saúde*”, cujo o objecto, de acordo com a referida Circular era “*Remunerações dos Membros dos Conselhos de Administração dos Hospitais*” (cfr. docs de fls. 180 a 182 do Proc. n.º 3604/93).

**P) O teor da referida circular n.º 17/94 era o seguinte:**

“Tendo sido levantadas pelos serviços diversas questões relacionadas com o assunto em epígrafe, o qual foi objecto da Circular Normativa deste Departamento, n.º 29/93, de 24 de Novembro, torna-se necessário esclarecer ou reequacionar algumas orientações então emitidas.

Assim:

1. O entendimento correcto a retirar do art.º 6.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 3/88 é o de que a remuneração de um membro do Conselho de Administração integrado em carreira da Administração Pública, não pode ser inferior à remuneração susceptível de ser abonada a um funcionário da mesma carreira, prevista no quadro do respectivo hospital.

Com efeito, é o próprio texto da disposição em apreço que faz correlacionar as



# Tribunal de Contas

---

remunerações dos membros do Conselho de Administração com as remunerações dos funcionários do quadro do hospital “*nos termos das respectivas carreiras profissionais*”.

Neste sentido, não são possíveis aplicações deste princípio que pressuponham, em relação a um membro do Conselho de Administração integrado em determinada carreira, comparações com remunerações previstas para outras carreiras, já que este entendimento não tem no texto da lei um mínimo de correspondência literal.

Por outro lado, a remuneração dos membros do Conselho de Administração não integrados em carreira será sempre, em qualquer caso, a que resultar da aplicação do despacho conjunto que em cada momento fixar as remunerações dos membros dos órgãos de gestão.

2. Quando o art.º 6.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 3/88 estabelece como remuneração de referência a que seja susceptível de ser abonada a um funcionário do quadro do hospital, essa remuneração é a que corresponde à remuneração da categoria e escalão do topo no regime regra de exercício profissional sem quaisquer acréscimos remuneratórios específicos (ex. dedicação exclusiva, 42 horas, suplementos de direcção ou chefia, etc.).

Deste modo, esclarece-se que o regime regra de exercício profissional apenas se aplica à remuneração que, em abstracto, é susceptível de ser abonada a um funcionário do hospital e que, para efeitos do art.º 6.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 3/88, servirá de termo de comparação com a remuneração de gestor público, tal como resulta do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde.

Se, porém, o funcionário, nomeado para cargo de gestão optar pelo estatuto remuneratório de origem, ser-lhe-ão processados todos os abonos devidos por cargos ou regimes especiais de trabalho de que beneficiasse na carreira de base e que não sejam incompatíveis com o exercício do cargo de gestor hospitalar.



# Tribunal de Contas

---

Pretende-se, assim, que esta remuneração de referência seja igual para os hospitais já que é a que decorre da carreira e não de qualquer situação em concreto, sempre casuística.

3. O art.º 7.º do Decreto-Lei 353-A/89 é a disposição em vigor que permite a um funcionário optar pelo estatuto remuneratório de origem.

A opção pelo estatuto remuneratório de origem não prejudica a percepção de despesas de representação, relativas ao exercício do cargo exercido, neste caso, o de membro do conselho de administração.

Esclarece-se, ainda, que o montante das despesas de representação a que se refere a situação acima referida nunca poderá ser superior ao recebido por um gestor público cuja remuneração base decorra exclusivamente do respectivo estatuto.

Pretende-se, assim, que, para cargos de igual nível remuneratório e independentemente da opção pelo vencimento de origem, o montante relativo a despesas de representação seja também idêntico.

4. Não há lugar a duplicação do abono de despesas de representação nos meses em que se vencem os subsídios de férias e de Natal, já que, constituindo as despesas de representação um suplemento remuneratório inerente ao cargo de gestor público e relacionado com o seu exercício, carece de sentido duplicar o seu abono nos períodos em causa.

Esclarece-se que este é o procedimento adoptado pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública para o pagamento das despesas de representação que lhes estão acometidas, nomeadamente no caso dos membros do Governo.



## Tribunal de Contas

---

5. Todos os procedimentos relativos ao objecto da presente circular, que contrariem as orientações agora emitidas, devem ser corrigidas.
6. É revogada a Circular Normativa n.º 29/93, de 24 de Novembro, deste Departamento.”;

**Q)** A 8 Novembro de 1994, e na sequência da Circular n.º 17/94, os demandados deliberaram o seguinte:

“1. (...)

2. Apreciada a circular normativa 17/94 do Departamento de Recursos Humanos, relativa à remuneração do Conselho de Administração, é decidido acatar a orientação transmitida. Havendo reservas quanto à interpretação que é feita à legislação decide-se, também, solicitar parecer jurídico a entidade de reconhecida competência sobre a matéria e em função dele reapreciar o assunto.

3. (...)” (cfr. doc. de fls. 154 do Proc. n.º 3 604/93);

**R)** A 8 de Novembro de 1993, o Administrador Delegado, Francisco Oliveira, ordenou ao Senhor Director de Serviços de Gestão de Recursos Humanos que promovesse a aplicação das orientações constantes da Circular n.º 17/94, de 21 de Outubro de 1994 a partir do próximo processamento (doc. de fls. 45).

**S)** Os demandados não apresentaram, por escrito, quaisquer dúvidas, esclarecimentos, ou parecer jurídico, junto da DRHS, junto do próprio Ministério da Saúde, ou de quaisquer outras entidades públicas



## Tribunal de Contas

---

T) Pelo estudo, concepção e elaboração do parecer, em Abril de 1995, o Dr. Mário Esteves Oliveira apresentou uma nota de honorários de Esc. 1.632.000\$00/ 8.140,38 euros (cfr. doc. de fls. 109 a 144 do Proc. n.º 3 604/93);

U) Estes honorários foram-lhe pagos pelos competentes Serviços Administrativos e Financeiros do HGO, por determinação dos demandados, que tal haviam deliberado (cfr. doc. de 51 a 57).

V) O parecer jurídico teve como objecto saber a opinião do Jurisconsulto Dr. Mário Esteves de Oliveira “sobre a maneira como se deve determinar, face ao n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro, a remuneração mínima a tomar em conta para fixar a remuneração dos membros do conselho de administração dos hospitais públicos, desdobrando o tema nas duas seguintes questões:

- a) Essa remuneração mínima, dita de referência, varia ou pode variar consoante a carreira profissional de origem de cada um dos membros do conselho de administração ?
- b) Essa remuneração de referência é a remuneração-base da carreira profissional a tomar em conta ou incorpora complementos remuneratórios que sejam pagos aos respectivos funcionários ?” – vide documento junto com as contestações.

### **X) O parecer supra referido, datado de Abril de 1995, concluiu:**

“a) Dos elementos de interpretação **compulsados, só um** – e logo o **elemento literal** – suscita algumas dúvidas legítimas, por não excluir nenhuma das duas leituras possíveis do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, mesmo se, positivamente, a sua letra (o duplo uso do singular “*remuneração*”, a sua referência indistinta aos “*membros do conselho de administração*”, a falta do pronome “*cada*” a colocação da expressão “*respectivas carreiras profissionais*”) já aponta no sentido da regra da unidade ou identidade de estatuto remuneratório dos membros dos conselhos de administração dos hospitais, independentemente da carreira donde provêm.





## Tribunal de Contas

---

b) Mas os elementos **sistemático, racional e teleologicamente** determinantes da interpretação jurídica, esses são compatíveis apenas com tal sentido, corroborando o que já sugeriam a este propósito as exigências de **unidade** da ordem jurídica, da interpretação **constitucionalizante** e do próprio princípio da **eficiência e não burocratização procedimental**.

c) A remuneração-referência do art.º 6.º, n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 3/88, em função da qual se fixa ministerialmente a remuneração dos membros do conselho de administração dos hospitais, abrange não apenas a remuneração de base, mas ainda quaisquer outros acréscimos salariais passíveis de serem percebidos nas carreiras profissionais existentes nos quadros dos hospitais, pelo menos naqueles casos em que o motivo que os justifique se verifique, igualmente, no desempenho das funções dos administradores hospitalares” – vide documento junto com as contestações.

**Z)** Em 27 de Junho de 1995, e na sequência do referido parecer jurídico, os demandados deliberaram, em reunião do Conselho de Administração do HGO, o seguinte:

“1. Em reunião de 8/11/94, o Conselho de Administração deliberou acatar a orientação transmitida pela circular normativa n.º 17/94, de 21/10, do Departamento de Recursos Humanos, sobre a remuneração dos membros dos órgãos de gestão dos hospitais.

No entanto, havendo, ao tempo, reservas quanto à interpretação que era feita pela legislação aplicável deliberou, também, o Conselho de Administração solicitar parecer jurídico a uma entidade de reconhecida competência sobre a matéria, e em função desse parecer reapreciar o assunto, tendo sido consultado o obtido o parecer jurídico do Dr. Mário Esteves de Oliveira, reputado especialista em Direito Administrativo e docente da Faculdade de Direito de Lisboa.

Ora, apreciado o referido parecer – que, por fotocópia – passa a fazer parte integrante da presente acta – conclui-se do seu teor ter sido correcta a interpretação jurídica e a prática anteriormente seguidas pelo Conselho de Administração em matéria da remuneração dos seus membros, prática essa que, por mera cautela, foi contudo suspensa em Dezembro de 1994, atento o teor da circular atrás mencionada.



# Tribunal de Contas

---

Assim:

- Considerando que são menos correctas as interpretações sucessivamente dadas pelo DRH acerca das normas referentes ao estatuto remuneratório dos gestores hospitalares.
- Considerando que essas mesmas interpretações se contradizem e revogam, evidenciando falta de coerência e demonstrando que a matéria não é pacífica nem o seu entendimento oficial pode ser, por isso, arbitrariamente imposto aos destinatários (ver circulares 17/94, de 21/10, e 29/93, de 24/11, do DRH).
- **Considerando a profundidade, clareza, coerência e racionalidade do parecer do Dr. Mário Esteves de Oliveira, sintetizadas nas respostas às duas questões fundamentais (págs. 26 e 35) quer nas conclusões (págs. 35 e 36).**

**O Conselho de Administração convicto de que está dentro da lei e lhe assiste toda a razão, delibera que seja retomado, desde Dezembro de 1994, o pagamento aos seus membros das remunerações calculadas nos termos em que vinham sendo até essa data.**

Quanto às despesas de representação devem as mesmas corresponder às que são pagas aos gestores públicos (em percentagem das remunerações destas), portanto integrando, também, os subsídios de férias e de Natal, nos termos dos pareceres anexos da Auditoria jurídica do Ministério das Finanças que mereceram despachos de homologação e concordância do Secretário de Estado das Finanças exarados, respectivamente, em 23/11/91 e 30/7/92.

(...)” – vide docs. de fls. 92 e 93 do Proc. n.º 3604/93;

**A’)** Na sequência dessa deliberação, os competentes Serviços do HGO procederam aos cálculos dos montantes tidos como devidos, retomando os demandados o recebimento da remuneração base (calculada daquela forma) acrescida das despesas de representação nos montantes em que o vinham fazendo e reportando os seus efeitos ao momento em que o tinham suspenso, ou seja, a Dezembro de 1994 – vide doc. de fls. 58 a 70.

**B’)** Este sistema de pagamentos manteve-se inalterado até ao final do ano económico de 1995;



## Tribunal de Contas

---

C') Embora reportado a “correções” remuneratórias desde 1989, o certo é que os pagamentos de tais acréscimos somente tiveram lugar durante os anos económicos de 1993, 1994 e 1995;

**D') Os serviços da Administração Pública da Saúde emitiram, entre outros, os seguintes pareceres:**

- Parecer do Técnico superior Dr. José Manuel Mota, emitido em 10 de Julho de 1990, com despacho de concordância do Dr. João Manuel Nabais da Teresa, Presidente da Comissão Inter-Hospitalar de Lisboa, sobre consulta e parecer anterior do consultor jurídico do Hospital de Lagos, no qual foi afirmado que, *“a citada norma do Decreto Regulamentar n.º 3/88, está em vigor pelo que a retribuição dos membros do conselho de administração não pode ser inferior à remuneração mais elevada que possa ser abonada aos funcionários do quadro do Hospital”* – doc. de fls. 682 e 683;
- Parecer da Direcção-Geral dos Hospitais, em 4 de Dezembro de 1992, pela Sr.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Albertina Pinheiro Pina de Castro, Coordenadora do Gabinete de Apoio Jurídico, que diz, entre o mais o seguinte: *“Ora este dispositivo parece-me bem claro e permite que os membros dos conselhos de administração elevem as suas remunerações até à do médico chefe de serviço que se encontre ou pudesse vir a encontrar-se em regime de dedicação exclusiva com 42 horas de trabalho semanal”* – doc. de fls. 685 e 686;



## Tribunal de Contas

---

**E’)** Em 14 de Maio de 1993, a Ex.ma Sra. Presidente do Conselho de Administração do Hospital de Castelo Branco, Ana Manso, dirigiu ao Ex.mo Sr. Ministro da Saúde o ofício que se segue:

“Assunto: Remuneração dos membros do Conselho de Administração.

Excelência

O art.º 6.º do Decreto-Regulamentar 3/88 de 22 de Janeiro estipula no seu art.º 2.º: “a remuneração dos membros do Conselho de Administração não pode ser inferior “A remuneração dos membros do Conselho de Administração não pode ser inferior à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro do Hospital”.

Na auscultação que temos feito a vários Hospitais sobre esta matéria, verificámos que, apesar da proliferação de pareceres jurídicos incluindo o da Direcção Geral dos Hospitais, que apontam para a aplicação directa da legislação acima referida, continua a existir uma grande diversidade na sua aplicação.

Porque, o entendimento deste Conselho de Administração também vai nesse sentido, vimos informar V. Ex.ª que iremos proceder à aplicação e processamento das respectivas remunerações nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do D.R. 3/88, de 22 de Janeiro.

**Caso V. Ex.a assim não o entenda, solicitamos orientações superiores.**

(...)”. – **doc. de fls. 489 e 490.**

**F’)** O Engenheiro Arlindo de Carvalho, testemunha neste processo, foi Ministro da Saúde entre Janeiro de 1990 e finais de Dezembro de 1993;

**G’)** O Sr. Ministro da Saúde, Engenheiro Arlindo de Carvalho, não respondeu àquele ofício, por concordar com entendimento aí vertido;

**H’)** O facto referido na alínea que antecede era do conhecimento dos membros do C.A. do Hospital Garcia de Horta;



## Tribunal de Contas

---

**I’)** A interpretação que aquele Sr. Ministro fazia do art.º 6.º do Decreto-Regulamentar era coincidente com a que foi seguida pelo C.A., na deliberação de 10 de Novembro de 1993 (cfr. alínea G));

**J’)** O entendimento do CA do HGO, no que ao regime remuneratório se refere, era coincidente com o entendimento que subjaz ao ofício assinado pela Presidente do Hospital de Castelo Branco (cfr. alínea E’)), tendo este Hospital praticado, pelo menos, no ano de 1993, tal regime (vide doc. de fls. 491 a 501)

**L’)** A circular n.º 29/93, não foi homologada pelo Sr. Ministro da Saúde, Eng. Arlindo de Carvalho

**M’)** O demandado Álvaro Eiras de Carvalho, quando aceitou o cargo de Director Clínico, continuou a desempenhar as funções médicas acumulando com este cargo as de Director do Departamento de Especialidades Médicas (o maior Departamento, com 10 especialidades) e Director de Serviço de Medicina Interna;

**N’)** O demandado Álvaro Eiras de Carvalho, em 1993 tinha, pelo menos, a categoria de assistente graduado

**O’)** Em 1994 tinha a categoria de Chefe de Serviço;

**P’)** Em 1995 mantinha aquela categoria de Chefe de Serviço;

**Q’)** A forma remuneratória que estava a ser seguida para abono ao Director Clínico do Hospital Garcia de Orta, Dr. Álvaro Eiras de Carvalho, era do



## Tribunal de Contas

---

conhecimento do Ministro da Saúde, Eng. Arlindo de Carvalho – cfr. doc. de fls. 595 a 615

**R’)** Os demandados Rui de Freitas, Francisco Oliveira e Isabel Truninger de Sousa, na qualidade de ex-membros do Conselho de Administração do Hospital Garcia de Orta, pediram ao Jurisconsulto Mário Esteves de Oliveira que os esclarecessem sobre a opinião emitida por este a propósito de o Hospital Garcia de Orta não estar vinculado ou obrigado às “Circulares Normativas” n.º 27/93 e n.º 17/94 do departamento de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, pois que estavam a ser acusados de infracção financeira com fundamento, além do mais, no facto de existir essa vinculação ou obrigação (doc. de fls. 577).

**S’)** **Esse esclarecimento foi elaborado, tendo aquele jurisconsulto concluído:**

- “- a Circular n.º 17/94, como as circulares em geral, tem eficácia jurídica meramente interna, no seio apenas da relação orgânica (ou hierárquica) em que se funda a sua emissão;
- não vale, pois, como norma regulamentar de eficácia externa, vinculante para terceiros ou para os Tribunais;
- assim, se a questão da violação dessa Circular n.º 17/94 se pode pôr no âmbito disciplinar (porque se trata da sua eficácia interna), ela já não releva em matéria de responsabilidade financeira, que implica com a sua eficácia externa;
- não é, portanto, pela simples razão de se ter violado uma circular destas, que alguém pode ser sancionado (ressarcitória ou sancionatoriamente) pelo Tribunal de Contas, em processos de fiscalização sucessiva;
- nem o HGO, ou os seus órgãos, são hierarquicamente dependentes ou subalternos do Ministério da Saúde, para se lhes exigir “internamente” o cumprimento da Circular *sub judice*;
- no estatuto legal ou regulamentar da relação de superintendência (ou tutela) entre hospitais públicos e o Ministério da Saúde não se encontra qualquer norma a prever a emissão de circulares destas (vinculativas ou não) sobre o modo como os órgãos tutelados ou



# Tribunal de Contas

---

superintendidos devem interpretar as leis respeitantes à prática de actos da sua competência própria.” – vide doc. de fls. 577 a 593;

**T’) As remunerações auferidas pelos demandados são as referidas no Requerimento Inicial, sendo que as “remunerações base” dizem respeito a montantes ilíquidos;**

**U’) Os demandados exerceram os seus cargos com grande dedicação, zelo e competência.**

## **2.2. SUBSUNÇÃO DOS FACTOS AO DIREITO**

### **2.2.1. Da incompetência absoluta do Conselho de Administração do**

**Hospital Garcia de Horta para fixar as remunerações dos seus membros, por violação do n.º 1 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro, e das consequências da eventual procedência desse vício em sede de responsabilidade financeira reintegratória.**

Alega o Ministério Público que a competência para fixar a remuneração dos membros do conselho de administração é dos Ministros das Finanças e da



## Tribunal de Contas

---

Saúde. E, sendo assim, as deliberações dos demandados sobre esta matéria estão feridas do vício de incompetência absoluta, sendo, nessa medida, actos nulos, nos termos da al. b) do n.º 2 do art.º 133.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

### **Vejamos.**

O art.º 133.º, n.º 2, alínea b), sanciona com **nulidade** os “*actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no art.º 2.º em que o seu autor se integre*”.

Estamos, aqui, perante um vício de **incompetência absoluta**; de incompetência porque o órgão administrativo praticou um acto incluído nas atribuições ou na competência de outro órgão administrativo; de incompetência absoluta porque aquele órgão praticou um acto fora das atribuições da pessoa colectiva a que pertence<sup>1</sup>.

Este vício é, como diz o M.P., gerador de **nulidade**. O acto nulo, não produz, em princípio, quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade (art.º 134.º, n.ºs 1 e 3, do CPA), sendo que esta é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal (art.º 134.º, n.º 2, do CPA).

Posto isto, importa averiguar se o Conselho de Administração do HGO<sup>2</sup>, ao ter deliberado sobre a remuneração a pagar aos seus membros, praticou actos incluídos nas atribuições dos Senhores Ministros das Finanças e da Saúde,

---

<sup>1</sup> Vide Freitas do Amaral, in Curso de Direito Administrativo, Vol II, Almedina, págs. 387e 388

<sup>2</sup> O CA do HGA integra-se na previsão do art.º 2.º, n.º1, e n.º 2, al. b), do CPA.





## Tribunal de Contas

---

situação que, a verificar-se, inquinaria aquelas deliberações de vício de incompetência absoluta (alíneas B), D) a H), E), Q), V), X) e Z) do probatório).

**Dispõe, o art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro<sup>3</sup>, que:**

*“1- A remuneração dos membros do conselho de administração é fixada por despacho dos Ministros das Finanças e da Saúde e varia em função do nível e da lotação do Hospital.*

*2- A remuneração dos membros do conselho de administração não pode ser inferior à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais, seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar.”.*

**Da leitura do referido artigo resulta o seguinte:** (i) o despacho ministerial fixador da remuneração dos membros dos conselhos administrativos dos hospitais terá sempre que partir do valor mínimo remuneratório estabelecido no n.º 2 do art.º 6, ou seja, da *“remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais, seja passível de ser abonado aos funcionários do quadro hospitalar”*; (ii) encontrado esse valor mínimo, a remuneração daqueles variará em função do nível e da lotação do Hospital (n.º 1 do art.º 6.º).

Significa isto que, na ausência de despacho a fixar a remuneração dos membros do conselho de administração (n.º 1 do art.º 6.º)<sup>4</sup>, estes receberão sempre uma remuneração que não poderá ser inferior *“à remuneração mais elevada que,*

---

<sup>3</sup> Trata-se de um Regulamento de execução da Lei de Gestão Hospitalar, constante do DL n.º 19/88, de 21 de Janeiro

<sup>4</sup> Situação que, em abstracto, se pode configurar, sendo certo que os administradores hospitalares, independentemente das vias administrativas ou contenciosas de que possam lançar mão, têm sempre que ser remunerados pelo exercício das suas funções.



## Tribunal de Contas

---

*nos termos das respectivas carreiras profissionais, seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar”* (n.º 2 do art.º 6.º). **E isto porque o n.º2 do art.º 6.º não carece de qualquer despacho ministerial de fixação de remuneração; este comando normativo é de aplicação automática, não necessitando de qualquer despacho de mediação ou de intermediação.**

**No caso dos autos, temos a seguinte situação:**

- Pelo despacho conjunto de 17 de Maio de 1988, dos Senhores Ministros das Finanças e da Saúde, publicado no D.R., II Série, n.º 130, de 6 de Junho de 1988, foi fixada a remuneração dos membros dos conselhos de administração por equiparação aos gestores públicos (n.º 1 do referido despacho);
- O sistema remuneratório dos gestores públicos era definido, à data do despacho conjunto (1988), pelo DL n.º 464/82, de 9 de Dezembro, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/85, de 6 de Fevereiro, posteriormente substituída pela Resolução n.º 29/89, de 26 de Agosto;
- O referido despacho equiparou, igualmente, para efeitos retributivos, o cargo de presidente do conselho de administração do hospital ao presidente do conselho administrativo de empresa e os restantes membros (administrador-delegado, director clínico e enfermeiro director) a vogais do conselho administrativo de empresa<sup>5</sup> – n.º 2 do referido despacho;

---

<sup>5</sup> Cfr. n.º 2 do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde, de 6 de Junho de 1988, e mapa referido no n.º 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 26 de Agosto.



## Tribunal de Contas

---

- Estabeleceu ainda uma equivalência entre os hospitais e os diversos grupos de empresas (v.g. os hospitais com 500 ou mais camas são equiparados a empresas do grupo A) – n.º 3 do referido despacho;
- A equiparação feita garantiu, à data, que a remuneração dos gestores hospitalares não fosse, de facto, inferior à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais, fosse passível de ser atribuída aos funcionários do quadro do hospital;
- Em 1989, surge o novo sistema retributivo da função pública, o qual ao integrar a carreira médica num corpo especial, provoca uma considerável valorização salarial na referida carreira (DL 184/89, de 2 de Julho, e DL n.º 353-A/89, de 16 de Outubro);
- Na verdade, o DL n.º 73/90, de 6 de Março, estabeleceu escalas indiciárias próprias para as carreiras médicas, passando o pessoal médico a auferir remunerações substancialmente mais elevadas, **de tal forma que, a equiparação remuneratória aos gestores públicos ficou aquém da praticada nos termos das carreiras hospitalares, nomeadamente na carreira médica<sup>6</sup>.**
- **Ou seja: a interpretação meramente literal do n.º 1 do despacho ministerial redundará sempre na violação do n.º 2 do art.º 6 do**

---

<sup>6</sup> Por exemplo, se o presidente do conselho de administração pertencer à carreira médica do quadro hospitalar, a sua remuneração como gestor público é de 567.600\$00 em 1993, mas como médico a auferir um vencimento pelo 3.º escalão, índice 185, e com dedicação exclusiva de 42 horas, nesse mesmo ano, é de 669.800\$00.



**Decreto Regulamentar, isto é, na violação do diploma em que aquele se fundou e que o habilitou**. E isto, repete-se, porque a fixação da remuneração dos membros do conselho de administração por equiparação à remuneração dos gestores públicos que, à data, era superior à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras, fosse passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar, passou a ser inferior ao valor remuneratório mínimo imposto pelo n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88;

- **Impõe-se, por isso, uma interpretação do despacho ministerial em conformidade com o diploma que o habilita – o Decreto Regulamentar n.º 3/88 –, sendo certo que qualquer interpretação que do n.º 1 daquele despacho se faça tem necessariamente que excluir a fixação de uma remuneração que seja inferior à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais, seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro do hospital (n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar);**
- **Em face do que ficou dito e do alegado pelo M.P e demandados, duas hipóteses se podem configurar, a saber: (i) ou o Conselho de Administração do HGO deliberou pagar aos seus membros uma remuneração superior à remuneração dos gestores públicos, mas igual (ou, pelo menos, não superior) à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais, fosse passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar, situação em que aquele órgão administrativo deliberou pagar uma remuneração que é devida (ou, pelo menos, não deliberou pagar uma remuneração indevida), de acordo**



## Tribunal de Contas

---

com a interpretação que temos por correcta; (ii) ou o Conselho de Administração do HGO deliberou pagar aos seus membros uma remuneração superior à remuneração dos gestores públicos e à mais elevada (...) que fosse passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar, situação em que aquele órgão administrativo deliberou pagar uma remuneração indevida, de acordo com a interpretação que temos por correcta;

- **Na 1.<sup>a</sup> hipótese, estamos perante uma deliberação formal e substancialmente legal.** Formalmente legal porque, ao deliberar pagar uma remuneração igual (ou, pelo menos, não superior) à remuneração mais elevada que (...) seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar, está a fazer uma interpretação do n.º1 do despacho ministerial em conjugação com o diploma que o habilita – o n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar –, que, em concreto, coincide com a interpretação que temos por correcta, sendo certo que tais normas são de aplicação imediata, ou seja, não necessitam de qualquer despacho ministerial de mediação; equivale isto a dizer que, nesta hipótese, não se verifica o invocado vício de incompetência absoluta. Substancialmente legal porque, sendo esta a interpretação correcta, e tendo os membros do conselho de administração sido pagos de acordo com a mesma,  **nenhuns pagamentos são devidos pelos demandados para efeitos de reposição, já que estes se mostram legais** (vide art.º 49.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro; cfr. art.º 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08);



## Tribunal de Contas

---

- **Na 2.<sup>a</sup> hipótese, estamos perante uma deliberação formal e substancialmente ilegal.** Formalmente ilegal porque, ao deliberar pagar uma remuneração superior à remuneração mais elevada que (...) seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar, está a fazer uma interpretação do n.º1 do despacho ministerial em conjugação com o diploma que o habilita – o n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar –, que, em concreto, se consubstancia na prática de um acto incluído na competência dos Senhores Ministros das Finanças e da Saúde, já que só estes tinham competência para fixar uma remuneração superior ao mínimo legal estabelecido no n.º2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar; **equivale isto a dizer que, nesta hipótese, se tem que dar como verificado o vício de incompetência absoluta.** Substancialmente ilegal porque, sendo esta interpretação, em concreto, ilegal, e tendo os membros do conselho de administração sido pagos de acordo com a mesma, **são aqueles pagamentos devidos pelos demandados para efeitos de reposição, na parte que excede o limite mínimo estabelecido no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar** (vide art.º 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro; cfr. art.º 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto; cfr. art.º 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro). Isto, como é óbvio, verificados que se mostrem os nexos de imputação (dos pagamentos aos demandados) e de causalidade (dos pagamentos ao dano), bem como a culpa (vide art.º 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro; cfr. 59.º, n.º 2, e 64.º da Lei n.º 98/97, de 26 Agosto).
- Ou seja: para efeitos de responsabilidade financeira reintegratória, o vício de incompetência absoluta só relevará na exacta medida em que deste



## Tribunal de Contas

---

resulte um pagamento indevido, nos termos do art.º 49.º da Lei 86/89, de 8 de Setembro (cfr. 57.º, n.º 2 e 4, da Lei 98/97, de 26 de Agosto), sendo certo que um pagamento só se considera indevido, quando este, para além de ilegal, cause dano ao Estado ou entidade pública por não ter contraprestação efectiva<sup>7</sup>;

### **Concluindo:**

- a) Não podemos conhecer do vício de incompetência absoluta sem que antes conheçamos da legalidade substancial das deliberações do conselho de administração que ordenaram que os seus membros fossem pagos com uma remuneração igual à do médico situado no último escalão, em regime de dedicação exclusiva, com 42 horas semanais, e investido no cargo de Director de Departamento (cfr. alíneas B), D) a H), E), Q), V), X) e Z) do probatório);
- b) O referido vício será procedente se, em concreto, tal remuneração for superior “à remuneração mais elevada que, nos termos das respectivas carreiras profissionais, seja passível de ser abonado aos funcionários do quadro hospitalar” (n.º 2 do art.º 6.º), e será improcedente na situação inversa;
- c) A procedência deste vício implica a declaração de nulidade das deliberações sindicadas, e a possível condenação dos demandados na reintegração nos cofres públicos dos dinheiros indevidamente pagos, na

---

<sup>7</sup> Para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória o vício de incompetência absoluta é susceptível de relevar em toda a sua extensão.



parte que exceder o limite mínimo remuneratório estabelecido no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar.

## **2.2.2. Da remuneração-referência a que têm direito os administradores hospitalares.**

**Em confronto estão duas interpretações do mencionado preceito, a saber:**

**1.ª** Os membros do conselho de administração do Hospital têm direito a perceber uma remuneração, cujo o limite mínimo corresponde ao montante mais elevado susceptível de ser abonado a qualquer funcionário de entre todas as carreiras profissionais do quadro de pessoal do hospital;

**2.ª** Os membros do conselho de administração do Hospital têm direito a perceber uma remuneração, cujo o limite mínimo corresponde à remuneração mais elevada susceptível de ser abonada, “*nos termos das respectivas carreiras profissionais*”, a um funcionário da mesma carreira do administrador em causa.

**A primeira interpretação é a sustentada pelos demandados, e a segunda é a sustentada pela Circular Normativa n.º 19/88, de 21 de Janeiro<sup>8</sup> e pelo Ministério Público.**

A actividade interpretativa começa, naturalmente, pela *letra da lei* e desempenha nesta uma dupla função: negativa e positiva. *Negativa* porque se devem excluir como sentidos possíveis da norma os que exorbitam do seu

---

<sup>8</sup> Importa referir que **a circular em causa**, apesar do seu “nomen juris” (*Circular Normativa*) **não tem valor normativo**, ou seja, não vincula externamente ninguém, tendo apenas eficácia interna (designadamente a nível disciplinar, no caso de a mesma não ser cumprida). Significa isto que as remunerações que vierem a ser estabelecidas serão legais ou ilegais, consoante sejam conformes ou desconformes com o despacho normativo ministerial e art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88.





## Tribunal de Contas

---

quadro literal (vide n.º 2 do art.º 9.º do Código Civil). *Positiva* porque, de entre vários sentidos possíveis de uma norma, a letra da lei pode sugerir mais fortemente um deles, devendo o intérprete, optar, em princípio, por aquele que melhor e mais imediatamente corresponde ao significado natural e técnico-jurídico das expressões verbais utilizadas<sup>9</sup>.

Deste ponto de vista – o literal – há, na verdade, no n.º 2 do art.º 6.º<sup>10</sup> uma expressão que nos poderia conduzir à interpretação sustentada pela circular e pelo Ministério Público. É essa expressão, a seguinte: “*respectivas carreiras profissionais*”. E isto porque esta, numa primeira abordagem, nos inculca a ideia de que as remunerações dos administradores dos hospitais, dentro de cada conselho de administração, variam de acordo a sua carreira de origem.

Este sentido verbal do preceito não se mostra, contudo, inequívoco<sup>11</sup>. Basta, para isso, que reportemos a expressão “*respectivas carreiras profissionais*”, não aos “*membros do conselho de administração*” (primeira parte do preceito), mas “*aos funcionários dos quadros do hospital*” (parte final do preceito).

Lido assim, já o sentido verbal do preceito se apresentaria com um significado diferente: a remuneração a ter em conta é a mais elevada que seja susceptível de ser paga nas carreiras profissionais que existem no respectivo hospital.

É um entendimento também perfeitamente compatível com a letra do n.º 2 do art.º 6.º, sendo certo que, aqui, “*respectivas*” significa mesmo “*respectivas*” e

---

<sup>9</sup> Ver Baptista Machado, in Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, pág. 182; Manuel de Andrade, in Sentido e Valor da Jurisprudência, Separata do Vol. XLVIII 1972, do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pág. 25 e 26.

<sup>10</sup> Norma que deverá estar sempre presente, na medida em que o despacho ministerial tem que ser interpretado em consonância com o n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar.

<sup>11</sup> Seria inequívoco se em vez de “*nos termos das respectivas carreiras profissionais*” se dissesse “*nos termos das carreiras profissionais de cada um*” – vide Mário Esteves de Oliveira, in parecer junto..



## Tribunal de Contas

---

não, como pretende a circular, “*nos termos das carreiras profissionais de cada um*”<sup>12</sup>.

**Há, no entanto, um argumento literal decisivo no sentido da interpretação proposta pelos demandados. E esse argumento é-nos trazido pelo despacho ministerial (n<sup>o</sup>s 1 e 2)<sup>13</sup>. É que tendo aquele despacho fixado uma remuneração igual para todos os seus membros (salvo o caso do presidente nos termos gerais) não é possível compatibilizar tal a “*remuneração*” (e não remunerações) por referência à remuneração mais elevada de cada uma das carreiras de origem dos diversos membros que integram o órgão. Quer isto dizer que é a própria letra do despacho ministerial (que se encontra em vigor nos termos supra referidos) que afasta, pela *negativa e in limine* a interpretação proposta pela circular, constituindo aquele sentido verbal do despacho um *limite* que não pode ser ultrapassado.**

Temos, assim, que o resultado obtido pela circular quanto ao verdadeiro pensamento do despacho ministerial tem que ser posto de parte por ser rotundamente incompatível com o sentido verbal do despacho ministerial.

**A actividade do intérprete podia ficar-se por aqui.**

No entanto, e para uma melhor compreensão do sentido verbal do despacho ministerial que fixa uma remuneração igual para todos os seus membros (salvo

---

<sup>12</sup> Vide parecer de Mário Esteves de Oliveira

<sup>13</sup> Anote-se, mais uma vez, que, de acordo com a nossa interpretação, o despacho ministerial de 17 de Maio de 1999, apesar de dever ser interpretado em conformidade com o diploma em que se funda, mantém-se em vigor (v. ponto 2.2.1. da sentença). Posição diversa parece resultar do parecer de Mário Esteves de Oliveira, já que este analisa a questão decidenda como se tal despacho não estivesse em vigor (vide ainda parecer, na parte relativa ao elemento histórico de interpretação)



## Tribunal de Contas

---

o caso do presidente nos termos gerais), iremos analisar a *ratio* que presidiu à sua feitura.

E quanto à *ratio* do despacho ministerial temos, desde logo, um elemento relevante: o seu preâmbulo. Diz-se naquele: “*Em conformidade com a dignidade e as funções que se atribuem a este órgão, bem como a consideração de que no hospital os seus membros têm primariamente essa qualidade e não representam grupos ou profissões, o n.º 2 estabelece que “a remuneração dos membros do conselho de administração não pode ser inferior à remuneração mais elevada (...).”*”. Ou seja: o despacho ministerial entende, em conformidade com o disposto no art.º 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Regulamentar, que os administradores tem todos o mesmo mandato ou estatuto (art.º 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Regulamentar), não podendo, por isso, do ponto de vista remuneratório, ser encarados como se fossem o primeiro dos médicos, no caso do administrador hospitalar ser oriundo da carreira médica, ou como o primeiro dos enfermeiros, no caso de administrador hospitalar ser oriundo da carreira de enfermagem<sup>14</sup>.

Essa uniformidade ou identidade estatutária da relação orgânica e de emprego entre os membros do conselho de administração (enquanto tais) e o respectivo hospital, coloca-os a todos, por um lado, numa posição supra-ordenada em relação a outros órgãos ou funcionários do hospital e, por outro, significa que todos eles prestam “trabalho” ou serviço à Administração<sup>15</sup>. E estando todos os administradores na mesma posição de supra-ordenação orgânica em relação a todo o hospital, impõe-se também que estejam todos supra-ordenados

---

<sup>14</sup> Não tendo os membros do conselho de administração que estar necessariamente inseridos em carreiras dos quadros hospitalares, sempre ficaríamos sem saber como retribuir tais administradores. Isto é claro no caso de aplicarmos a interpretação veiculada pela circular.

<sup>15</sup> Cfr. parecer citado.



## Tribunal de Contas

---

remuneratoriamente de maneira igual face aos titulares de outros órgãos hospitalares e a todos os funcionários (art.º 59.º, n.º 1, al. a), da Constituição)<sup>16</sup>.

Por outro lado, e agora do *ponto de vista sistemático*, se tivéssemos que nos colocar na posição dos fazedores do despacho ministerial a que alude o n.º 1 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar, teríamos que ter em conta que a “*remuneração*” (e não remunerações) dos administradores hospitalares nunca poderia ser inferior a uma outra determinada “*remuneração*” (e não remunerações), ou seja, à “*mais elevada que...seja passível de ser abonada*” (n.º 2 do art.º 6.º). Encontrada essa remuneração mínima, então, a “*remuneração*” (e não remunerações) a fixar podia (ou devia) variar em função do “*nível e da lotação do Hospital*” (n.º 1 do art.º 6.º).

**Ou seja:** *do ponto de vista sistemático*, em nenhum momento do procedimento conducente à fixação da remuneração, os hipotéticos autores do despacho se poderiam afastar do *princípio da identidade da remuneração*, como, de resto, o não fizeram os autores do despacho ministerial de 17 de Maio de 1988.

Aliás, e como refere Mário Esteves de Oliveira, no parecer citado, “o princípio dominante em matéria de organização colegial é precisamente o da *unidade ou identidade* (estatutária) dos respectivos membros, com as excepções expressamente previstas na lei – como acontece, em regra, para o respectivo presidente. Mas onde não houver norma diversa, todos os membros de um órgão colegial têm igual estatuto *orgânico* e de *serviço* (ou emprego).

Essa identidade não precisa, pois, de estar revelada na lei; está-lhe ínsita. Quando não quer assim, o legislador (ou quem faz as suas vezes) tem de dispor expressamente de maneira diferente.”.

---

<sup>16</sup> Cfr. parecer citado.



# Tribunal de Contas

---

**Em face do exposto, podemos, no essencial, concluir o seguinte:**

- a) O despacho ministerial de 17 de Maio de 1988, ao fixar uma remuneração igual para todos os membros do conselho de administração dos hospitais (salvo o presidente nos termos gerais) exclui, *pela negativa e in limine*, a interpretação segundo a qual a remuneração-referência é a remuneração mais elevada de cada uma das carreiras de origem dos diversos membros que integram o órgão;
- b) A *ratio* que presidiu à feitura do despacho ministerial reside no facto de todos os membros do conselho de administração dos hospitais exercerem funções orgânica e laboralmente iguais, pelo que a funções iguais se deveria aplicar igual remuneração (cfr. art.º 59.º, n.º 1, al. a), da Constituição);
- c) A *leitura sistemática* do art.º 6.º do Decreto Regulamentar (n.ºs 1 e 2) conduz qualquer intérprete ao *princípio da identidade remuneratória* dos membros dos conselhos de administração dos hospitais.

## **2.2.3. Da abrangência da remuneração-referência**

Como vimos, o n.º 1 do despacho ministerial tem que ser interpretado em conformidade com o diploma que o habilita. E esta interpretação passa, naturalmente, pela não violação do comando normativo estatuído no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar, o que, na prática, exclui o pagamento de uma remuneração por equiparação à remuneração dos gestores públicos (vide ponto 2.2.1.), e impõe o pagamento de uma remuneração igual à remuneração mais elevada que for susceptível de ser abonada a qualquer funcionário de entre



## Tribunal de Contas

---

todas as carreiras profissionais do quadro de pessoal do hospital (vide ponto 2.2.2).

**A questão que, agora, se nos coloca, consiste, pois, em saber de que se compõe a remuneração-referência.**

Do despacho ministerial nada se pode concluir, quanto à questão em análise. E isto porque aquele despacho partiu do valor remuneratório mínimo estabelecido no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar para depois fazer variar a remuneração dos administradores hospitalares de acordo com o nível e lotação dos hospitais em que aqueles administradores se mostravam inseridos. Daí que nos tenhamos de socorrer do disposto no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar.

Dispõe o n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88, que a “*remuneração*” dos administradores hospitalares é a “*remuneração mais elevada (...) que seja passível de ser abonada aos funcionários do quadro hospitalar*”.

Quer isto dizer que a remuneração dos administradores hospitalares é a mais elevada que, *em abstracto*, seja *legalmente passível* de ser abonada aos funcionários do quadro dos hospitais. Ou seja, se a remuneração mais elevada abonada a um funcionário do quadro de um determinado hospital for de 3000€ mas remuneração mais elevada *legalmente passível* de ser abonada a esse ou a qualquer outro funcionário do quadro desse hospital, ou de qualquer outro, for de 5000€, é esta remuneração que se deve ter como referência para fixar a remuneração dos administradores hospitalares.

Fica, assim, afastada a interpretação segundo a qual “*a remuneração mais elevada (...) que seja passível de ser abonada*” é a remuneração que, *em concreto*, seja mais elevada.



## Tribunal de Contas

---

Por outro lado, se o legislador quisesse reportar a remuneração de referência à **remuneração base** mais elevada que fosse passível de ser abonada, tê-lo-ia dito claramente<sup>17</sup>.

É esta, pois, a interpretação mais compatível com o **elemento literal** da norma. De resto, é a própria *garantia da superioridade remuneratória* ínsita no n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88<sup>18</sup>, que nos impõe a interpretação segundo a qual a remuneração-referência abrange não apenas a remuneração base mais elevada passível de ser abonada, mas também outros acréscimos salariais passíveis de serem auferidos nos quadros dos hospitais.

Basta atentarmos, como refere Mário Esteves de Oliveira<sup>19</sup>, no complemento remuneratório da **dedicação exclusiva dos médicos** (art.º 11.º, n.º 3 do DL n.º 73/90, de 6 de Março, sendo certo que os administradores do hospital estão todos vinculados a esse mesmo regime (cfr. art.º 7.º, n.º 2, art.º 12.º, n.º 3 e 14.º, n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 3/88)<sup>20</sup>.

Na verdade, se a remuneração-referência dos administradores hospitalares fosse a remuneração-base (...) poderíamos ter todos os médicos que exercessem funções naquele regime a auferir ordenados superiores aos dos próprios administradores, sendo certo que a *ratio* que justifica o pagamento daquele complemento remuneratório àqueles médicos, se verifica também no desempenho das funções dos administradores hospitalares.

O mesmo raciocínio se pode fazer relativamente ao acréscimo remuneratório auferido por um médico que esteja investido do cargo de **Director de Departamento**. É que destinando-se este acréscimo remuneratório a compensar

---

<sup>17</sup> É a interpretação que resultar da Circular referida.

<sup>18</sup> Garantia essa que está intimamente com a posição de supra ordenação dos administradores hospitalares relativamente a outros órgãos ou funcionários do hospital.

<sup>19</sup> Vide parecer citado.

<sup>20</sup> Estes também desempenham cargos incompatíveis com o exercício de quaisquer outras funções públicas ou privadas.



## Tribunal de Contas

---

o médico que, por virtude do exercício desse cargo, tem encargos e deveres acrescidos, e tendo os administradores hospitalares o encargo e o dever supremo de administrar todo o hospital, o que inclui todos os departamentos, nada justifica que a remuneração daqueles não abranja também aquele acréscimo remuneratório.

**Ou seja:** são também razões **lógicas e teleológicas** que impõem a interpretação que acabámos de defender.

**Podemos, assim, concluir o seguinte:**

- A remuneração de referência que alude o n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar n.º 3/88 abrange a remuneração base, bem como quaisquer outros acréscimos salariais passíveis de serem percebidos nas carreiras profissionais existentes nos quadros dos hospitais.

**2.2.3.1. No caso dos autos, os administradores do HGO deliberaram que os seus vencimentos mensais fossem calculados e processados com base na remuneração mensal a pagar a um chefe de serviço no último escalão, a praticar o regime de trabalho de dedicação exclusiva com 42 horas semanais, e investido no cargo de Director de Departamento (vide alíneas B), D) a H), E), Q), V), X) e Z) do probatório).**

Trata-se, conforme resulta do ponto que antecede, de uma interpretação perfeitamente compatível com a letra e o espírito do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto Regulamentar.

**2.2.4. Em face de tudo o que ficou dito (pontos 2.2.1., 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.3.1.), podemos concluir o seguinte:**





## Tribunal de Contas

---

- a) O Conselho de Administração do HGO deliberou pagar aos seus membros uma remuneração igual (ou, pelo menos, não superior) à remuneração mais elevada susceptível de ser abonada a qualquer funcionário de entre todas as carreiras profissionais do quadro de pessoal do hospital;
- b) **A remuneração, assim mandada processar, corresponde a uma remuneração devida, pelo que não se verifica qualquer ilícito financeiro e, conseqüentemente, qualquer pagamento ilegal** (vide art.º 49.º da Lei 86/89, de 8/09; cfr. art.º 59.º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26/08);
- c) O Conselho de Administração do HGO, ao ter deliberado pagar aos seus membros a dita remuneração, limitou-se a interpretar e aplicar normas que são de aplicação imediata para os hospitais, não tendo, por isso, praticado qualquer acto incluído nas atribuições dos Senhores Ministros das Finanças e da Saúde;
- d) **Mostra-se, assim, improcedente o vício de incompetência absoluta invocado pelo M.P, o que se declara.**

### **2.2.5. Do dever de reposição, por parte dos demandados, da quantia paga como contrapartida do estudo, concepção e elaboração do parecer jurídico solicitado, no valor de 1.632.000\$00/8.140,38 €**

Perante dúvidas suscitadas sobre a interpretação feita pela circular n.º 17/94 da DRHS à legislação aplicável, no que às remunerações dos administradores hospitalares dizia respeito, os demandados, na qualidade de membros do conselho de administração do HGO deliberaram, em reunião de 8 de Novembro de 1994, solicitar parecer jurídico ao Dr. Mário Esteves de Oliveira sobre a matéria (vide alínea Q) do probatório).



## Tribunal de Contas

---

Pelo estudo, concepção e elaboração do referido parecer foi paga àquele jurista, pelo orçamento do HGO, a quantia supra mencionada. Tal pagamento foi efectuado na sequência de deliberação dos demandados, na qualidade de membros do conselho de administração do HGO (alíneas T) e U) do probatório).

A remuneração dos membros dos conselhos de administração dos hospitais é uma questão que diz respeito aos hospitais em geral, e a cada hospital em particular. Trata-se, por isso, de uma questão inerente à direcção e controle do funcionamento dos hospitais, e, portanto, de uma questão que está dentro das competências dos órgãos de administração dos hospitais (art.º 2.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 3/88). Só assim não seria se a solução de tal questão passasse pela realização de uma despesa (v.g. aquisição de serviços) que não pudesse ser autorizada por aqueles órgãos de administração (vide art.º 4.º, n.º 2, alínea i), do Decreto Regulamentar n.º 3/88; art.º 20.º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 211/79, de 12/07; cfr. art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei 98/97, de 26/08).

No caso dos autos, a despesa autorizada e, posteriormente, paga, encontra-se dentro do valor máximo permitido (o art.º 20.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 211/79, de 12/07, com a alteração introduzida pelo DL n.º 227/85, de 4/07, permitia a autorização de despesas até ao valor máximo de Esc. 8.000.000\$00). **E, sendo assim, nenhuma violação de norma financeira se verifica.**

Ou seja: o pagamento autorizado pelo conselho de administração do HGO ao autor do parecer jurídico não é subsumível ao conceito de pagamento indevido (vide art.º 49.º da Lei 86/89, de 8/09; cfr. n.º 2 do art.º 59.º do Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. E isto, desde logo, porque a autorização de pagamento não é ilegal.



# Tribunal de Contas

---

## 3. DECISÃO

**Em face de todo o exposto, julga-se a presente acção totalmente improcedente, por não provada.**

Sem emolumentos.

Lisboa, 22 de Junho de 2004.

A Juíza Conselheira

(Helena Maria Ferreira Lopes)