



SENTENÇA Nº 2/2016

(Processo n.º 5-JRF/ 2003)

I– RELATÓRIO

- 1º** Em 24 de Junho de 2003 foi registada neste Tribunal a entrada do processo do Ministério Público n.º 15/2002 na 3ª Secção, tendo sido atribuído o n.º 5-JRF/2003.
- 2º** No seu requerimento inicial, o Ministério Público peticionou a condenação de vinte e seis Demandados, devidamente identificados, em responsabilidade financeira reintegratória, e de seis desses Demandados em responsabilidade financeira sancionatória, por factos praticados no exercício das suas funções de membros dos Conselhos de Administração da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) no período de 1 de Janeiro de 1994 a 15 de Maio de 2002, nos termos e com os fundamentos que se dão como reproduzidos.
- 3º** Citados, os Demandados apresentaram as suas contestações em que suscitaram a excepção da incompetência relativa deste Tribunal bem como nulidades da petição inicial e impugnam os factos que lhes imputava o Ministério Público bem como a responsabilidade financeira daí decorrente, tudo nos termos que constam daquelas contestações e que se dão como reproduzidas.



Tribunal de Contas

- 4º** Em 17 de Novembro de 2004 foi proferida a Sentença nº 08/04, constante de fls. 1970 a 1977 do Vol. 8º, e da qual faz parte integrante o despacho de 31.03.2004, que, embora indeferindo a excepção da incompetência relativa deste Tribunal bem como as nulidades arguidas relativamente à petição inicial, absolveu os Demandados da instância, nos termos e com os fundamentos que se dão como reproduzidos.
- 5º** Em 11 de Julho de 2005 foi proferido o Acórdão nº 05/05, em Plenário da 3ª Secção que conheceu do recurso interposto pelo Ministério Público da Sentença nº 08/04 supra-citada.
- 6º** Nos termos do Acórdão, foi, por unanimidade, revogada a sentença na parte em que, indeferindo a prorrogação do prazo de suspensão, absolveu os Demandados da instância e prorrogada a suspensão até que o M.P. apresentasse o relatório de auditoria ao contrato de gestão do Hospital Amadora Sintra em curso na 2ª Secção deste Tribunal.
- 7º** O processo foi-nos redistribuído em 10.10.05 tendo o Ministério Público junto o relatório de auditoria nº. 20/05, da 2ª Secção e sido proferido o despacho de fls. 2025/2026 (8º. Vol.) no qual se decidiu fazer cessar a suspensão da instância e se instou o M.P. a delimitar o objecto da acção.

Na sequência, o M.P. delimitou o objecto da acção pelo seu requerimento a fls. 2044 a 2049 (8º Vol.) e com os fundamentos que se dão como reproduzidos, veio:

- a) desistir de todos os pedidos formulados contra o Demandado Manuel de Sousa Ligeiro (D23);



- b) desistir dos pedidos nºs. 3, 4, 6, 10 e 17 formulados contra os Demandados que discrimina e que havia identificado no requerimento inicial;
 - c) reduzir os pedidos nº 2 e nº 9 para os montantes de 1.287.316,47€ e de 6.075.243,43€ respectivamente.
 - d) requerer a intervenção principal provocada dos Demandados Vítor Ramos (D9), Manuel Schiappa (D11), Rui Monteiro (D14), Ana Paula Uva (D15), Carlos Costa (D17) Margarida Bentes (D21) e Sandra Silveira (D26) nos termos e relativamente aos pedidos aí identificados.
- 8º** Notificados do requerimento do Ministério Público os Demandados apresentaram as suas respostas, que constam a fls. 2057/2067 (8º. Vol.), fls. 2090 a 2100, fls. 2112 a 2133, fls. 2134 a 2305 e fls. 2310 a 2319 (9º. Vol.), das quais, pela sua extensão, se elencarão, num esforço de síntese, as seguintes posições:

- Delfim Rodrigues (D1), António Nunes (D2) e Teresa Antunes (D4)

Face ao teor do relatório de auditoria deste Tribunal entendem que, não figurando como responsáveis, devem ser absolvidos do pedido nº. 1 que o M.P. lhes imputou.

- Maria João Amaral (D6)



Tribunal de Contas

Para além de considerar que não foi observado na íntegra o princípio do contraditório na auditoria, o que implicaria a absolvição da instância, entende que, não figurando no relatório como responsável, deve ser absolvida dos pedidos nºs. 1 e 11; quanto ao pedido nº. 5, sem prejuízo da improcedência por nenhuma responsabilidade lhe poder ser imputada, o mesmo deve ser reduzido ao valor que lhe é imputado no relatório de auditoria (694.993.699\$00).

- Margarida Bentes (D21), Luís Afonso (D22), Manuel Ligeiro (D23) e Maria Helena Alves (D24).

Face ao conteúdo do relatório de auditoria impunha-se não só a desistência do pedido relativamente a Manuel Ligeiro, como a adequação e a conformidade do requerimento do M.P. o que não foi efectivado.

A requerida intervenção principal provocada de Margarida Bentes não tem fundamento legal.

Mantêm a questão prejudicial da existência da sentença do Tribunal Arbitral e a invocada ilegitimidade dos Demandados.

- Manuela Pequito (D16), Carlos Costa (D17), Fernando Alves (D19) e Alice Arnaut (D20)

Opõem-se à requerida intervenção principal provocada de Carlos Costa e reiteram que não podem ser responsabilizados por pagamentos feitos em gerências anteriores e posteriores sendo que, por não terem concordado com as verbas apresentadas pelo HASSG relativas ao ano de 2000 não procederam ao acerto de contas da gerência.



A improcedência dos pedidos também ficará prejudicada pela decisão do Tribunal Arbitral, que constitui caso julgado material quanto à inexistência de lesão patrimonial.

- Constantino Sakellarides (D5), Pedro de Almeida (D7), José Mota (D8), Vítor Ramos (D9), Ana Jorge (D10), Manuel Schiappa (D11) Luís Névoa (D12), Maria Fernandes (D13), Rui Monteiro (D14), Ana Uva (D15), Sandra Silveira (D26), José Andrade (D25) e José Gil (D3).

Alegam que o requerimento inicial do M.P. é nulo por não se identificar o Autor; que a auditoria deste Tribunal é nula por inobservância do contraditório; que se verifica a excepção da preterição do Tribunal Arbitral e a incompetência absoluta deste Tribunal ou a excepção do caso julgado, bem como a ilegitimidade dos Réus contra os quais não se articulam factos que justifiquem a imputação subjectiva dos ilícitos.

Requerem a intervenção principal provocada do Estado e da ARSLVT face ao eventual direito de regresso em caso de condenação e impugnam toda a matéria em análise.

- Isabel Prates (D18)

Esta Demandada não apresentou resposta mas na sua contestação, a pags. 692-719 (4º Vol.), defendeu-se por excepção de caso julgado ou excepção de autoridade de caso julgado e por impugnação, quer da invalidade do contrato, quer dos factos que lhe foram imputados pelo M.P.



- 9º** Notificado das excepções deduzidas nas contestações veio o M. Público apresentar a sua resposta (fls. 3189 a 3200 do 13º. Vol.), cujo teor se dá como reproduzido, e onde conclui pela manutenção dos pedidos formulados no requerimento inicial, com as correcções contidas no requerimento anteriormente referenciado e onde propôs a recomposição subjectiva e objectiva da lide.
- 10º** Na sequência de solicitação nossa, foi-nos remetida cópia do despacho final proferido pelo Ministério Público no DIAP de Lisboa no âmbito do processo de inquérito nº. 321/02-8TDLSB, relativo à execução do contrato de gestão do H.A.S. no período de 1995/2001 e que está em análise nestes autos.

O despacho final, datado de 28.07.06, determinou o arquivamento do processo ao abrigo do disposto no artº. 277º-nº 2 do C.P.P. e foi comunicado aos interessados nestes autos por não se encontrar o processo em segredo de Justiça e não ter sido ordenada a reabertura por intervenção hierárquica (artº 278º. do C.P.P.).

- 11º** Em 22 de Junho de 2007 proferimos a Sentença nº 08/2007 que veio reformular o peticionado com base no relatório de auditoria nº 20/05 da 2ª Secção deste Tribunal entretanto junto aos autos procedendo-se à delimitação processual quer do pedido, quer dos sujeitos da presente acção de responsabilidade financeira.

Nos termos da referida sentença, foram julgadas válidas as desistências de pedidos, a redução dos pedidos bem como a ampliação dos pedidos formulados pelo Ministério Público, tendo-se absolvido vários Demandados por ilegitimidade relativamente aos pedidos nº 1, nº 2, nº 5, nº 7, nº 8, nº 9, nº 11, nº 12, nº 13, nº 14, nº 16, nº 18 bem como a responsabilidade



Tribunal de Contas

sancionatória que o Ministério Público imputava a alguns dos Demandados, como consta a fls. 3270 a 3320 no Vol. XIII destes autos e que se dão como reproduzidas.

- 12º** A Sentença nº 08/2007 foi objecto de recursos do Ministério Público e de vários dos Demandados, tendo sido proferido o Acórdão nº 03/08, de 14 de Maio, que, por unanimidade, deliberou *"negar provimento a ambos os recursos salvo no que toca à pretensão suscitada pelo Recorrente José Carlos Sequeira Andrade, respeitante à reforma da sentença relativamente ao ano de 2001 do pedido n.º 5"*.

O Acórdão veio a ser confirmado pelo Acórdão nº 8/2008, de 1 de Outubro, indeferindo nulidades arguidas pelo Ministério Público.

- 13º** Por despacho de 26.05.09 (fls. 3365 a 3367 do Vol. XIII) foi designado dia para a realização de uma audiência preliminar nos termos do disposto nos artºs 787º-nº 1 e 508º nº 1-b) do C.P.C. para discussão das excepções alegadas e ainda não decididas:

- a) Incompetência absoluta do Tribunal;
- b) Ilegitimidade dos Demandados, por falta de articulação de factos que justificassem a imputação subjectiva dos ilícitos;
- c) Caso julgado; Autoridade de Caso Julgado;
- d) Preterição do Tribunal Arbitral.



No entanto, e face à documentação comprovativa do falecimento da Demandada Margarida Bentes, apresentada na audiência preliminar, foi suspensa a instância nos termos do artº 277º-nº 1 do C. P. Civil.

14º Em 12 de Novembro de 2009 foi interposto recurso da decisão de suspensão da instância proferida na audiência preliminar o qual veio a ser julgado improcedente pelo Acórdão nº 6/2010, de 28 de Abril, proferido no âmbito do processo 10-RO/JRF/09.

15º Em 05 de Maio de 2010 deu entrada o requerimento do Ministério Público de habilitação de herdeiros da falecida Demandada Margarida Bentes, que correu por apenso aos autos (Proc. nº 5-A/2003).

Em 14 de Julho de 2010 foi proferida a Sentença nº 07/2010 em que foram julgados habilitados os herdeiros da falecida Demandada para, nessa qualidade, prosseguir a causa destes autos.

16º Em 20 de Setembro de 2010 foi interposto recurso da sentença de habilitação de herdeiros (Proc. nº 6 RO-JRF/2010), recurso que foi liminarmente rejeitado por não ter sido dado cumprimento ao disposto no artº 97º-nº 1 da L.O.P.T.C. por omissão integral das razões de facto e de direito que teriam fundamentado o recurso e por ausência de conclusões.

(Fls. 23 do Proc. nº 6/RO-JRF/2010).

17º Em 2 de Maio de 2011 foi lavrado despacho que, entre outras questões, concluiu pela legitimidade dos Demandados enquanto herdeiros habilitados da falecida Demandada Margarida Bentes.

(Fls. 3460 a 3467 no XIV Volume).



Tribunal de Contas

18º Em 28 de Setembro de 2011 realizou-se a audiência preliminar que havia sido suspensa pela documentação do óbito da Demandada Margarida Bentes.

(Fls. 3495 a 3497 no XIV Volume)

19º Em 13 de Julho de 2012 foi proferida a Sentença nº 13/2012 que julgou improcedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público relativamente a todos os Demandados.

(Fls. 3516 a 3588 no XIV Volume)

20º Em 19 de Setembro de 2012 deu entrada na Secretaria deste Tribunal um Recurso interposto pelo Ministério Público da Sentença nº 13/2012, tendo sido proferido o Acórdão nº 2/2013, de 20 de Fevereiro, da 3ª Secção deste Tribunal, o qual, por maioria, julgou procedente o Recurso revogando a sentença recorrida.

(Proc. nº 5-RO-JRF/2012)

21º Transitado em julgado o Acórdão nº 2/2013 e tendo baixado os autos à 1ª instância, os Demandados foram notificados para, face ao lapso de tempo entretanto decorrido e o disposto nos artºs 90º-nº 3 e 92º-nº 2 da L.O.P.T.C. (redacção anterior à Lei nº 20/2015, de 9 de Março) procederem à apresentação/actualização/reformulação da prova testemunhal para a audiência de julgamento.

22º Em 16 de Junho de 2015 realizou-se uma audiência prévia ao abrigo do disposto no artº 591º-nº 1-g) do C. P. Civil, tendo-se programado as sessões de julgamento e as testemunhas a inquirir em cada uma, para além dos depoimentos dos Demandados que o solicitassem.



23º As audiências de julgamento tiveram lugar nos dias 19, 20 e 21 de Outubro e 2, 3 e 4 de Dezembro de 2015 tendo sido designado o dia 7 de Janeiro de 2016 para as alegações finais.

II - OS FACTOS

FACTOS PROVADOS

1º

Constantino Theodor Sakellarides, adiante designado por demandado D5, foi nomeado presidente do Conselho de Administração da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (doravante designada por ARSLVT) pelo Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Saúde de 18.01.1996, publicado no Diário da República n.º 37, 2.ª série, de 13.02.1996, e exerceu tais funções de 18 de Janeiro de 1996 até 16 de Janeiro de 1997.

2º

Maria João Nazaré Cerveira Amaral, adiante designada por demandada D6, foi nomeada vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 30.01.1996, publicado no Diário da República, apêndice n.º 21, 2.ª série, n.º 63, de 14.03.1996, e exerceu tais funções de 30 de Janeiro de 1996 até 26 de Janeiro de 1997.

3º

Pedro Augusto da Piedade Pereira de Almeida, adiante designado por demandado D7, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT mediante Despacho do Ministro da Saúde de 11.01.1994, publicado no Diário da República n.º 29, 2.ª série, de 04.02.1994 e exerceu tais funções de 11 de Janeiro de 1994 até 11 de Janeiro de 1997.



4º

José António Castel Branco Mota, adiante designado por demandado D8, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT pelo Despacho da Ministra da Saúde de 30.01.1996, publicado no Diário da República, apêndice n.º 21, 2.ª série, n.º 63, de 14.03.1996 e exerceu tais funções de 30 de Janeiro de 1996 a 28 de Fevereiro de 1997.

5º

Vítor Manuel Borges Ramos, adiante designado por demandado D9, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT pelo Despacho da Ministra da Saúde de 30.01.1996, publicado no Diário da República, apêndice n.º 21, 2.ª série, n.º 63, de 14.03.1996, e exerceu tais funções de 30 de Janeiro de 1996 a 30 de Janeiro de 1999.

6º

Ana Maria Teodoro Jorge, adiante designada por demandada D10, foi nomeada Presidente do Conselho de Administração da ARSLTV, pelo Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Saúde de 16.01.1997, publicado no Diário da República nº 33, 2ª série, de 08/02/1997, e exerceu tais funções de 16 de Janeiro de 1997 a 26 de Dezembro de 2000.

7º

Manuel Schiappa Theriaga Mendes, adiante designado por demandado D11, exerceu funções de vogal do conselho de administração da ARSLVT de 17 de Janeiro de 1997 a 16 de Janeiro de 2000.

8º

Luís António Thadeu Névoa, adiante designado por demandado D12, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT por Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Saúde nº 73/97, de 05.05.1997, publicado no Diário da República n.º 138, 2.ª série, de 18.06.1997, e viria a ser renomeado pelo Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Saúde n.º 84/2000, de 10.01.2000, publicado no Diário da República n.º 25, 2.ª série, de 31.01.2000, o qual produziu efeitos a partir de 1 de Dezembro de 1999, tendo exercido tais funções desde 05.05.1997 até 5 de Janeiro de 2001.



9º

Maria Alcina Fernandes, adiante designada por demandada D13, foi nomeada vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 10.07.1997 - Despacho (Extrato) n.º 1944/97 (2.ª série) - AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 81, 2.ª série, n.º 199, de 29/08/1997, e viria a ser renomeada por despacho da Ministra da Saúde de 10.07.2000 - Despacho n.º 6500/2000 (2.ª série) - AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 127, 2.ª série, n.º 205, de 05.09.2000, tendo exercido tais funções desde 10 de Julho de 1997 até 3 de Janeiro de 2001.

10º

Rui António Correia Monteiro, adiante designado por demandado D14, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT por Despacho da Ministra da Saúde n.º 4387/99 (2.ª série), de 29.01.1999, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 51, de 02.03.1999, o qual produziu efeitos a partir de 31 de Janeiro de 1999, tendo exercido tais funções de 31 de Janeiro de 1999 a 1 de Fevereiro de 2000.

11º

Ana Paula Perry da Câmara Bernes Sousa Uva, adiante designada por demandada D15, foi nomeada vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 10.02.2000 - Despacho (Extrato) n.º 6765/2000 (2.ª série), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 74, de 28.03.2000, tendo exercido tais funções de 10 de Fevereiro de 2000 a 10 de Janeiro de 2001.

12º

Maria Manuela Pedroso Lima Pequito, adiante designada por demandada D16, foi nomeada presidente do Conselho de Administração da ARSLVT pelo Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Saúde n.º 89, de 19.12.2000, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 21, de 25.01.2001, com efeitos a partir de 26 de Dezembro de 2000, tendo exercido tais funções de 26 de Dezembro de 2000 a 30 de Novembro de 2001.

13º

Carlos Manuel Pereira Andrade Costa, adiante designado por demandado D17, foi nomeado Vogal do Conselho de Administração da ARSLVT pelo despacho da Ministra da Saúde de



Tribunal de Contas

17.01.2000 - Despacho (Extrato) n.º 6022/2000 (2.ª série), publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 64, de 16.03.2000, tendo exercido tais funções de 17 de Janeiro de 2000 a 30 de Novembro de 2001.

14º

Isabel Maria Gouveia de Campos e Lencastre da Silva Prates, adiante designada por demandada D18, foi nomeada vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 31.01.2001 - Despacho (Extrato) n.º 1900/2001 (2.ª série) - AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 32, 2.ª série, n.º 58, de 09.03.2001, com efeitos a partir de 01.02.2001, tendo exercido tais funções de 1 de Fevereiro de 2001 a 3 de Novembro de 2001.

15º

Fernando Manuel Fernandes Alves, adiante designado por demandado D19, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 23.02.2001 - Despacho (Extrato) n.º 2702/2001 (2.ª série) - AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 46, 2.ª série, n.º 89, de 16.04.2001, com efeitos a partir de 01.03.2001, tendo exercido tais funções de 1 de Março de 2001 a 30 de Novembro de 2001.

16º

Alice da Conceição Alves Miguens Arnault, adiante designada por demandada D20, foi nomeada vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 29.12.2000, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 28, de 02.02.2001, com efeitos a partir de 03.01.2001, tendo exercido tais funções de 3 de Janeiro de 2001 a 30 de Novembro de 2001.

17º

Margarida Eugénia Alves Garcia Bentes, adiante designada por demandada D21, foi nomeada presidente do conselho de administração da ARSLVT, com efeitos a 01.12.2001 por Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Saúde n.º 4/2002, de



Tribunal de Contas

28.11.2001, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 2, de 03.01.2002, tendo exercido tais funções de 1 de Dezembro de 2001 a 15 de Maio de 2002.

18º

Luís Anastácio Ferreira Afonso, adiante designado por demandado D22, foi nomeado vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 10.12.2001 - Despacho n.º 378/2002 (2.ª série) - AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 6, 2.ª série, n.º 23, de 28.01.2002, com efeitos a partir de 01.12.2001, tendo exercido tais funções de 1 de Dezembro de 2001 a 15 de Maio de 2002.

19º

Maria Helena Martins Alves, adiante designada por demandada D24, foi nomeada vogal do conselho de administração da ARSLVT por despacho da Ministra da Saúde de 10.12.2001 - Despacho n.º 377/2002 (2.ª série) - AP, publicado no Diário da República, apêndice n.º 6, 2.ª série, n.º 23, de 28.01.2002, com efeitos a partir de 12.12.2001, tendo exercido tais funções de 12 de Dezembro de 2001 a 15 de Maio de 2002.

20º

Sandra Maria Silveira, adiante designada por demandada D26, exerceu funções de delegada – administradora hospitalar da ARSLVT no Hospital Fernando da Fonseca de Abril de 1999 a Dezembro de 2000.

21º

Manuel Pereira Cerqueira Lima (D27), Inês Bentes Lima (D28) e Beatriz Bentes Lima (D29) intervêm nos autos enquanto herdeiros habilitados da Demandada Margarida Eugénia Alves Garcia Bentes (Demandada 21) falecida no decurso dos autos.

22º



Tribunal de Contas

Em dez de Outubro de 1995 foi celebrado entre a ARSLVT e a Sociedade Hospital Amadora/Sintra-Sociedade Gestora, SA, o contrato que teve por objecto a gestão integral do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca (Hospital Amadora-Sintra), doravante designado por Hospital.

23º

O contrato entrou em vigor no primeiro dia do mês subsequente à data da sua assinatura ou seja, 1 de Novembro de 1995, válido pelo prazo de um ano, renovável por iguais períodos e não era denunciável nos primeiros cinco anos, salvo existindo justa causa (Cláusula 13ª).

24º

O contrato foi precedido de minuta, visada pelo Tribunal de Contas em 4 de Outubro de 1995.

25º

A posse efectiva da gestão do Hospital só ocorreu em 1 de Janeiro de 1996 com a cessação da gestão pela Comissão Instaladora.

26º

O contrato era inovador não só em Portugal como a nível europeu ao atribuir a privados a gestão de um Hospital Público.

27º

O contrato provocou um debate público intenso, com críticas de vários sectores relacionados com a prestação de cuidados de saúde, designadamente da comunidade médica e da comissão de utentes entretanto criada.

28º

A população que o Hospital iria servir veio, progressivamente, a aumentar de forma significativa o que determinou constrangimentos sérios à prestação de cuidados de saúde.



29º

A comunidade alvo da prestação dos serviços do Hospital tinha carências graves em novas e relevantes patologias como a SIDA, que atingia já níveis preocupantes sem que houvesse estruturas com competências para tratar desta doença.

30º

O contrato de gestão suscitou desde logo, questões e dúvidas complexas de interpretação e evidenciava desajustamentos com o enquadramento legal.

31º

As dificuldades na implementação do contrato resultaram, também, do facto do Hospital ainda não estar totalmente pronto em termos de construção a que acrescia as resistências dos diversos Hospitais do S.N.S. em libertar os técnicos, os médicos, enfermeiros e restante pessoal para trabalharem no novo Hospital.

32º

Desde o início da execução do contrato os responsáveis do Hospital e da ARSLVT, em sintonia com as orientações expressas da Tutela, designadamente da Ministra da Saúde, assumiram que a prevenção da SIDA era fundamental o que exigia a realização de todas as análises prévias e medicação necessária.

33º

Também se assumiu, por todos, que os tratamentos na área da Nefrologia, designadamente a efectivação da diálise dos doentes em causa, teria sempre que ser concretizado face ao interesse público e ao direito à vida e à prestação dos cuidados de saúde necessários, independentemente de estarem ou não expressamente previstos no contrato.

34º

Nos diversos Conselhos de Administração da ARSLVT que se sucederam desde 18 de Janeiro de 1996 até 15 de Maio de 2002, com excepção do período compreendido entre 26



de Dezembro de 2000 até 30 de Novembro de 2001 em que o Conselho foi presidido pela Demandada Maria Manuela Pequito (D16), as relações funcionais e institucionais com a Tutela foram próximas e directas permitindo o acompanhamento e a prévia concertação com a Tutela nas decisões que os Conselhos vieram a assumir.

35º

Os pagamentos em causa nos autos eram autorizados pela Tutela mediante propostas formuladas pelos membros dos Conselhos de Administração da ARSLVT e, em regra, eram acompanhados de parecer do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (I.G.I.F.).

36º

O Conselho de Administração da ARSLVT presidido pela Demandada Maria Manuela Pequito (D16) enviou ao Ministro da Saúde, em 9 de Novembro de 2001, uma Informação em que se discriminavam algumas das situações que poderiam suscitar reservas e irregularidades no âmbito da execução do contrato de gestão com o Hospital.

37º

Do texto da referida informação resultaram, entre outras, referências a:

- falta de documentos nos arquivos da ARS.*
- irregularidades que originaram um "crescimento da despesa com o Hospital [que] ao fim da 5ª anuidade é de 105,1%".*
- ao facto de "a despesa com o contrato de gestão ter excedido em 56,6% o montante total autorizado para o efeito".*
- à "violação dos princípios da contratação pública".*
- à actualização ilegal do "preço global apresentado a concurso".*



Tribunal de Contas

- *ao recurso excessivo e injustificado ao mecanismo de "reposição do equilíbrio financeiro".*
- *alterações injustificadas aos documentos de apresentação de contas.*
- *ausência de apresentação do relatório e contas de 2000, bem como ausência no Conselho de Administração do de 1999.*
- *impossibilidade, no actual modelo de gestão, de controlo pela ARS da veracidade das informações apresentadas pelo Hospital.*

38º

O documento/informação produzido concluiu, entre outras, pela proposta da I.G.F. proceder a uma auditoria ao contrato de gestão bem como fosse considerada a possibilidade de rescisão do contrato.

39º

O então Ministro da Saúde concordou com a realização de um inquérito, por parte da I.G.F. à execução do contrato mas não aceitou o ulterior pedido de demissão dos membros deste Conselho de Administração que veio a exonerar em 16 de Novembro de 2001.

40º

A ARSLVT, durante o período de execução do contrato em causa nestes autos, sempre se debateu com meios humanos e técnicos desajustados e insuficientes para poder realizar, com eficiência e prontidão, todas as tarefas que lhe estavam incumbidas no âmbito do contrato.

41º

A ARSLVT, concretamente, dispunha de um gabinete jurídico restrito a dois elementos que tratavam, essencialmente, de questões relativas a recursos humanos nas Unidades de Saúde que lhe estavam adstritas.



42º

A ARSLVT, no período em análise nestes autos, não tinha técnicos em número suficiente, designadamente, de apoio aos membros dos Conselhos de Administração em matéria financeira.

43º

Nos termos do Capítulo VII e da Cláusula 44ª do contrato ficou estabelecido que os litígios que tivessem por objecto a interpretação, validade ou execução do contrato e que não tivessem resolução consensual seriam dirimidos por recurso à arbitragem.

44º

O Tribunal Arbitral seria composto por três árbitros funcionando de acordo com o disposto no artº 188º do Código do Procedimento Administrativo e julgaria segundo as regras da equidade, não havendo recurso da decisão.

45º

Em Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República nº 130/2002, votado em 30.04.03 e que fora solicitado pelo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal foi, por maioria, concluído que a Cláusula 44ª do Contrato em causa era válida e legal bem como o subsequente compromisso arbitral dela decorrente.

46º

A ARSLVT, na sua petição inicial, junto do Tribunal Arbitral, questionava as regras e procedimentos seguidos na interpretação e execução do Contrato de Gestão, desde a data da sua entrada em vigor (01.11.95) até ao final do exercício de 2001, imputando à HASSG o incumprimento e a violação de múltiplas cláusulas contratuais. Daí, concluía que, da quantia global paga, no valor de Esc.69.700.653.534\$00 só era devida a quantia de Esc.54.080.633.960\$00. Os concretos pedidos estão elencados de fls. 4 a 9 do Acórdão do Tribunal Arbitral e dão-se como reproduzidos.

47º



Tribunal de Contas

A HASSG, por seu lado, alegava que a interpretação e a execução do Contrato de Gestão foram efectuadas de comum acordo, de forma esclarecida e segundo regras e procedimentos correctos, que permitiram o fecho das contas dos exercícios de 1996 a 1999 cujos saldos foram definitivamente aprovados e pagos devendo a interpretação e execução do Contrato nos exercícios subsequentes efectuar-se de acordo com as mesmas regras e procedimentos. Daí concluía que ainda tinha a receber Esc.6.700.017.152\$00 e juros de mora.

48º

O Tribunal Arbitral, em Acórdão de 31 de Julho de 2003, votado por unanimidade, decidiu:

- *Julgar encerradas, aprovadas e liquidadas as contas dos exercícios de 1996 a 1999, por não terem sido apurados factos relevantes que determinem a sua reabertura;*
- *Julgar improcedentes, por não provados, os pedidos formulados pela ARSLVT (com excepção de três pedidos que não integram o requerimento inicial do M.P. nestes autos);*
- *Julgar procedentes ou parcialmente procedentes os pedidos formulados pela HASSG relativos a:*
 - *Atraso no pagamento da remuneração referente ao exercício de 1999;*
 - *Diferença entre a remuneração paga e a remuneração mensal devida, deduzida dos encargos relativos a prescrições e descontos para a Segurança Social (anos 2000 e 2001);*
 - *Não pagamento das remunerações mensais relativas aos exercícios de 2000 e 2001 até ao dia 8 de cada mês;*



- *Condenar a ARSLVT a cumprir o Contrato de Gestão nos exercícios de 2002 e subsequentes, nos termos resultantes das disposições e princípios contratuais constantes das suas Cláusulas 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 38ª, 39ª e 41ª e Léxico, de harmonia com a interpretação que, de modo concordante e constante lhe foi dada pelas Partes, explicitada no presente acórdão a propósito das propostas de fecho de contas dos exercícios de 2000 e 2001.*
- *Não tomar conhecimento da Reconvenção deduzida pela HASSG.*

49º

O Acórdão do Tribunal Arbitral transitou em julgado, fez caso julgado e tem a mesma força executiva que a sentença do Tribunal Judicial da 1ª instância (artº 26º da Lei nº 31/86).

50º

Em 29 de Agosto de 2003 (menos de um mês sobre a prolação do Acórdão) foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros nº 149/2003, que criou um grupo de trabalho encarregado de negociar com a Sociedade Gestora do Hospital "o alargamento do prazo de pagamento da dívida de que esta é credora do Estado, conforme o acórdão do Tribunal Arbitral datado de 31 de Julho de 2003, e que ronda, actualmente, os 43 milhões de euros".

51º

O preâmbulo da Resolução nº 149/2003 é do seguinte teor:

- *Durante o XIV Governo Constitucional, suscitaram-se dúvidas quanto ao correcto cumprimento por parte da Sociedade Gestora do contrato de gestão e quanto a pagamentos, eventualmente indevidos, feitos pelo Estado. Esta situação desencadeou então a instauração de um inquérito à execução do contrato... realizado pela Inspeção-Geral de Finanças e pela Inspeção-Geral de Saúde e que apontou no sentido de confirmar as dúvidas referidas.*



- *A Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo e a referida Sociedade Gestora acordaram, em 11 de Dezembro de 2002, na constituição de um tribunal arbitral, de acordo com o previsto no contrato de gestão, a fim de se dirimir o litígio existente entre as partes quanto à interpretação e execução do contrato.*
- *O acórdão arbitral, datado de 31 de Julho de 2003, concluiu que, no essencial, o contrato de gestão tem sido correctamente cumprido pela Sociedade Gestora, infirmando os resultados e as principais conclusões do inquérito, e que esta é credora do Estado de uma quantia que ronda actualmente os 43 milhões de Euros...*
- *Relativamente à dívida à Sociedade Gestora, que foi reconhecida pela decisão arbitral, entende o Governo que o Estado deve acatar essa decisão e dar-lhe o devido cumprimento.*

52º

Por despacho da Ministra do Estado e das Finanças de 30 de Março de 2004, a Direcção Geral do Tesouro e Finanças procedeu ao pagamento à Sociedade Gestora do Hospital, com data-valor de 31 de Março de 2004, da quantia de Esc.45.193.813,00€ em cumprimento do Acórdão do Tribunal Arbitral.

53º

Nos termos da Cláusula 2ª da Adenda ao Contrato de Gestão, as prestações mensais da 1ª anuidade (Novembro e Dezembro de 1995) seriam de valor nulo.

54º

De Janeiro a Abril de 1996 a remuneração mensal paga à Sociedade Gestora foi de Esc.562.500.000\$00, conforme expressamente estabelecido na Cláusula segunda da Adenda ao Contrato de Gestão.

55º



Tribunal de Contas

De Maio a Outubro de 1996 a remuneração mensal passou a ser de Esc. 593.094.500\$00 conforme expressamente estabelecido na Cláusula segunda da Adenda ao Contrato de Gestão.

56º

A partir de Novembro de 1996 a remuneração paga foi de Esc.650.713.917\$00, correspondente ao valor da remuneração anual base estabelecida na Cláusula nº 9-nº 1-a) do contrato – Esc.7.808.567.000\$00 sem qualquer actualização.

57º

Em 30 de Julho de 1997 ainda não tinha sido autorizado o pagamento à Sociedade Gestora de qualquer verba a título de actualização do preço global anual do Contrato (doc. de fls. 595 do Anexo XV do Relatório da I.G.F.).

58º

Na mesma data e por despacho, o Secretário de Estado da Saúde autorizou, mediante prévia proposta do Demandado Luís Névoa (D12) o pagamento das verbas resultantes da actualização da retribuição (Cláusula 9ª-nº 1-b) do contrato).

59º

Só em 9 de Setembro de 1997 se encontra registado o primeiro pagamento a título da actualização do preço global anual, no valor de Esc.1.336.665.000€ (doc. a fls. 565 do Anexo XIV do Relatório da I.G.F.).

60º

Para além do pagamento proposto pelo Demandado Luís Névoa e autorizado pela Tutela em 30 de Julho de 1997 foram propostos pagamentos à Tutela, em que se incluíam verbas a título de actualizações da retribuição à Sociedade Gestora como segue:



Tribunal de Contas

- *Ofício nº 361/LN, de 13 de Janeiro de 1999, sob proposta da Demandada Ana Jorge (D10), autorizado pela Tutela, em 04.02.99, que consubstancia uma proposta de encerramento das contas de 1997 e 1º semestre de 1998;*
- *Ofício nº 10641/LN, de 8 de Fevereiro de 2000, sob proposta do Demandado Luís Névoa (D12), autorizado pela Tutela em 10.02.00 e que consubstancia uma reposição do equilíbrio financeiro de 1998.*
- *Ofício nº 8723/LN, de 22 de Dezembro de 2000, sob proposta da Demandada Ana Jorge (D10), autorizado pela Tutela em 05.02.01 e que consubstancia o acerto final de contas relativas a 1999.*
- *Ofício de 19 de Dezembro de 2001, sob proposta da falecida Demandada Margarida Bentes, que consubstancia um adiantamento ao Hospital com base no valor do pagamento da actividade realizada em 1999, o que foi parcialmente, autorizado pela Tutela em 20.12.01.*

61º

Os Demandados Luís Névoa (D12), Ana Jorge (D10) e Margarida Bentes (D21) agiram de forma livre e consciente e só propuseram os pagamentos e adiantamentos referidos no facto anterior porque estavam convictos de que os mesmos eram conformes ao clausulado no contrato e que permitiam assegurar o interesse público da protecção dos cuidados de saúde dos utentes do Hospital.

62º

Todos os Demandados que integraram os diversos Conselhos de Administração da ARSLVT eram tidos como pessoas tecnicamente capazes e apetrechadas para um adequado desempenho daquelas funções, diligentes e preocupados com a boa gestão e aplicação dos dinheiros públicos na prestação dos cuidados de saúde à população abrangida.

63º

Todos os Demandados que integraram os sucessivos Conselhos de Administração da ARSLVT defrontaram-se com um projecto inovador à escala europeia, com um contrato de



gestão complexo e de difícil compreensão, susceptível de interpretações divergentes, e, como já referido, com uma estrutura frágil e insuficiente em meios humanos e materiais e desprovida de conhecimentos técnicos particularmente aptos à análise das questões que, desde logo, se suscitaram.

64º

A Demandada Sandra Silveira (D26) foi contratada como delegada-administradora hospitalar da ARSLVT no Hospital desde Abril de 1999 e tinha como funções controlar e verificar a informação que o Hospital produzia sobre a actividade que realizava.

65º

Para o efeito, a Demandada Sandra Silveira (D26) deslocava-se ao Hospital todas as semanas, onde realizava o trabalho de análise e conferência dos dados que lhe eram fornecidos, produzindo, mensalmente, um documento com todos os indicadores necessários para a análise e decisão da ARSLVT.

66º

A Demandada Sandra Silveira (D26) para indicar e medir a actividade realizada no Hospital utilizava os dados/critérios que eram utilizados nos Hospitais Públicos e pelo Ministério da Saúde.

67º

A Demandada Sandra Silveira (D26) exerceu as suas funções com diligência, saber e rigor.

68º

A Demandada Sandra Silveira (D26) nunca propôs autorizações de pagamento, limitando-se a analisar e certificar os dados da actividade do Hospital.

69º

Os Demandados que constituíram o Conselho de Administração da ARSLVT presidido pela falecida Demandada Margarida Bentes, nomeados em Dezembro de 2001 (factos nºs 17/18/19) confrontaram-se com o facto da documentação relativa ao Hospital não lhes ser acessível uma vez que estavam lacrados na sequência da instauração do inquérito da I.G.F.



70º

Tal documentação só foi devolvida em Maio de 2002, coincidindo com a cessação de funções na ARSLVT.

71º

Estes Demandados nunca tiveram conhecimento das questões que estavam pendentes na execução do contrato de gestão face à impossibilidade de acesso à documentação anterior.

72º

Os Demandados assumiram as suas funções na ARSLVT sem que tivesse havido qualquer transmissão de dossiers e assuntos pendentes por parte do anterior Conselho de Administração.

73º

À altura, só as contas de gerência de 1999 estavam acertadas e fechadas.

74º

Em 19 de Dezembro de 2001, e como já referido, a falecida Demandada Margarida Bentes elaborou e assinou uma proposta à Tutela de um adiantamento de Esc.5.415.380\$00 à Sociedade Gestora do Hospital, por conta do acerto de contas a efectuar, com os fundamentos que constam do ofício de fls. 605 a 606 do Anexo XV e que, em síntese, são os seguintes:

- *Não transmissão de assuntos por parte do Conselho de Administração anterior;*
- *Selagem de todos os documentos relativos ao Hospital;*
- *Saída de todos os técnicos da ARSLVT e prévia ao início de funções do Conselho de Administração;*



Tribunal de Contas

- *Urgência no acerto de contas com o Hospital que alegava ter direito a receber cerca de 11 milhões de contos;*
- *O adiantamento seria calculado com base no nível de produção de 1999, que seria seguramente inferior aos de 2000 e 2001.*

75º

Os Demandados Luis Afonso (D22) e Maria Helena Alves (D24), enquanto membros do Conselho de Administração presidido pela Demandada Margarida Bentes, não subscreveram a proposta da Demandada Margarida Bentes e não autorizaram qualquer pagamento relativo à execução do contrato de gestão.

76º

O adiantamento a que se refere o facto nº 74 foi parcialmente autorizado pela Tutela (3.752.915.000\$00) e tomado em consideração na decisão do Tribunal Arbitral no acerto de contas nos anos de 2000 e 2001.

77º

À altura da proposta de adiantamento não era possível, sequer, determinar os duodécimos devidos para os anos 2000 e 2001 face à inexistência de encerramento das contas em causa.

78º

Os pagamentos autorizados pela Tutela e que constituem os pedidos nºs 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 18 destes autos correspondem a efectivos actos e serviços clínicos prestados pelo Hospital na realização de análises virais para a detecção do HIV para subsequente tratamento (Pedidos nºs 11, 12, 13, 14 e 15), à actividade realizada na urgência do Hospital (Pedido nº 16) e à actividade realizada no internamento dos doentes no Hospital (Pedido nº 18).



79º

A Nefrologia não estava expressamente prevista no contrato de gestão e suscitou desde o início da execução do Contrato dificuldades e resistências de outros hospitais a efectuarem diálise aos doentes em causa.

80º

A ARSLVT e a Sociedade Gestora acordaram em montar um serviço próprio para os doentes na área da Nefrologia, com um ponderador específico.

81º

A remuneração da entidade gestora foi sempre calculada com base na produção do Hospital no ano anterior.

82º

A produção do Hospital foi crescendo todos os anos, desde logo pelo aumento permanente e significativo da população que era abrangida.

FACTOS NÃO PROVADOS

- 1. Não se apuraram e nem se alegaram quaisquer factos referentes ao pedido sobre alegados valores não justificados que teriam decorrido de um erro no acerto de contas no encerramento de 1998, com excepção do teor do ofício nº 10641/LN de 02.12.99 subscrito pela Demandada Ana Jorge (D10) e do ofício com o mesmo número, datado de 08.02.00 subscrito pelo Demandado Luis Névoa (D12).*
- 2. Não se provaram e nem se alegaram quaisquer factos que permitissem evidenciar e imputar a cada um dos Demandados a específica participação de cada um na prática*



de actos e ou omissões que consubstanciassem violação da disciplina dos dinheiros públicos.

- 3. Não se provaram e nem se alegaram quaisquer factos que permitissem evidenciar que as eventuais violações da disciplina dos dinheiros públicos só ocorreram devido à actuação ou omissão descuidadas, desatentas e inadequadas a um gestor prudente e rigoroso.*
- 4. Não se provou que os membros dos Conselhos de Administração da ARSLVT não tivessem acompanhado a execução do contrato de gestão nem que não tivessem feito um trabalho sistemático de fiscalização à execução do mesmo.*
- 5. Não se provou que os Demandados não tivessem exigido à Sociedade Gestora a documentação necessária à análise e decisão das questões que surgiram durante a execução do contrato.*
- 6. Não se provou que as propostas de autorização de pagamentos já referenciadas tenham sido subscritas, previamente concertadas e do conhecimento expresso de todos os restantes membros dos Conselhos de Administração.*
- 7. Não se provaram factos que, directa ou indirectamente, estejam em contradição com os factos provados.*

FUNDAMENTAÇÃO

Os factos dados como provados resultaram da documentação que integra o processo jurisdicional bem como dos Anexos do relatório da Inspeção-Geral de Finanças.

Resultaram, ainda, dos depoimentos dos Demandados Constantino Teodor Sakellarides, Vítor Manuel Borges Ramos, Ana Maria Teodoro Jorge, Luís António Thadeu Névoa, Luís Anastácio Ferreira Afonso, Maria Helena Martins Alves e Sandra



Maria Silveira prestados nas audiências de julgamento e que conheciam os factos em discussão por terem sido membros dos diversos Conselhos de Administração da ARSLVT, com excepção da Demandada Sandra Maria Silveira a qual tinha conhecimento dos factos por ter sido Delegada da ARSLVT no Hospital, e que justificaram um juízo de credibilidade global sobre o teor dos depoimentos.

As testemunhas do Ministério Público não tinham um conhecimento directo dos factos, que vieram a conhecer no âmbito do processo de inquérito da I.G.F. que realizaram.

As testemunhas dos Demandados conheciam os factos pelo exercício de funções ministeriais (Maria de Belém Roseira e António Fernando Correia de Campos enquanto Ministros da Saúde), do exercício de funções como Secretários de Estado da Saúde, (Francisco Ventura Ramos e José Eduardo Arcos Gomes dos Reis), do exercício de funções no Conselho de Administração e Gestão do Hospital (Artur Aires Rodrigues de Morais Vaz, Pedro João Dias Alves e José Carlos Lopes Martins), da participação no grupo de trabalho que renegociou o contrato (Ladislau António de Pinho Gonçalves e Ernesto Mendes Baptista Ribeiro) das funções, como jurista, na ARSLVT (Margarida Maria Melo de Sousa Loureiro) e de membro do Conselho de Administração da ARSLVT no mandato da Demandada Margarida Bentes (Manuel Sousa Ligeiro).

Todas as referidas testemunhas depuseram de forma convincente e com isenção.

III – O DIREITO



DO REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

1. O CONCEITO

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

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

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

Assim, e num ensaio sobre a delimitação do conceito diríamos que ***"a responsabilidade financeira é a situação jurídica em que se coloca o agente que, investido no dever de observância da disciplina dos dinheiros ou valores públicos, pratica, por acção ou omissão, um facto culposo em violação daquela disciplina, ficando sujeito quer a sanções pecuniárias quer à obrigação de reposição de quantias ao património público"***.



A responsabilidade financeira consubstancia-se, pois, pela evidenciação de situações susceptíveis de se integrarem no conceito de *infracção financeira que definiremos* como:

“todo o facto culposo, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repor, praticado em violação da disciplina dos dinheiros públicos por aqueles que devem concorrer para que aquela seja observada”.

*

Em razão do objecto, a responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória.

- **A responsabilidade será reintegratória quando o responsável deva repor as importâncias abrangidas pela infracção**, e ocorrerá quando se tenha apurado que ao mesmo, culposamente, foi imputada uma acção ou omissão que tenha determinado alcances, desvios de dinheiros ou valores públicos ou pagamentos indevidos (art.º59º).

Existirá alcance quando, independentemente da acção de responsável, haja desaparecimento de dinheiro ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas (n.º 2 do art.º 59º) identificando-se com a situação clássica do responsável não ter em cofre ou com saída devidamente documentada qualquer quantia ou valor que aí devia existir.

O desvio de dinheiros ou valores públicos verificar-se-á quando, por acção intencional de agente público que a eles tenha funcionalmente acesso, ocorrer a perda, absoluta ou relativa, desses dinheiros ou valores (art.º 59º-nº 3).



O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º 4 do art.º59.º:

“pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade” .¹

Para além das situações referenciadas, o Tribunal poderá condenar os responsáveis na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do património público pela não liquidação, cobrança ou entrega de receitas devido a culpa grave ou dolo daqueles (art.º 60º).

Poderá, ainda, o Tribunal condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes à indemnização que a entidade pública for obrigada a pagar pela violação de normas financeiras e da contratação pública. (art.º 59º-nº 5).

- **A responsabilidade sancionatória ocorre quando, por acção ou omissão, culposamente, se violam normas financeiras** atinentes à assunção, autorização, pagamentos de despesas, não liquidação, cobrança ou entrega de receitas, utilização indevida de fundos, adiantamentos não permitidos e outras, enunciando a LOPTC, no artigo 65.º, algumas das concretas condutas violadoras da legalidade financeira.

¹ Nova redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto. A versão originária era a seguinte:

1 –
2 – Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva.
3 – A reposição inclui os juros de mora sobre os respectivos montantes, aos quais se aplica o regime das dívidas fiscais, contados desde a data da infracção, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência.
4 – Não há lugar a reposição, sem prejuízo da aplicação de outras sanções legalmente previstas, quando o respectivo montante seja compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado pela prática do acto ilegal ou pelos seus efeitos.



Tribunal de Contas

Em regra, a responsabilidade sancionatória ocorre sempre que se evidenciam factos susceptíveis de responsabilidade reintegratória. Bastará lembrar que os alcances, desvios de dinheiro, pagamentos indevidos, não liquidação de receitas, só se concretizam se forem, simultaneamente, violados os princípios estruturantes da assunção, autorização e pagamento das despesas públicas bem como os relativos à gestão e controlo orçamental de tesouraria e de património, factos constitutivos de infracções financeiras sancionatórias previstos no art.º 65º. ²

Como expressamente se enunciou nos conceitos de "*infracção financeira*" e de "*responsabilidade financeira*" – a acção ou omissão do agente tem que ser resultado de um facto culposo do agente.

Na verdade, a responsabilidade objectiva é totalmente estranha à responsabilidade financeira: é, sempre, necessário que fique provado que a materialidade constitutiva da infracção resultou de acção ou omissão culposa do agente do facto.

No que concerne à responsabilidade financeira reintegratória, este princípio está claramente enunciado no artº 61º-nº 5 da L.O.P.T.C.:

"A responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a acção for praticada com culpa". ³

Face às exigências legais, o Ministério Público e as entidades elencadas no nº 1-b) e c) do artº 89º da L.O.P.T.C. têm, nos requerimentos de julgamento, para além de evidenciar os factos constitutivos da infracção financeira, articular factualidade que permita sustentar a imputação individualizada a cada um dos Demandados das respectivas acções/omissões bem como os factos que consubstanciam uma censura

² No caso destes autos, a responsabilidade financeira sancionatória não está em causa por ter deixado de ser objecto do pedido pelo Ministério Público, pelo que só nos referiremos à responsabilidade reintegratória.

³ No que respeita à responsabilidade financeira sancionatória o princípio é o mesmo conforme se dispõe no artº 67º-nº 3 e do que decorre do artº 65º-nºs 4, 5, 7, 8 e 9 da L.O.P.T.C.



daqueles por falta da diligência devida e ou por actuação ou omissão intencionalmente querida.

Em síntese:

- 1. A responsabilidade financeira é individual, é pessoal;**
- 2. Não são susceptíveis de responsabilização as entidades públicas onde os factos ocorreram mas, sim, os responsáveis daquelas que, no exercício das suas funções públicas, violaram as normas financeiras que deveriam cumprir.**
- 3. O que, impõe, que, em sede de requerimento inicial se articulem os factos que permitam a imputação culposa ao agente.**
- 4. Não há responsabilidade financeira sem culpa do agente;**
- 5. Em sede de responsabilidade financeira reintegratória – o caso destes autos – é, ainda, necessário que fique provado que o património público ficou empobrecido pela conduta do agente.**

2. O REQUERIMENTO INICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No requerimento inicial destes autos o Ministério Público constrói a sua tese com base no relatório de inquérito (disciplinar) da I.G.F., tese que se estrutura mediante a imputação de factos, que no seu entendimento, integram a prática de infracções financeiras, quer sancionatórias, quer reintegratórias nos termos que se dão como reproduzidos e que constam do artº 219º do seu requerimento inicial.



A estruturação das diversas infracções obedece à factualidade que consta do inquérito da I.G.F. e a responsabilidade financeira que daí inferiu é imputada, solidariamente, aos membros dos diversos Conselhos de Administração da ARSLVT e relativamente aos períodos em que exerceram funções.

Como resulta dos autos, na sequência do relatório de auditoria efectuado na pendência do processo pela 2ª Secção deste Tribunal, proferimos a Sentença nº 08/07, de fls. 3270 a 3320 que delimitou, em termos processuais, os pedidos e os sujeitos da presente acção de responsabilidade financeira, tendo sido elaborado um mapa discriminativo da situação dos Demandados que consta a fls. 3343 destes autos.

Tal sentença, porém, não substituíra (nem o poderia) o requerimento inicial e a sua estruturação base.

3. DA PROVA

Efectuadas as diversas audiências de julgamento, a matéria de facto que se deu como provada e não provada permite concluir, sem margem para hesitações ou dúvidas, que o Ministério Público:

- *Não alegou "quaisquer factos que permitissem evidenciar e imputar a cada um dos Demandados a específica participação de cada um na prática de actos e ou omissões que consubstanciassem violação da disciplina dos dinheiros públicos".*

(Facto não provado nº 2)

- Assim sendo, não tendo sido alegado o necessárionexo de causalidade entre um facto considerado como ilícito e a sua imputação a uma acção ou



Tribunal de Contas

omissão de um determinado Demandado (ou Demandados) a construção e elaboração da acusação do Ministério Público evidenciam uma enorme fragilidade.

Já o sublinhámos e reiteramos: a responsabilidade financeira exige que se prove que um acto ou omissão seja imputável a um concreto agente.

Tal não se satisfaz com uma responsabilização de vários agentes só porque constituíam um determinado Conselho de Administração num certo período.

Estariamos muito longe do que se exige para inculpar agentes de responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória): antes, o que se nos confrontaria seria uma responsabilidade objectiva totalmente alheia aos elementares princípios de justiça e rigor e inaceitáveis num Estado de Direito.

A responsabilidade financeira não é, não pode ser um parente pobre e afastado dos demais ramos de Direito, em que se condenariam agentes porque, simplesmente, se encontravam nos Conselhos de Administração da ARSLVT.

A desconsideração que o Ministério Público assume no seu requerimento inicial relativamente aos indispensáveis nexos de imputação de responsabilidade financeira satisfazendo-se com o enquadramento temporal dos mandatos dos Demandados determinou que a imputação de responsabilidade financeira não esteja conexionada com alguma proposta, acto ou omissão daqueles.

Assim, e a título exemplificativo, aos Demandados do 1º Conselho de Administração da ARSLVT (D5, D6, D7, D8 e D9) está imputada responsabilidade financeira por alegada actualização indevida do preço global anual do contrato no período de



Janeiro a Outubro de 1996 quando se provou que o pagamento das verbas resultantes da retribuição só foi proposto pelo Demandado Luís Névoa em 30 de Julho de 1997 e autorizado pela Tutela na mesma data.

(Factos provados nº 54º, 55º, 56º, 57º e 58º)

4. DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA DOS DEMANDADOS

Como já referimos, a responsabilidade financeira reintegratória que o Ministério Público imputa aos Demandados impõe que se dê como provada:

- a ilicitude de um facto;
- a culpa do agente a quem o facto é imputado;
- a existência de um dano, para o património público.

Vejamos, então, se se encontram preenchidos os requisitos supra-indicados.

4.1. TODOS OS DEMANDADOS, COM EXCEÇÃO DOS DEMANDADOS ANA JORGE (D10), LUÍS NÉVOA (D12), MARGARIDA BENTES (D21), MANUEL LIMA (D27), INÊS LIMA (D28) E BEATRIZ LIMA (D29)

O enquadramento fáctico adquirido nos autos e constante da matéria de facto provada e não provada não permite sustentar um juízo de censura aos Demandados supra-referenciados.



Tribunal de Contas

Na verdade, não se provou que estes Demandados tenham subscrito ou proposto quaisquer adiantamentos/pagamentos à Sociedade Gestora do Hospital decorrentes da execução do contrato de gestão e que foram propostas pelos Demandados Luís Névoa (D12), Ana Jorge (D10) e pela falecida Demandada Margarida Bentes (D21) constantes dos nºs 58º e 60º da matéria de facto provada.

(Facto não provado nº 6)

Acresce que nem sequer se provou que as propostas eram, previamente, concertadas e do conhecimento expresso de todos os restantes membros dos Conselhos de Administração.

(Facto não provado nº 6)

Deu-se, ainda, como provado que:

"Todos os Demandados que integraram os diversos Conselhos de Administração da ARSLVT eram tidos como pessoas tecnicamente capazes e apetrechadas para um adequado desempenho daquelas funções, diligentes e preocupados com a boa gestão e aplicação dos dinheiros públicos na prestação dos cuidados de saúde à população abrangida".

(Facto provado nº 62º)

Também não se provou que:

"os Demandados não tivessem exigido, à Sociedade Gestora a documentação necessária à análise e decisão das questões que surgiram durante a execução do contrato".

(Facto não provado nº 5)



"os membros dos Conselhos de Administração da ARSLVT não tivessem acompanhado a execução do contrato de gestão nem que não tivessem feito um trabalho sistemático de fiscalização à execução do mesmo".

(Facto não provado nº 4)

"Não se provaram e nem se alegaram quaisquer factos que permitissem evidenciar que as eventuais violações da disciplina dos dinheiros públicos só ocorreram devido à actuação ou omissão descuidadas, desatentas e inadequadas a um gestor prudente e rigoroso".

(Facto não provado nº 3)

No que concerne, especificamente, à Demandada Sandra Silveira (D26), enquanto delegada-administradora hospitalar da ARSLVT ficou provado que:

"exerceu as suas funções com diligência, saber e rigor (...) nunca propôs autorizações de pagamento".

(Factos provados nºs 67º e 68º)

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos dá-se como adquirido nos autos que não foi feita prova da prática ou omissão de actos violadores da disciplina financeira susceptíveis de serem imputados aos Demandados que não propuseram autorizações à Tutela não se tendo provado que as propostas de autorização formuladas pelos Demandados Ana Jorge (D10), Luís Névoa (D12) e da falecida Margarida Bentes (D21) a que se referem os factos nºs 58º e 60º eram previamente concertadas e do conhecimento expresso de todos os restantes membros dos Conselhos de Administração.**
- **O que determinará, necessariamente, a absolvição destes Demandados.**



4.2. DEMANDADOS LUÍS NÉVOA (D12), ANA JORGE (D10) E MARGARIDA BENTES (D21)

O Ministério Público alegou que teriam sido pagos, em excesso, quantias não justificadas em 1997/1998 decorrentes de alegados arredondamentos efectuados nos anos de 1999 e 2000 e de erro no acerto de contas ocorrido no encerramento de 1988 da responsabilidade do Demandado Luís Névoa (D12), como resulta do artº 211º do seu requerimento inicial.

Sobre esta matéria, "não se apuraram e nem se alegaram quaisquer factos referentes ao pedido sobre alegados valores não justificados que teriam decorrido de um erro no acerto de contas no encerramento de 1998, com excepção do teor do ofício nº 10641/LN do 02.12.99 subscrito pela Demandada Ana Jorge (D10) e do ofício com o mesmo número, datado de 08.02.2000 subscrito pelo Demandado Luís Névoa" (D12).

(Facto não provado nº 1)

Desconhece-se, assim, a que arredondamento se refere o Ministério Público, em que se consubstanciou o alegado erro e se os mesmos resultaram de actos ou omissões impróprias de gestores de dinheiros públicos diligentes e cuidados.

- **O que determinará a improcedência do pedido.**

*



Tribunal de Contas

Estes Demandados formularam propostas de autorização de adiantamentos/pagamentos no âmbito da execução do contrato de gestão.

(Factos provados nºs 58º e 60º)

Ficou provado nos autos que estes Demandados *"agiram de forma livre e consciente e só propuseram os pagamentos e adiantamentos referidos no facto anterior porque estavam convictos de que os mesmos eram conformes ao clausulado no contrato e que permitiam assegurar o interesse público da protecção dos cuidados de saúde dos utentes do Hospital"*.

(Facto provado nº 61º)

Ficou, ainda, provado que os Demandados *"eram tidos como pessoas tecnicamente capazes e apetrechadas para um adequado desempenho daquelas funções, diligentes e preocupados com a boa gestão e aplicação dos dinheiros públicos na prestação dos cuidados de saúde à população abrangida"*.

(Facto provado nº 62º)

Ficou, também, provado que os Demandados se defrontaram *"com um projecto inovador à escala europeia, com um contrato de gestão complexo e de difícil compreensão, susceptível de interpretações divergentes e ... com uma estrutura frágil e insuficiente em meios humanos e materiais e desprovida de conhecimentos técnicos particularmente aptos à análise das questões que, desde logo, se suscitaram"*.

(Facto provado nº 63º e Factos nºs 30º 40º, 41º e 42º)

A interpretação que foi acolhida e seguida pelos Demandados em causa, no que respeita à actualização do preço global anual do contrato afigura-se-nos ser a adequada e conforme à Cláusula 9ª-nº 2-a) e 13ª do Contrato de Gestão e não merece reparo.



Também a Cláusula 12^a-nº 1 do contrato, face à sua redacção suscita dúvidas sobre a interpretação adequada afigurando-se-nos que a interpretação que, consensualmente, foi encontrada pela ARSLVT e a Sociedade Gestora não merece reparo.

Aliás, lembre-se o Tribunal Arbitral teve, já, oportunidade para se pronunciar sobre as divergências interpretativas que surgiram na execução de um contrato tão complexo, tendo adoptado o entendimento que ora se perfilha.

De todo o modo, importa assinalar o que é, de todo, relevante para a decisão sobre estas propostas de autorização por parte dos Demandados D10, D12 e D21.

Na verdade, a convicção da legalidade das propostas que apresentaram à Tutela não suscita qualquer censura, e corresponde ao que seria exigível, no contexto envolvente em que o contrato vinha sendo executado, a um administrador e gestor de dinheiros públicos cuidadoso e diligente e preocupado com a eficiente prestação dos cuidados de saúde da população servida pelo Hospital.

Acresce que, também aqui, não se articularam quaisquer factos que permitissem, a serem julgadas ilícitas as propostas de autorização formuladas pelos Demandados, estabelecer os necessários e indispensáveis nexos de imputação subjectiva.

Assinale-se, ainda, que os pagamentos propostos correspondiam a efectivos actos clínicos realizados no Hospital, como ficou provado nos autos:

"Os pagamentos autorizados pela Tutela e que constituem os pedidos nºs 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 18 destes autos correspondem a efectivos actos e serviços clínicos prestados pelo Hospital na realização de análises virais para a detecção do HIV,



para subsequente tratamento (Pedidos nºs 11, 12, 13, 14 e 15), à actividade realizada na urgência do Hospital (Pedido nº 16) e à actividade realizada no internamento dos doentes no Hospital (Pedido nº 18).

(Facto provado nº 78º)

No que concerne, especificamente, à proposta de adiantamento formulada pela falecida Demandada Margarida Bentes (D21), deve assinalar-se que a verba disponibilizada à Sociedade Gestora foi tomada em consideração na decisão do Tribunal Arbitral nos acertos de contas dos anos de 2000 e 2001, libertando nessa medida a condenação da ARSLVT nos juros que seriam considerados devidos.

(Facto provado nº 76º)

Do exposto, os pagamentos em causa também não constituem dano/prejuízo para o património público pois são contraprestações de serviços e actividade clínica do Hospital.

*

Em síntese conclusiva:

- Os Demandados a que nos vimos referindo actuaram com a convicção de que as propostas que subscreveram relativamente à actualização do preço global anual do contrato de gestão e às deduções em sede de encargos para a Segurança Social e Seguros resultavam das cláusulas contratualmente estabelecidas, respectivamente das Cláusulas 9ª, 10ª, 11ª e 12ª-nº 1;



- Esta convicção não é censurável, pois resulta de uma interpretação que se afigura ajustada ao clausulado do contrato e que, aliás, veio a ser sustentada no Acórdão do Tribunal Arbitral;
- As propostas de autorização de pagamentos e adiantamentos que estes Demandados subscreveram e que integram os pedidos nºs 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 18 têm como contrapartida, efectivos actos e serviços clínicos prestados pelo Hospital.
- As propostas subscritas eram, assim, fundamentadas no contrato de gestão, e correspondiam a pagamentos de actos e serviços clínicos prestados pelo Hospital.
- Não se articularam quaisquer factos que permitissem evidenciar actuações ou omissões justificativas de censura aos Demandados por falta de cuidado e diligência exigível a quem administra e gere dinheiros públicos.
- O que justificará a absolvição dos Demandados Luís Névoa e Ana Jorge.

4.3. DEMANDADOS MANUEL PEREIRA CERQUEIRA LIMA (D27), INÊS BENTES LIMA (D28) E BEATRIZ BENTES LIMA (D29)

Estes Demandados intervêm nos autos enquanto herdeiros habilitados da Demandada Margarida Bentes, falecida na pendência destes autos.

(Facto provado nº 21)

Os Demandados não têm nem tinham que ter conhecimento dos factos em causa praticados pela falecida Demandada.



O juízo feito sobre a actuação da Demandada Margarida Bentes determina "*ipso facto*" a absolvição dos seus herdeiros, uma vez que não se provou que a proposta de autorização do adiantamento pela falecida Demandada constituísse acto ilícito, culposo e danoso para o erário público, o que determinará a absolvição dos Demandados supra-referenciados.

IV – DECISÃO

Atento o exposto, decide-se:

- **Julgar improcedente os pedidos formulados pelo Ministério Público relativamente a todos os Demandados identificados nos autos;**
- **Absolver todos os Demandados das infracções financeiras reintegratórias que lhes eram imputadas pelo Ministério Público;**
- **Não são devidos emolumentos nos termos do artº 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos deste Tribunal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**
- **Registe-se e notifique-se.**



Tribunal de Contas

Lisboa, 20 de Abril de 2016

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)