

Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 13/2023 - ARF

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 15/2023 – ARF 2.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira relativa à designação de pessoal dirigente, em regime de substituição, na Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.

(Processo de Denúncia n.º 24/2023)

LISBOA

2023

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO.....	5
II. OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	5
III. FACTUALIDADE APURADA.....	7
IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	9
A. DESIGNAÇÃO DE PESSOAL DIRIGENTE	9
B. A IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	10
C. DA INFRAÇÃO CONTINUADA.....	10
D. DA EVENTUAL PRESCRIÇÃO.....	10
V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS.....	11
VI. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES APRESENTADAS	12
A. EM SEDE DO PROCESSO DE DENÚNCIA	12
B. EM SEDE DE INSTRUÇÃO DESTE PROCESSO DE ARF.....	13
C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO.....	15
VII. APRECIÇÃO	18
VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	21
A. INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	21
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS	21
C. SANCIONAMENTO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA.....	22
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	23
X. CONCLUSÕES	23
XI. DECISÃO.....	25
FICHA TÉCNICA.....	27
Anexo I – Mapa de infrações geradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória	28
Anexo II – Identificação dos dirigentes superiores da ARSC.....	29
ANEXO III - Respostas apresentadas no exercício do direito do contraditório	30

I. INTRODUÇÃO

1. Em 16.01.2023, foi remetida ao Tribunal de Contas (TdC) uma denúncia sobre alegadas irregularidades praticadas pelo conselho diretivo da Administração Regional de Saúde do Centro, I.P. (ARSC) em matérias de gestão de recursos humanos, por denunciante anónimo autodenominado “Trabalhadores da ARSC, IP”¹.
2. A denúncia e respetiva documentação foi tramitada pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR) que, em cumprimento de despacho do Juiz Conselheiro Responsável pela Área do Setor Social, de 16.02.2023, procedeu à solicitação de documentos e esclarecimentos à ARSC², que respondeu atempadamente³.

Igualmente foi questionada a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) sobre se tinha em curso ou prevista alguma auditoria na matéria em apreço à ARSC, tendo a resposta sido negativa⁴.
3. Analisada a resposta apresentada pela ARSC e evidenciando-se indícios de eventual responsabilidade financeira, por despacho judicial de 14.04.2023 foi determinada a remessa do processo ao Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF) e por despachos de 30 e 31.05.2023 foi determinada a abertura do presente processo de apuramento de responsabilidade financeira (ARF), sendo que por este último despacho se aprovaram os elementos essenciais do processo⁵.

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo da ação consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas à manutenção da designação de dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC em regime de substituição sem abertura e publicitação do respetivo procedimento concursal e, como tal, com violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública (EPD)⁶, ilegalidade suscetível de consubstanciar a infração

¹ Registada na Direção-Geral do Tribunal de Contas como Processo de Denúncia n.º 24/2023.

² Ofício n.º 5785/2023, de 24.02.

³ Ofícios da ARSC n.ºs 1013/2023, de 10.03, e 1163/2023, de 23.03.

⁴ Ofício n.º 002629, de 26.06.2023 enviado por mensagem de correio eletrónico registado no TdC com o n.º 6420/2023-DFCARF, de 30 de junho de 2023.

⁵ Comunicada à ARSC através do ofício n.º 23819/2023-DFCARF, de 05.06.

⁶ Lei n.º 2/2004, de 15.01, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30.08, 64-A/2008, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, 64/2011, de 22.12, 68/2013, de 29.08, 128/2015, de 03.09.

financeira prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁷ (LOPTC).

2. Por se ter considerado necessário, foram solicitadas informações complementares e documentos diversos à ARSC, através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 23819/2023-DFCARF, de 05.06, ao qual aquela entidade respondeu em 26.06.2023⁸.
3. O estudo da situação em apreço consubstanciou-se, assim, na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de processo de denúncia e de apuramento de responsabilidade financeira por este Tribunal.
4. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 20.10.2023, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, remetido à Presidente do Conselho Diretivo da ARSC e indiciada responsável, A..., e aos demais indiciados responsáveis B..., Ex-Vice-Presidente da ARSC, respetivamente, C... e D..., E..., F..., G... e H..., vogais do respetivo conselho diretivo⁹, para se pronunciarem, querendo, sobre o mesmo.
5. No exercício do princípio do contraditório, apenas, A..., D..., E..., C... e B... apresentaram alegações¹⁰, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹¹, sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁷ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06 e 56/2023, de 06.10.

⁸ Ofício n.º 2629/2023, de 26.06, enviado através de correio eletrónico registado na DGTC com o n.º 6420/2023-DFCARF, de 30.06.

⁹ Ofícios n.ºs 46959, 46964, 46965, 46966, 46967, 46990, 46971 e 46973/2023-DFCARF, de 23.10.2023, respetivamente.

¹⁰ Remetidos em anexo às mensagens de correio eletrónico registadas na Direção-Geral do Tribunal de Contas com os n.ºs 9828/2023 e 9830/2023, de 02.11, 10081/2023, 10100/2023 e 10105/2023, de 09.11, 10163/2023 e 10164/2023, de 10.11.2023, 10353/2023, 10355/2023, 10365/2023 e 10366/2023, de 16.11.2023, respetivamente. Os indiciados responsáveis F..., G... e H..., apesar de notificados, como se comprova pela assinatura dos avisos de receção RH782243955, de 26.10.2023, RH782244289 e RH782243969, de 25.10.2023, respetivamente, não apresentaram qualquer resposta.

¹¹ As referidas alegações constam em anexo III ao relatório.

III. FACTUALIDADE APURADA

- Desde o ano de 2012 e seguintes, que dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC foram nomeados em regime de substituição, com fundamento na vacatura de lugar, sem abertura, publicitação e realização dos respetivos procedimentos concursais, com vista à designação em regime de comissão de serviço, permanecendo, ainda, atualmente, no exercício dessas funções e ao abrigo da mesma designação¹²:

Nome	Cargo dirigente	Unidade Orgânica	Data de Início de Funções	Termo do prazo de 90 dias	Deliberação do conselho diretivo da ARSC e publicação
I...	Diretor 1.º grau	Departamento de Saúde Pública	29.05.2012	28.08.2012	Ata n.º 51/2012, de 22.11. Deliberação n.º 1878/2012, DR n.º 238 de 10.12.
J...	Diretor 1.º grau	Departamento de Recursos Humanos	29.05.2012	28.08.2012	Ata n.º 51/2012, de 22.11. Deliberação n.º 1878/2012, DR n.º 238 de 10.12.
K...	Diretor 1.º grau	Departamento de Planeamento e Contratualização	29.05.2012	28.08.2012	Ata n.º 51/2012, de 22.11. Deliberação n.º 1878/2012, DR n.º 238 de 10.12.
M...	Coordenador 2.º grau	Gabinete Jurídico e do Cidadão	29.05.2012	28.08.2012	Ata n.º 51/2012, de 22.11. Deliberação n.º 1878/2012, DR n.º 238 de 10.12.
N...	Coordenador 2.º grau	Unidade de Estudos e Planeamento	19.01.2013	18.04.2013	Ata n.º 9/2013, de 21.02. Deliberação n.º 700/2013, DR n.º 35 de 19.01.
O...	Coordenador 2.º grau	Gabinete de Sistemas de Informação e Comunicações	04.04.2013	03.07.2013	Ata n.º 12/2013, de 14.03. Deliberação n.º 844/2013, DR n.º 65 de 03.04.
P...	Coordenador 2.º grau	Unidade de Investigação e Planeamento em Saúde	04.04.2013	03.07.2013	Ata n.º 12/2013, de 14.03. Deliberação n.º 845/2013, DR n.º 65 de 03.04.
Q...	Diretor 1.º grau	Departamento de Instalações e Equipamentos	02.11.2015	01.02.2016	Ata n.º 41/2015, de 29.10. Deliberação n.º 2117/2015, DR n.º 225 de 17.11.
R...	Diretor 1.º grau	Departamento de Gestão e Administração Geral	02.12.2016	01.03.2017	Ata n.º 40/2016, de 02.12. Deliberação n.º 67/2017, DR n.º 21 de 30.01.
S...	Coordenador 2.º grau	Divisão de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e Dependências	15.11.2021	14.02.2022	Aviso n.º 21618/2021, DR n.º 223 de 17.11.
T...	Coordenadora	Unidade de Aprovisionamento, Logística e Património	15.09.2022	14.12.2022	Ata n.º 39/2022, de 15.09. Deliberação n.º 1054/2022, DR n.º 190 de 30.09.

¹² Ofícios n.ºs 1013/2023, de 10.03, 1163/2023, de 23.03 e 2629/2023, de 26.06.

2. A identificação dos membros nomeados para o conselho diretivo da ARSC, período de funções e título de nomeação, desde o ano de 2012, constam em anexo I a este relatório¹³.
3. A competência do conselho diretivo para autorizar a abertura de procedimentos concursais de recrutamento, seleção e provimento de dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC, não foi delegada em nenhum dos seus membros¹⁴.
4. Os pagamentos relativos às remunerações mensais dos dirigentes designados em regime de substituição para além do prazo previsto legal foram autorizados pelos seguintes membros do conselho diretivo da ARSC *“com a área financeira”*¹⁵:
 - E..., desde 2012 até 21.10.2020¹⁶;
 - D..., desde 22.10.2020 até à presente data¹⁷.
5. De acordo com o esclarecido (e documentado) pela ARSC, em 26.06.2023, apenas foram identificados 2 documentos relativos a eventual abertura de procedimentos concursais para alguns dos cargos dirigentes que estavam a ser exercidos em regime de substituição – uma minuta de deliberação do conselho diretivo, do ano de 2014, enviada ao abrigo de um e-mail de 05.02.2014 e um outro e-mail de 18.02.2014, com algumas notas relativas ao júri a nomear para aqueles procedimentos.
6. O presente processo de ARF foi aberto por despachos do Juiz Conselheiro Responsável pela Área de 30 e 31.05.2023¹⁸, sendo que por este último despacho também se aprovaram os elementos essenciais do processo.

¹³ Ponto 5 do ofício n.º 002629, de 26.06.2023.

¹⁴ Ponto 4 do ofício n.º 002629, de 26.06.2023.

¹⁵ Ponto 9 do ofício n.º 002629, de 26.06.2023. Não foi remetida cópia das autorizações de pagamento, atento o período temporal em apreço da maioria das designações, tendo sido enviadas cópias das declarações de rendimentos. A identificação dos membros do conselho diretivo que autorizaram os pagamentos consta do ofício de resposta da ARSC.

¹⁶ Designado, em regime de substituição, como vogal do conselho diretivo, pelos Despachos n.ºs 13632/2011, de 12.11 e 6281/2012, de 14.05. Nomeado em comissão de serviço pelo despacho n.º 4023/2015, de 22.04.

¹⁷ Designado, em regime de substituição, como vogal do conselho diretivo, pelo Despacho n.º 10243/2020, de 23.10, e em comissão de serviço, pelo Despacho n.º 6225/2022, de 18.05.

¹⁸ Comunicada à ARSC através do ofício n.º 23819/2023-DFCARF, de 05.06.

IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A. DESIGNAÇÃO DE PESSOAL DIRIGENTE

1. Nos termos dos artigos 20.º e seguintes do EPD os cargos dirigentes devem ser exercidos em regime de comissão de serviço, na sequência de procedimento concursal para o respetivo recrutamento, seleção e provimento.
2. Os cargos dirigentes podem ainda ser exercidos em regime de substituição, nos casos de ausência ou de impedimento do respetivo titular, quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias, ou em caso de vacatura do lugar, cessando na data em que o titular retome funções, ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular (n.ºs 1 e 3 do artigo 27.º do EPD).
3. No Relatório n.º 7/2006 – Audit 1.ª Secção, este Tribunal considerou como constituindo “*procedimento em curso*”, para efeitos do n.º 3 do artigo 27.º do EPD, apenas, o **procedimento publicitado**¹⁹, “*(...) pois se com esse procedimento se visa seleccionar o titular de um determinado cargo, essa selecção só poderá efectuar-se a partir do momento em que é dado a conhecer aos potenciais candidatos a vacatura do lugar, a intenção do serviço em recrutar um titular para o mesmo, e os requisitos legais e/ou outros que as candidaturas deverão observar.*” Os atos anteriores à publicitação, nomeadamente, despacho autorizador, diligências para constituição de júri são atos internos, preparatórios, mas que não podem ser atendíveis para se considerar que o procedimento já está em curso.
4. O exercício de funções dirigentes, em regime de substituição, em caso de vacatura do lugar, que perdurem a partir do 91.º dia sem que esteja em curso procedimento concursal tendente à designação do titular (a ser designado em comissão de serviço), bem como o respetivo pagamento da remuneração, são ilegais, por desrespeito do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD.
5. A violação desse prazo com a manutenção do exercício de funções em regime de substituição é suscetível de configurar a prática de eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea

¹⁹ Vide Relatório n.º 7/2006 – Audit 1.ª. Secção, pág. 8 e seguintes, publicitado no site do Tribunal de Contas, em Relatório de Auditoria n.º 7/2006 - 1ª Secção (tcontas.pt), e cujo entendimento é também corroborado no Relatório n.º 17/2016-FC/SRMTC, pág. 21, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, publicitado em Relatório n.º 17/2016-FC/SRMTC - Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Câmara de Lobos (tcontas.pt).

l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*violação de normas legais ou regulamentares relativas à (...) admissão de pessoal*”.

B. A IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

6. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do disposto no n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

C. DA INFRAÇÃO CONTINUADA

7. Nos casos em apreço, tendo em conta que a ilegalidade permanece no tempo ininterruptamente, considera-se que se está perante infração continuada, nos termos do artigo 30.º do Código Penal, que dispõe:

“Constitui um só crime continuado a realização plúrima do mesmo tipo de crime ou de vários tipos de crime que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente.”

D. DA EVENTUAL PRESCRIÇÃO

8. Na apreciação da matéria em causa importa também atender à extinção da responsabilidade financeira por prescrição.

No caso em apreço, tratando-se de responsabilidade financeira sancionatória, o prazo de prescrição é de 5 anos [alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º e n.º 1 do artigo 70.º, ambos da LOPTC].

9. Importa também atender que este prazo se conta da data da infração e se suspende com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder exceder dois anos (n.ºs 2 e 3 do já citado artigo 70.º da LOPTC).

10. Também é relevante ter em consideração a suspensão do prazo de prescrição estabelecida na denominada legislação COVID-19²⁰:

- Para um primeiro período, vigorando entre 09.03.2020 e até ao dia 02.06.2020, num total de 87 dias, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, do artigo 5.º

²⁰ Como também mencionado na Sentença n.º 26/2022 – 3.ª Secção, de 17.11.2022, proferida no Processo n.º 2/2022-JRF/3.ª Secção, deste Tribunal. Esta sentença foi confirmada pelo Acórdão n.º 8/2023 – 3.ª Secção.

e n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06.04, e dos artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29.05;

- Para um segundo período temporal, vigorando entre 22.01.2021 e até ao dia 05.04.2021, num total de 74 dias, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º-B da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 01.02, e dos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 05.04.

V. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS IDENTIFICADOS

1. A Administração Regional de Saúde do Centro, I.P. (ARSC) é um instituto público integrado na administração central indireta do Estado, dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio²¹ e rege-se, entre outros, pelo disposto na Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP)²², pela Lei Orgânica das Administrações Regionais de Saúde, I. P. (LO ARS's), respetiva Lei Orgânica²³, e pelo Regulamento Interno, aprovado pela Deliberação n.º 400/2013 do Conselho Diretivo da ARSC²⁴.
2. Na definição das competências das ARS é de destacar o Decreto-Lei n.º 52/2022, de 04.08, que procedeu à criação da Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde e que assumiu, entre outras competências das ARS, a do planeamento regional dos recursos humanos. Também a Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/2022, de 14.12, determinou a transferência, a partilha e a articulação das atribuições dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Por último, no preâmbulo da Portaria n.º 306-A/2023, de 12.10²⁵, que aprovou os Estatutos da Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde, I. P. prevê-se “(...) a integração dos serviços das diferentes Administrações Regionais de Saúde, I. P. (...)” naquela Direção Executiva ou nas Unidades Locais de Saúde.
3. A ARSC é dirigida por um conselho diretivo composto por um presidente, um vice-presidente e dois vogais, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 5.º da LO ARS, competindo-lhe autorizar

²¹ Artigo 1.º do Decreto-Lei 22/2012, de 30.01, que aprova a lei orgânica das Administrações Regionais de Saúde (LO ARS's), alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 127 e 173/2014, 74/2016 e 61/2022, de 22.08, 19.11, 08.11 e 23.09.

²² Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30/08, pelos Decretos-Lei n.º 200/2006, de 25/10 e n.º 105/2007, de 03.04, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31/12, pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22/03, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11/04, pela Lei n.º 57/2011, de 28/11, pelos Decretos-Lei n.º 5/2012, de 17/01 e n.º 123/2012, de 20/06, pelas Leis n.º 24/2012, de 09/07 e n.º 66-B/2012, de 31/12, e pelos Decretos-Lei n.º 102/2013, de 25/07, n.º 40/2015, de 16/03, n.º 96/2015, de 29.05 e n.º 61/2022, de 23.09.

²³ Portaria n.º 164/2012, de 22 de maio, alterada pelo Decreto-Lei n.º 61/2022, de 23 de setembro.

²⁴ Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 35, de 19 de fevereiro de 2013.

²⁵ Publicada no Diário da República, 1.ª série n.º 198.

a abertura de concursos e designar dirigentes intermédios, nos termos das alíneas d) e f) do artigo 7.º, anexo I à alínea d) do artigo 7.º, n.º 2 do artigo 27.º do EPD, e alíneas g) e i) do n.º 1 e n.º 6 do artigo 21.º da LQIP.

4. Assim, sendo o conselho diretivo da ARSC o órgão competente para autorizar a abertura de procedimentos concursais de seleção e recrutamento de dirigentes intermédios da ARSC, a manutenção das designações em regime de substituição para os cargos dirigentes identificados no quadro inserto no ponto 1 do capítulo III deste relatório, para além do prazo legal permitido, bem como a ausência de realização dos procedimentos concursais é-lhes igualmente imputável.
5. O pagamento das remunerações mensais àqueles dirigentes, cuja designação em regime de substituição se tornou ilegal, foi autorizado pelos vogais daquele conselho diretivo, E... e D..., nos períodos temporais indicados no ponto 4. do capítulo III deste relatório.

VI. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES APRESENTADAS

Conforme referido nos pontos 1 e seguintes do capítulo III deste relatório, a ARSC manteve dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC, designados em regime de substituição e sem abertura do respetivo procedimento concursal após o decurso do prazo legal para o efeito (90 dias).

Este procedimento, em aparente violação do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD, suscitou pedidos de esclarecimentos, quer em sede do processo de denúncia, quer em sede de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras, designadamente, quanto à ilegalidade da manutenção destas designações e às razões para a não abertura dos respetivos procedimentos concursais de recrutamento, seleção e provimento.

Assim:

A. EM SEDE DO PROCESSO DE DENÚNCIA

A argumentação da ARSC para justificar este comportamento ilegal, desde o ano de 2012, consta no ofício n.º 1013/2023, de 10.03, e sintetiza-se, na previsão de alterações orgânicas e o conselho diretivo não estar designado na sua totalidade, desde o ano de 2014, o que só aconteceu em outubro de 2022.

Argumenta-se que no ano de 2020 o conselho diretivo considerou que podiam estar reunidas as condições para abertura destes procedimentos concursais, mas surgiu a pandemia causada vírus SARS-CoV-2, em março de 2020.

Invoca-se que “(...) *no início de 2021, pese embora iniciada a revisão do regulamento interno, a saída do vice-presidente fez com que a apreciação e aprovação do regulamento fosse protelada.*”

Com a reestruturação que se previa acontecer, com a publicação da nova lei orgânica e a previsível alteração dos Estatutos da ARSC, o que implicaria alteração dos cargos dirigentes, entenderam não ser oportuno “*a abertura de concursos para cargos dirigentes*”.

Mencionam-se, ainda, as “*limitações do orçamento transitório que vigorou durante o 1.º trimestre de 2022 e, quase em simultâneo, a ARS Centro é confrontada com a possível extinção/reorganização que, efetivamente, se veio a concretizar com a publicação do DL n.º 61/2022, de 23 de setembro, razão pela qual ainda não foi possível dar seguimento ao determinado pela IGAS*”.

B. EM SEDE DE INSTRUÇÃO DESTE PROCESSO DE ARF

Na resposta enviada ao abrigo do ofício n.º 2629/2023, de 26.06, a ARSC veio reiterar o teor da sua comunicação anterior e informar que, no ano de 2012, com a aprovação dos Estatutos da Administração Regional de Saúde do Centro e posteriormente do Regulamento Interno da ARS, o conselho diretivo designou, em regime de substituição, os dirigentes intermédios das diversas áreas orgânicas nucleares e flexíveis, entretanto criadas, sendo que alguns (3) dos dirigentes já se encontravam providos naqueles cargos, em comissão de serviço (após procedimento concursal e desde o ano de 2010 ou 2011) mas referentes à anterior organização interna.

Acresceu a composição do conselho diretivo estar em constante mudança, “(...) *em virtude da saída e entrada dos seus membros (...), considerando que os novos membros do Conselho Diretivo não tinham o conhecimento prévio dos serviços, e a segurança na definição dos perfis mais adequados a instruir os processos concursais, não pretendendo a contrario, os restantes dirigentes superiores intervir nos setores orgânicos que não se encontravam sob a sua responsabilidade direta*”. O vice-presidente cessou funções em 2014, a proposta de abertura de procedimento concursal então apresentada para diversos cargos dirigentes, nesse mesmo ano, não teve sequência, apenas tendo ocorrido duas reuniões de trabalhos preparatórias²⁶.

Em concreto, consideram que não sendo a composição do conselho diretivo estável, entre 2016 e 2022, que a atuação do órgão colegial ficou condicionada. A designação do presidente, vice-presidente e vogais deste órgão também em regime de substituição constituiu um fator adicional de insegurança, na medida em que, na pendência de procedimento concursal próprio com

²⁶ Cfr. cópia de e-mails datados de 5 e 18.02.2014.

duração normalmente muito prolongada, se viram pessoalmente condicionados na capacidade de tomar decisões com impacto organizacional duradouro.

De igual modo, os incêndios que deflagraram na região Centro em 2017 e que suscitaram uma resposta robusta de serviços e cuidados de saúde implicaram por parte da ARSC um trabalho diferenciado com os Centros Hospitalares Universitários de Coimbra e de Leiria para ajustar a resposta às necessidades das populações. Tal esforço inusitado implicou uma alteração substancial na operacionalização da atividade desenvolvida pela ARSC, acrescentando às atribuições normalmente prosseguidas e limitando a capacidade administrativa em processos considerados não urgentes.

No seguimento da publicação do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30.01, foi concretizado o quadro de transferência de competências²⁷ para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde. No entanto, tal processo apresentou dificuldades acrescidas à operacionalização das atividades dos setores orgânicos impactados, condicionando o leque de competências a prosseguir e obstaculizando a abertura de procedimentos concursais na decorrência da (in)definição organizacional existente.

O surto pandémico causado pelo vírus SARS-CoV-2, nos anos de 2020/2021, e a situação excecional dele decorrente, implicou a necessidade de dar resposta a um conjunto de situações relacionadas com a prestação de serviços de saúde, vacinação e respetiva logística que obrigou à adoção de medidas extraordinárias de contratação pública, armazenamento e articulação permanente com autoridades nacionais e internacionais que tiveram impacto direto na gestão de pessoal, privilegiando-se o foco na saúde pública em detrimento da alocação de meios humanos e outros para processos administrativos considerados não urgentes como processos de recrutamento de pessoal.

Argumentaram, por último, que as recomendações emitidas pela Inspeção das Atividades em Saúde foram iniciadas a partir de 8.06.2023, com a atualização do Regulamento Interno da ARSC,

²⁷ Nos termos do artigo 2.º é da competência dos órgãos municipais a:

- a) Participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;
- b) Gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários;
- c) Gestão dos trabalhadores, inseridos na carreira de assistente operacional, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS);
- d) Gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS;
- e) Parceria estratégica nos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.

com vista a uma reorganização dos serviços e das competências a atribuir às diversas unidades orgânicas.

C. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Como já se mencionou, no exercício do direito de contraditório, A..., D..., E..., C... e B... apresentaram alegações.

A pronúncia de todos inicia-se com a aceitação da metodologia e o conteúdo do relato, bem como da factualidade apurada, acolhendo as conclusões sobre a prática dos atos identificados que sustentaram a identificação das infrações e a imputação da responsabilidade financeira sancionatória indiciada.

Reiteram os argumentos anteriormente apresentados nas respostas enviadas pela ARSC, em 10.03.2023 e 26.06.2023, no que se refere à falta de estabilidade dos membros do conselho diretivo, da prevista extinção das ARS, incêndios de 2017 e crise pandémica nos anos de 2020-2022 (constantes nos pontos anteriores deste capítulo).

Adicionalmente alegam, ainda, o que seguidamente se transcreve parcialmente ou se sintetiza:

A...

- *“(...) 2. Apontam-se, contudo, circunstâncias que se entendem relevantes, não obstante a culpa assumida porquanto não se observou o cuidado exigível no exercício de funções enquanto dirigente de nível superior.*
- *3. Sem prejuízo da responsabilidade solidária que assiste a cada membro pelas decisões colegiais, assinala-se que da distribuição de pelouros aos membros do Conselho Diretivo, de acordo com o determinado nas Deliberações n.os 159/2018, 678/2019 e 1160/2020 (anexas), não se teve um contacto mais próximo com os procedimentos administrativos atinentes à gestão de recursos humanos e à autorização dos pagamentos aos dirigentes intermédios, encontrando-se tais competências de coordenação atribuídas a outros membros do Conselho Diretivo. (...)*
- *7. Considera-se, pela argumentação apresentada, que se evidencia que a infração só pode ser imputada a título de negligência (...).”*

D...

- *“(...) d. Ao longo do exercício de funções enquanto dirigente superior, as informações relativas ao processamento para pagamento das remunerações dos dirigentes intermédios, porquanto oriundas dos serviços técnicos competentes de gestão de recursos humanos, não levantavam – ao meu olhar menos habilitado para as questões jurídicas – quaisquer dúvidas de cariz técnico que pudessem dotar-me da necessária argumentação para questionar o processo ou a sua prática continuada;*
- *e. Sem embargo, procedi sempre a uma análise crítica às informações que me eram remetidas, não detendo os conhecimentos jurídicos específicos que me permitissem confrontar a legitimidade de procedimentos consolidados na Instituição, contando assim*

com a intervenção de diversos juristas que exercem funções no Departamento de Recursos Humanos da ARSC, IP, pelo que a continuidade da prática em causa não me suscitou a suspeita de eventual infração (...).

- *f. Considero, pelos argumentos aduzidos, que se evidencia suficientemente que a infração só me pode ser imputada a título de negligência (...)*”.

E...

- *“(...) 3 - Enquanto vogal do Conselho Diretivo a quem, no âmbito da distribuição de pelouros foi cometida a responsabilidade pela gestão financeira e, conseqüentemente, pela autorização dos pagamentos relativos às remunerações mensais dos dirigentes intermédios, assumo não ter observado o máximo de cuidado exigível enquanto dirigente de nível superior (...).*
- *5 - Embora tenha procurado sempre proceder - no limite da disponibilidade face à amplitude de questões que, por norma, integravam as agendas de trabalho – a uma análise crítica e detalhada das informações remetidas pelos serviços competentes relativamente ao processamento para pagamento das remunerações dos dirigentes intermédios, admito que, neste contexto específico, possa ter assumido uma conduta que não tenha correspondido inteiramente ao nível das exigências decorrentes do cargo desempenhado, tomando as referidas informações como adequada e legalmente fundadas (...).*
- *6 - Considero, por todo o exposto, estar suficientemente evidenciado que a infração em causa só me pode ser imputada a título de negligência (...)*”.

C...

- *“(...) 3. Embora tenha sempre procurado proceder a uma análise crítica e detalhada das informações dos serviços, reconheço que poderei, ainda assim, não ter observado o máximo cuidado exigível no exercício de funções enquanto dirigente de nível superior.*
- *4. Sem prejuízo da responsabilidade solidária que assiste a cada membro pelas decisões colegiais, assinala-se que da distribuição de pelouros aos membros do Conselho Diretivo, de acordo com o determinado nas Deliberações n.ºs 159/2018, 678/2019 e 1160/2020 (anexas), resultou a atribuição, ao indiciado responsável, das responsabilidades de coordenação genérica e de gestão corrente, entre outros, do Departamento de Recursos Humanos, assumindo-se, em linha com o apontado no Relato, e atenta a proximidade funcional com os serviços técnicos competentes pelo processamento das remunerações dos dirigentes intermédios, não ter observado o máximo cuidado exigível enquanto dirigente de nível superior.*
- *7. Considera-se, pela argumentação apresentada, que se evidencia suficientemente que a infração só pode ser imputada a título de negligência (...)*”.

B...

- “(...) 3. É certo que, enquanto Vice-Presidente, único médico do Conselho Diretivo, se dedicou a áreas eminentemente técnicas, de planeamento, contratualização e reforma dos cuidados de saúde primários, com absoluta exclusão de qualquer outra (...).
- 6. (...) entre 1 de maio de 2019 e 1 de novembro de 2021 (...) não ocorreu nenhuma nova nomeação sem concurso, tendo sim, ocorrido duas nomeações (...) já depois da cessação de funções do imputado.
- 7. No mais e no resto, considerando o que já aqui vai relatado, as funções iminentemente técnicas que veio a assumir, a total falta de contacto com o Departamento de Recursos Humanos ou com o Departamento Financeiro, julga-se estar suficientemente evidenciado que, in casu, a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, nos termos da alínea a) do n.º 9 do art. 65º da LOPTC (...).
- 11.2 Na verdade, quando iniciou funções como Vice-Presidente da ARS Centro, o imputado procurou implementar o seu “plano estratégico para a ARS Centro”, que havia sido aprovado pela CRESAP, validado pela Ministra da Saúde, Marta Temido e que levaria à sua nomeação (...).”
- 4. Este mesmo relatório, sob a forma de proposta, foi analisado e discutido, além de partilhado via email por todos os Departamentos no início de junho de 2019, e tinha em conta um aspeto fundamental: a sua implementação exigia e dependia também da revisão do “Regulamento Interno da ARS Centro”, por via do qual se resolveria, entre outras, a questão aqui tratada, da falta de abertura de concursos.
- 5. Sucede, porém, que o “projeto de mudança” ou “plano estratégico” apresentado e defendido pelo Vice-Presidente, nunca passou do papel (...)”²⁸.

Todos os responsáveis indiciados solicitam que as circunstâncias em que atuaram possam ser consideradas como fator desculpabilizante da sua conduta, concluem que a infração só lhes pode ser imputada a título de negligência e que não existem anteriores juízos de censura e recomendações, pelo que terminam pedindo a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. Com exceção do indiciado responsável B..., todos os demais indiciados responsáveis manifestam disponibilidade para, caso o TdC entenda não relevar a responsabilidade financeira sancionatória em apreço, efetuar o pagamento da multa, pelo seu valor mínimo, se o Tribunal assim o vier a entender.

28 O respondente tece, ainda, um conjunto de considerações sobre o trabalho que se propôs realizar na ARSC e as condicionantes que identifica, bem como ilegalidades que, no seu entender, terão ocorrido em matéria de alteração de posicionamentos remuneratórios. Por último, solicita a extinção da sua responsabilidade individual e “o seguimento dos autos para investigação, nomeadamente de aumentos salariais efetuados em abril de 2021”

Todavia, na denúncia que conduziu à abertura deste processo de ARF já era feita referência a eventuais ilegalidades em alterações de posicionamentos remuneratórios e já se dava conta que a mesma tinha sido também remetida para a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (que abriu o Proc.º n.º 0007/2022-ESC, concluído em 27.09.2022) e para a Provedoria de Justiça. Por despacho de 30.05.2023, foi determinado que o objeto deste ARF compreenderia, apenas, as designações ilegais de pessoal dirigente, em regime de substituição.

VII. APRECIÇÃO

1. De acordo com a factualidade descrita, assente na documentação carreada para os autos (que os indiciados responsáveis não contraditaram), o conselho diretivo da ARSC designou e manteve em funções em regime de substituição, ininterruptamente, desde diversos anos (2012, 2013, 2015, 2016, 2021 e 2022) os dirigentes intermédios identificados no quadro inserto no ponto 1. do capítulo III deste relatório, sem a abertura de procedimentos concursais de recrutamento, seleção e provimento.
2. Nos termos dos artigos 20.º e seguintes do EPD os cargos dirigentes devem ser exercidos em regime de comissão de serviço, na sequência de procedimento concursal para o respetivo recrutamento, seleção e provimento.
3. Os cargos dirigentes podem ainda ser exercidos em regime de substituição, nos casos de ausência ou de impedimento do respetivo titular, quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias, ou em caso de vacatura do lugar, cessando na data em que o titular retome funções, ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular (n.ºs 1 e 3 do artigo 27.º do EPD).
4. Nos casos identificados neste processo de ARF, a designação em regime de substituição decorreu de vacatura do lugar. Assim, a manutenção em funções dos identificados dirigentes intermédios, após o decurso dos 90 dias (datas referidas no quadro inserto no ponto 1. do capítulo III deste relatório), tornou-se ilegal, uma vez que não foi aberto e publicitado o respetivo procedimento concursal de recrutamento, seleção e provimento, desrespeitando-se o disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD. Em consequência, os pagamentos efetuados a estes dirigentes, que se mantêm ilegalmente designados, também são ilegais.
5. As justificações apresentadas não permitem afastar as ilegalidades apuradas:
 - a) Desde logo, mencione-se que, no caso dos 3 dirigentes nomeados em regime de substituição, com efeitos a 29.05.2012, na sequência da reorganização das ARS, com invocação de que já se encontravam providos no mesmo cargo, em comissão de serviço, precedida de procedimento concursal, que essa comissão de serviço cessou com a reorganização dos serviços, como se preceitua na alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º do EPD²⁹.
 - b) A nomeação dos membros do conselho diretivo, em regime de substituição, com frequente mudança de titulares e, em alguns períodos temporais sem o mínimo de 3 elementos, pode

²⁹ Não se comprovou o cumprimento da 2.ª parte desta alínea “*salvo se for expressamente mantida a comissão de serviço no cargo dirigente do mesmo nível que lhe suceda*”.

constituir um fator de dificuldade na gestão da entidade, mas não impedia a realização das diligências necessárias para a abertura, publicitação e realização dos procedimentos concursais em apreço.

- c) Encontrando-se definida a organização da ARSC, desde 2013, com identificação das unidades orgânicas e do conteúdo funcional respetivo, era possível definir os perfis para os candidatos a recrutar. Mesmo que ocorressem alterações na composição do júri, tal não obviava à concretização dos procedimentos concursais.
 - d) Quanto aos argumentos relativos aos incêndios na região Centro, no ano de 2017, à pandemia, anos 2020-2022, ou às alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 61/2022, de 23.09, compreende-se o seu impacto na gestão da ARSC, mas considera-se que, embora fossem suscetíveis de provocar algum atraso na realização dos procedimentos concursais, também não justificam a completa omissão.
6. Quanto ao alegado sobre as condições complexas e exigentes com que foi necessário lidar na ARSC, como a transferência de competências legais e estatutárias para outras entidades e a falta de um contacto próximo com os procedimentos administrativos atinentes à gestão de recursos humanos e à autorização dos pagamentos aos dirigentes intermédios, encontrando-se tais competências atribuídas a outros membros do conselho diretivo, também não se consideram procedentes, porquanto:
- a) Os titulares de cargos dirigentes estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo observar no desempenho das suas funções os valores fundamentais e princípios da atividade administrativa consagrados na Constituição e na lei, designadamente os da legalidade, competência, responsabilidade, transparência, por forma a assegurar o respeito e confiança dos trabalhadores em funções públicas, devendo promover uma gestão orientada para resultados e por critérios de qualidade, eficácia e eficiência, aplicando de forma sistemática mecanismos de controlo (artigos 4.º e 5.º do EPD), o que os indiciados responsáveis não terão cumprido no que se refere à manutenção ilegal em funções destes dirigentes em regime de substituição;
 - b) No que se refere à falta de um contacto mais próximo com os procedimentos administrativos atinentes à gestão de recursos humanos e à autorização dos pagamentos aos dirigentes intermédios, conforme alegado pela indiciada responsável A..., importa sublinhar que, sendo esta indiciada responsável a presidente do conselho diretivo da ARSC e, como tal, a legal representante do organismo que dirige e também titular da competência

originária (enquanto membro do conselho diretivo), tinha um especial dever de cuidado na aplicação da lei e na observância dos procedimentos administrativos existentes.

- c) No que se refere, ainda, ao facto de as competências relativas à área de recursos humanos e financeira se encontrarem atribuídas a outros membros do conselho diretivo (conforme alegado pelos indiciados responsáveis A... e B...) importa referir que o conselho diretivo é um órgão colegial e, como tal, a responsabilidade dos membros que compõem o mesmo é solidária, apenas sendo admitida a exclusão da responsabilidade de qualquer dos seus membros se na reunião em que foi tomada uma deliberação tiverem manifestado o seu desacordo em declaração registada na respetiva ata, o que não ocorreu nas situações em apreço.

A indiciada responsável exerce funções na ARSC ininterruptamente durante cerca de 6 anos (desde dezembro de 2017 até à presente data) e o indiciado responsável B... exerceu funções na mesma entidade ininterruptamente durante um período superior a 3 anos (desde maio de 2019 a novembro de 2021).

7. Relativamente ao alegado quanto à falta de conhecimentos em matérias de recursos humanos e jurídicos tomando as informações dos serviços competentes como adequada e legalmente fundadas (conforme alegado pelo indiciado responsável D... e E...) importa trazer à colação que todos os dirigentes superiores devem observar no desempenho das suas funções os valores fundamentais e princípios da atividade administrativa, designadamente, os da legalidade, competência e responsabilidade, a qual é acrescida para os vogais com competências atribuídas na área financeira porquanto, previamente à autorização das despesas e dos pagamentos, devem verificar a respetiva conformidade legal [artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07 (e sucessivas alterações), que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)]. No caso nem existiram informações sobre esta manutenção de designações em regime de substituição.

Estão nesta situação, em especial, os indiciados responsáveis D... e, em particular, E... que exerceu funções na ARSC ininterruptamente durante 9 anos (desde outubro de 2011 a outubro de 2020).

8. O indiciado responsável C... assume não ter observado o cuidado exigível que deveria ter tido enquanto dirigente de nível superior. Acresce que o mesmo detinha competências delegadas na área de recursos humanos, exercendo funções na ARSC ininterruptamente durante 7 anos (desde setembro de 2016 até à presente data).

9. Conclui-se, assim, que a manutenção do exercício de funções em regime de substituição, como detalhado no quadro inserto no ponto 1. do capítulo III deste relatório, é ilegal, nos termos do n.º 3 do artigo 27.º do EPD, e imputável aos indiciados responsáveis, nos termos do anexo II a este relatório.
10. Por último, saliente-se o facto de se confirmar a intenção de integração dos serviços das ARS na Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde ou nas Unidades Locais de Saúde, conforme decorre do preâmbulo da Portaria n.º 306-A/2023, de 12.10^{3º}, e ainda de os indiciados responsáveis admitirem sem reservas a respetiva responsabilidade financeira sancionatória.

VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÃO FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

1. A manutenção para além do prazo legal de dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC, designados em regime de substituição, por vacatura de lugar, sem abertura e publicitação do necessário procedimento concursal de recrutamento, seleção e provimento, como detalhado no quadro inserto no ponto 1. do capítulo III deste relatório, desrespeita o disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD, e é suscetível de configurar a prática de infração financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“violação de normas legais ou regulamentares relativas (...) à admissão de pessoal”*.
2. A manutenção ilegal de cada uma daquelas 11 designações em regime de substituição, é suscetível de constituir uma infração financeira continuada, nos termos do artigo 30.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, e uma vez que se verificam os requisitos para tal qualificação.

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

3. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.
4. Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

^{3º} Publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 198.

5. São responsáveis por estas infrações os membros do conselho diretivo da ARSC (identificados em anexo I a este relatório) que, detendo a competência para autorizar a abertura de procedimentos concursais de seleção e recrutamento de dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC, bem como para proceder à sua designação, não diligenciaram pela prática desses atos, permitindo a manutenção ilegal daquelas 11 designações, em regime de substituição, por vacatura do lugar.

Igualmente são responsáveis, os membros do conselho diretivo que autorizaram os pagamentos ilegais a cada um dos dirigentes em regime de substituição ilegal, E..., desde o ano de 2012 até 21.10.2020, e D..., desde 22.10.2020 até à presente data.

6. Mas, atendendo aos períodos temporais em causa, mesmo considerando que se está perante infrações continuadas, nos termos do artigo 30.º do Código Penal, e atentas as duas suspensões de prazo motivadas pela legislação COVID-19, considera-se que a responsabilidade de alguns dos eventuais responsáveis pela manutenção ilegal das designações em regime de substituição, já se encontra prescrita (n.ºs 1 a 3 do artigo 70.º, ambos da LOPTC), devidamente identificados no anexo II a este relatório.

7. Neste sentido, tendo o presente processo de auditoria para ARF sido aberto por despachos de 30 e de 31.05.2023 (notificado à ARSC por ofício de 05.06.2023), o procedimento de ARF apenas poderá, ainda, decorrer para imputação de eventual responsabilidade financeira aos membros do conselho diretivo que mantiveram ilegalmente os dirigentes intermédios, em funções sem a abertura dos respetivos procedimentos concursais, bem como os que efetuaram os respetivos pagamentos, desde 31.05.2018, como se indica em anexo I a este relatório³¹.

Assim, a responsabilidade financeira sancionatória em apreço é imputada a:

- Presidente, A...;
- Vice-Presidente, B....
- Vogais, E..., C..., e D....

C. SANCIONAMENTO DA INFRAÇÃO FINANCEIRA

8. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 89.º, da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem

³¹ Critério semelhante foi mencionado na já citada Sentença n.º 26/2022 – 3.ª Secção, de 17.11.2022.

como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC³² (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €), a determinar nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

9. Esta responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, caso se verifiquem os pressupostos aí indicados.
10. No que concerne à possibilidade de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do TdC (como resulta do emprego do termo “*podem*”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexistem, em relação à entidade e aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório, como exigido nas alíneas b) e c).

Quanto à culpa dos indiciados responsáveis [alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º], enquanto dirigentes públicos de nível superior e atentas as funções de gestão, em matéria de recursos humanos, que lhes estavam atribuídas, deviam conhecer os preceitos legais que foram desrespeitados, não tendo atuado, assim, com o cuidado que lhes era exigível.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018³³, foi, em 06.12.2023, emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta o Parecer n.º 76/2023.

X. CONCLUSÕES

1. Desde o ano de 2012 e seguintes, que dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC foram designados em regime de substituição, com fundamento na vacatura de lugar, sem abertura, publicitação e realização dos respetivos procedimentos concursais, com vista à designação em

³² O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

³³ Com as alterações introduzidas pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, de 24.02 e 2/2022-PG, de 29.03, publicadas no Diário da República, 2.ª Série, n.º 48, de 10.03.2021 e n.º 68, de 06.04.2022, respetivamente.

regime de comissão de serviço, permanecendo atualmente no exercício dessas funções e ao abrigo da mesma designação.

2. O exercício de funções dirigentes, em regime de substituição, em caso de vacatura do lugar, que perdurem a partir do 91.º dia sem que esteja em curso procedimento concursal tendente à designação do titular (a ser designado em comissão de serviço), bem como o respetivo pagamento da remuneração, são ilegais, por desrespeito do disposto no n.º 3 do artigo 27.º do EPD e configura a prática de infração financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“violação de normas legais ou regulamentares relativas (...) à admissão de pessoal”*.
3. Este comportamento foi justificado pelos indiciados responsáveis com condições complexas e exigentes internas à ARSC (como a transferência de competências legais e estatutárias para outras entidades e previsível extinção das ARS) e externas (incêndios que assolaram a região Centro no verão de 2017 e crise pandémica causada pelo vírus SARS-CoV-2, nos anos de 2020-2022) com que foi necessário lidar.
4. A manutenção ilegal de cada uma das onze designações em regime de substituição, aqui em causa, é suscetível de constituir uma infração financeira continuada, nos termos do artigo 30.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, e uma vez que se verificam os requisitos para tal qualificação.
5. Mas, atendendo aos períodos temporais em causa, mesmo considerando que se está perante infrações continuadas, nos termos do artigo 30.º do Código Penal, e atentas as duas suspensões de prazo motivadas pela legislação COVID-19, considera-se que a responsabilidade de alguns dos eventuais responsáveis pela manutenção ilegal das designações em regime de substituição, já se encontra prescrita (n.ºs 1 a 3 do artigo 70.º, ambos da LOPTC), devidamente identificados no anexo II.
6. Ainda, assim, são responsáveis por estas infrações os membros do conselho diretivo da ARSC, a Presidente, ex-Vice-Presidente e os Vogais A..., B..., E..., C... e D..., respetivamente, que detendo a competência para autorizar a abertura de procedimentos concursais de seleção e recrutamento de dirigentes intermédios do mapa de pessoal da ARSC, bem como para proceder à sua designação, não diligenciaram pela prática desses atos, permitindo a manutenção ilegal daquelas designações, em regime de substituição, por vacatura do lugar.
7. Igualmente são responsáveis os Vogais do conselho diretivo da ARSC, E... e D..., que autorizaram os pagamentos ilegais a cada um dos dirigentes em regime de substituição ilegal.

8. No exercício de direito do contraditório, os indiciados responsáveis responsabilizam-se pela prática das infrações e por não terem observado o cuidado exigível no exercício das funções, mas solicitam a relevação da respetiva responsabilidade financeira sancionatória atendendo a que a infração só lhes pode ser imputada a título de negligência e não existem juízos de censura e recomendações anteriores. Com exceção do indiciado responsável, B..., requerem também, caso o TdC não releve a responsabilidade financeira sancionatória, o pagamento da multa pelo seu valor mínimo.
9. Tendo em conta a ponderação do contexto em que as infrações financeiras foram praticadas, designadamente o período de tempo em que decorrem as ilegalidades e a inexistência de juízos anteriores de censura e de recomendação, entende-se, ainda, assim, não estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira em apreço, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

XI. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade na manutenção em funções dos onze dirigentes intermédios após o prazo legal sem a abertura e publicitação dos respetivos procedimentos concursais de recrutamento, seleção e provimento e identifica os responsáveis no ponto B do capítulo VIII do relatório e no anexo II.
- b) Recomendar à ARSC, o cumprimento de todos os normativos previstos no Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública e relativos à abertura dos procedimentos concursais para recrutamento, seleção e provimento para o exercício de cargos dirigentes em regime de comissão de serviço (artigo 20.º e seguintes) e não permitir que designações em regime de substituição, em virtude da vacatura do lugar, excedam o prazo legal de 90 dias (n.º 3 do artigo 27.º do EPD).
- c) Fixar os emolumentos devidos pela ARSC em 1.716,40 €, ao abrigo do estatuído no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04.

- d) Remeter cópia do relatório:
- À Presidente da ARSC e indiciada responsável, A...;
 - Aos demais indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato.
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 2 do artigo 55.º e do n.º 1 do artigo 57.º da LOPTC.
- f) Após a entrega do relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na internet, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Lisboa, 21 de dezembro de 2023.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Luís Filipe Cracel Viana – Relator

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Zélia Pereira	Técnica Verificadora Superior de 1ª classe - Jurista	

Anexo I – Mapa de infrações geradoras de eventual responsabilidade financeira sancionatória

Anexo II – Identificação dos dirigentes superiores da ARSC

ANEXO III - Respostas apresentadas no exercício do direito do contraditório

De: [REDACTED] <[REDACTED]>
Enviado: 1 de novembro de 2023 19:59
Para: Tribunal de Contas - DFCARF
Assunto: Processo n.º 15/2023 - ARF 2.ª Secção | Auditoria para apuramento de responsabilidade financeira sancionatória relativa à designação de pessoal dirigente em regime de substituição na ARSCentro, IP
Anexos: Delib 1160_2020 Distribuição responsabilidades coordenação genérica, gestão....pdf

Não costuma receber e-mails de [REDACTED] [Saiba por que motivo isto é importante](#)

Exma. Senhora
Dra. Helena Santos
Auditora-Coordenadora
Departamento de Fiscalização Concomitante e Apoio ao Apuramento de Responsabilidade Financeira

Tendo sido notificado do Relato respeitante à ação identificada em epígrafe, pela V/ comunicação com referência DFCARF 46966/2023, de 23 de outubro p.p., e na qualidade de indiciado responsável, venho pela presente, e nos termos legalmente previstos, pronunciar-me sobre o conteúdo do Relato de Auditoria em apreço.

Assim, no âmbito do contraditório às conclusões vertidas no Relato, tenho a referir o seguinte, remetendo para a factualidade e documentação conexas já ali constantes:

1. Desde logo, acolho as conclusões sobre a prática dos atos identificados, não colocando em causa a metodologia e o apuramento dos factos que sustentam a identificação das infrações e consequente imputação da responsabilidade financeira sancionatória.
2. Contudo, tenho a apontar o circunstancialismo que entendo particularmente relevante na minha condição, não obstante a culpa que assumo porquanto não observei o máximo de cuidado exigível enquanto dirigente de nível superior:
 - a. Aquando do início de funções, em 23 de outubro de 2020, e considerada a então definida distribuição de pelouros no Conselho Diretivo, bem como o meu histórico funcional e a minha formação de base nas áreas da Economia e da Gestão, foi-me cometida a responsabilidade pela gestão financeira da Administração Regional de Saúde do Centro, IP (ARSC, IP), e, conseqüentemente, pela autorização dos pagamentos relativos às remunerações mensais dos dirigentes intermédios, sucedendo assim, ao nível do âmbito de atuação, ao anterior vogal que detinha aquelas competências (Deliberação n.º 1160/2020, de 29 de outubro - anexa);
 - b. O início de funções coincidiu com o período de crescendo da pandemia COVID-19, e tal como se explanou amplamente no decurso dos trabalhos de auditoria, a premência de desencadeamento de procedimentos de contratação pública, com vista à satisfação de necessidades em sede de emergência de saúde pública, não deixou margem para que pudesse, em tempo útil e com os recursos necessários (incluindo pessoal habilitado), questionar a legitimidade dos pagamentos aos dirigentes intermédios em regime de substituição, encontrando-se alguns deles diretamente envolvidos – inclusive enquanto autoridades de saúde pública – nas atividades de planeamento e gestão da crise pandémica;

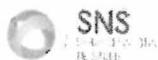
- c. Por outro lado, a atuação do Conselho Diretivo, como órgão de gestão de um Instituto Público que tem visto, de forma progressiva ao longo dos últimos anos, diversos diplomas legais transferirem as suas competências legais e estatutárias para outras entidades (Municípios, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, outras entidades do Ministério da Saúde como a Administração Central do Sistema de Saúde, e, mais recentemente, a própria Direção Executiva do SNS, num enquadramento de antecipada extinção das Administrações Regionais de Saúde), ficou assim condicionada ao nível de decisões no âmbito em escrutínio, considerando que os serviços (e o provimento dos respetivos dirigentes) dependem da estabilidade das competências que lhes sejam atribuídas;
 - d. Ao longo do exercício de funções enquanto dirigente superior, as informações relativas ao processamento para pagamento das remunerações dos dirigentes intermédios, porquanto oriundas dos serviços técnicos competentes de gestão de recursos humanos, não levantavam – ao meu olhar menos habilitado para as questões jurídicas – quaisquer dúvidas de cariz técnico que pudessem dotar-me da necessária argumentação para questionar o processo ou a sua prática continuada;
 - e. Sem embargo, procedi sempre a uma análise crítica às informações que me eram remetidas, não detendo os conhecimentos jurídicos específicos que me permitissem confrontar a legitimidade de procedimentos consolidados na Instituição, contando assim com a intervenção de diversos juristas que exercem funções no Departamento de Recursos Humanos da ARSC, IP, pelo que a continuidade da prática em causa não me suscitou a suspeita de eventual infração;
 - f. Considero, pelos argumentos aduzidos, que se evidencia suficientemente que a infração só me pode ser imputada a título de negligência, encontrando acompanhamento para esta asserção no número 10., *in fine*, do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração);
 - g. Não existiu recomendação anterior do Tribunal de Contas¹ ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade dos atos identificados;
 - h. Trata-se da primeira vez que o Tribunal de Contas me censura pela prática dos atos identificados².
3. Como se refere no número 9. do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração), a responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada, de acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - versão atualizada), caso se verifiquem os pressupostos aí indicados;
 4. Considerado o ponto 2. desta exposição, e salvo outro entendimento, encontram-se integralmente preenchidos os requisitos exigíveis para que me possa ser relevada a responsabilidade financeira sancionatória em causa, pelo que solicito, nos termos legalmente previstos, que o Tribunal de Contas releve a responsabilidade por infração financeira em que incorro;
 5. Sem prejuízo do exposto, e caso o Tribunal de Contas venha a entender diversamente, cumprirei com o referido no número 11 do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração).

1 e 2 – Vide número 10. do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração).

Considerando que, entretanto, cesso funções na ARSC, IP, informo que esta resposta segue igualmente pelo meu correio eletrónico pessoal ([REDACTED]).

Agradecendo toda a atenção dispensada, apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos.


Vogal do Conselho Diretivo



Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.
Alameda Júlio Henriques, s/n, Apartado 1087
3001-553 Coimbra, PORTUGAL
Tel.: (+351) 239 796 800
www.arscentro.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR

Esta mensagem e os seus anexos podem conter informação privilegiada e/ou confidencial, destinada exclusivamente a(o/s) destinatário(s). Se não for o destinatário, ou a pessoa responsável pela sua entrega ao destinatário, não pode copiar, entregar este documento a terceiros ou revelar o seu conteúdo, e deve eliminar de imediato esta mensagem do seu sistema.

Privileged / Confidential information may be contained in this E-mail and its attachments is intended only for the use of the intended recipient(s). If you are not the recipient, or the person responsible for delivering it to the recipient, you may not copy or disclose this to anyone else and must immediately eliminate this message from your system.

De: [REDACTED] >
Enviado: 9 de novembro de 2023 10:42
Para: Tribunal de Contas - DFCARF
Assunto: Processo n.º 15/2023 - ARF 2.ª Secção | Auditoria para apuramento de responsabilidade financeira sancionatória relativa à designação de pessoal dirigente em regime de substituição na ARSCentro, IP

Não costuma receber e-mails de [REDACTED]. Saiba por que motivo isto é importante

Exma. Senhora
Dra. Helena Santos
Auditora-Coordenadora
Departamento de Fiscalização Concomitante e Apoio ao Apuramento de Responsabilidade Financeira

Tendo sido notificado, pela comunicação com a referência DFCARF 46967/2023, de 23 de outubro p.p., do relato de auditoria respeitante à ação identificada em epígrafe, venho pelo presente, na qualidade de indiciado responsável, e nos termos legalmente consignados, pronunciar-me sobre o conteúdo do mesmo conforme segue:

1 - Atentas as conclusões vertidas no relato, desde já remeto para a factualidade nele apurada respeitante ao período temporal em que exerci funções na ARSC, IP e documentação conexas.

2 - Aceito as conclusões sobre a prática dos atos identificados, assim como a metodologia e o apuramento dos factos que sustentam a caracterização da infração, com a consequente imputação da responsabilidade financeira sancionatória.

3 - Enquanto vogal do Conselho Diretivo a quem, no âmbito da distribuição de pelouros foi cometida a responsabilidade pela gestão financeira e, conseqüentemente, pela autorização dos pagamentos relativos às remunerações mensais dos dirigentes intermédios, assumo não ter observado o máximo de cuidado exigível enquanto dirigente de nível superior.

4 - Ainda assim, não posso deixar de referir, em complemento dos condicionalismos oportunamente referenciados pela ARSC, IP no decurso dos trabalhos de auditoria, que o Conselho Diretivo, enquanto órgão de gestão de um instituto público, foi confrontado, ao longo dos anos (desde 2014 até aos dias de hoje, estando ainda por concluir) com um processo de descentralização visando a transferência de competências legais estatutárias para outras entidades, nomeadamente, autarquias locais e entidades intermunicipais, o qual se revelou muito complexo, exigente em termos de acompanhamento e particularmente sensível no todo da sua abordagem, tendo originado fortes constrangimentos ao nível da tomada de decisão no contexto ora em escrutínio, considerando que os serviços (e o provimento dos respetivos dirigentes) dependem da estabilidade das competências que lhes sejam atribuídas.

5 - Embora tenha procurado sempre proceder - no limite da disponibilidade face à amplitude de questões que, por norma, integravam as agendas de trabalho - a uma análise crítica e detalhada das informações remetidas pelos serviços competentes relativamente ao processamento para pagamento das remunerações dos dirigentes intermédios, admito que, neste contexto específico, possa ter assumido uma conduta que não tenha correspondido inteiramente ao nível das exigências decorrentes do cargo desempenhado, tomando as referidas informações como adequada e legalmente fundadas.

6 - Considero, por todo o exposto, estar suficientemente evidenciado que a infração em causa só me pode ser imputada a título de negligência, permitindo-me invocar, em abono deste entendimento, a não estar a incorrer

em erro de interpretação, o referido na parte final do número 10 do Ponto VI do relato (C. Sancionamento da Infração).

7 - Acresce não ter existido recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno à ARSC, IP para correção da irregularidade dos atos identificados.

8 - Sendo, ainda, esta a primeira vez que sou censurado pelo Tribunal de Contas pela prática dos atos identificados.

9 - Como se refere no número 9. do Ponto VI do relato (C. Sancionamento da Infração), a responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada, de acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - versão atualizada), caso se verifiquem os pressupostos aí indicados.

10 - Atento o referido nos pontos 6 a 8, e salvo outro e melhor entendimento, considero estarem preenchidos aqueles pressupostos pelo que solicito, nos termos legalmente previstos, seja relevada a responsabilidade por infração financeira em que incorro.

A não ocorrer o deferimento do ora solicitado desde já requeiro a emissão das guias para pagamento da multa pelo seu valor mínimo, conforme enunciado no número 11 do Ponto VI do relato (C. Sancionamento da Infração).

Com os melhores cumprimentos



De: [REDACTED]
Enviado: 9 de novembro de 2023 14:21
Para: Tribunal de Contas - DFCARF
Assunto: Processo n.º 15/2023 - ARF 2.ª Secção | Auditoria para apuramento de responsabilidade financeira sancionatória relativa à designação de pessoal dirigente em regime de substituição na ARSCentro, IP
Anexos: Delib 159-2018.pdf; Delib 678-2019.pdf; Delib 1160-2020.pdf
Importância: Alta
Confidencialidade: Confidencial

Não costuma receber e-mails de [REDACTED] Saiba por que motivo isto é importante

Exma. Senhora
Dra. Helena Santos
Auditora-Coordenadora
Departamento de Fiscalização Concomitante e Apoio ao Apuramento de Responsabilidade Financeira

Considerado o Relato respeitante à ação identificada em epígrafe, enviado pela V/ comunicação com referência DFCARF 46959/2023, de 23 de outubro p.p., cumpre, nos termos legalmente previstos, e enquanto indiciada responsável, enviar a V. Exa. pronúncia relativamente ao seu teor.

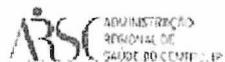
No que concerne às conclusões formuladas, e remetendo para o conteúdo do Relato quanto aos factos e documentos ali sinalizados, refere-se o seguinte:

1. Acolhem-se as conclusões sobre a prática dos atos identificados, não se disputando quer a metodologia quer o apuramento dos factos que sustentam a identificação das infrações e consequente imputação da responsabilidade financeira sancionatória.
2. Apontam-se, contudo, circunstâncias que se entendem relevantes, não obstante a culpa assumida porquanto não se observou o cuidado exigível no exercício de funções enquanto dirigente de nível superior.
3. Sem prejuízo da responsabilidade solidária que assiste a cada membro pelas decisões colegiais, assinala-se que da distribuição de pelouros aos membros do Conselho Diretivo, de acordo com o determinado nas Deliberações n.ºs 159/2018, 678/2019 e 1160/2020 (anexas), não se teve um contacto mais próximo com os procedimentos administrativos atinentes à gestão de recursos humanos e à autorização dos pagamentos aos dirigentes intermédios, encontrando-se tais competências de coordenação atribuídas a outros membros do Conselho Diretivo.
4. Como foi já amplamente explanado por esta Administração Regional de Saúde, e se encontra carreado aos autos no âmbito dos trabalhos da auditoria em apreço, os condicionalismos à atuação do Conselho Diretivo no período em análise (entre outros, volatilidade orgânica do órgão de gestão, ocorrências ao nível da saúde pública – incêndios e crise pandémica, reorganização da administração indireta no Ministério da Saúde) resultaram, de forma continuada, na urgência em executar diversos procedimentos (por exemplo, de contratação pública, no âmbito da pandemia COVID-19) em função da sua premência.

5. Por outro lado, a atuação do Conselho Diretivo, como órgão de gestão de um Instituto Público que tem visto, de forma progressiva ao longo dos últimos anos, diversos diplomas legais transferirem as suas competências legais e estatutárias para outras entidades (Municípios, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, outras entidades do Ministério da Saúde como a Administração Central do Sistema de Saúde, e, mais recentemente, a própria Direção Executiva do SNS, num enquadramento de antecipada extinção das Administrações Regionais de Saúde), ficou assim condicionada ao nível de decisões no âmbito em escrutínio, considerando que os serviços (e o provimento dos respetivos dirigentes) dependem da estabilidade das competências que lhes sejam atribuídas.
6. Como se refere no número 9. do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração), a responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada, de acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - versão atualizada), caso se verifiquem os pressupostos aí indicados.
7. Considera-se, pela argumentação apresentada, que se evidencia suficientemente que a infração só pode ser imputada a título de negligência, encontrando acompanhamento para esta asserção no número 10., *in fine*, do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração).
8. Não existiu recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade dos atos identificados.
9. Trata-se da primeira vez que o Tribunal de Contas censura a indiciada responsável pela prática dos atos identificados.
10. Salvo outro entendimento, encontram-se integralmente preenchidos os requisitos exigíveis para que possa ser relevada a responsabilidade financeira sancionatória em causa, pelo que se solicita, nos termos legalmente previstos, que o Tribunal de Contas releve a responsabilidade por infração financeira em que se incorre.
11. Sem prejuízo do exposto, e caso o Tribunal de Contas venha a entender diversamente, cumprir-se-á com o referido no número 11 do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração).

Agradecendo-se toda a atenção dispensada, apresenta-se a V. Exa. os melhores cumprimentos.


Presidente do Conselho Diretivo



Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.
Alameda Júlio Henriques, s/n, Apartado 1087
3001-553 Coimbra, PORTUGAL
Tel.: (+351) 239 796 800

De: [REDACTED]
Enviado: 9 de novembro de 2023 15:22
Para: Tribunal de Contas - DFCARF
Assunto: Processo n.º 15/2023 - ARF 2.ª Secção | Auditoria para apuramento de responsabilidade financeira sancionatória relativa à designação de pessoal dirigente em regime de substituição na ARSCentro, IP
Anexos: Delib 159_2018.pdf, Delib 678_2019.pdf, Delib 1160_2020.pdf
Importância: Alta
Confidencialidade: Confidencial

Não costuma receber e-mails de [REDACTED]. Saiba por que motivo isto é importante

Exma. Senhora
Dra. Helena Santos
Auditora-Coordenadora
Departamento de Fiscalização Concomitante e Apoio ao Apuramento de Responsabilidade Financeira

Considerado o Relato respeitante à ação identificada em epígrafe, enviado pela VI comunicação com referência DFCARF 46965/2023, de 23 de outubro p.p., cumpre, nos termos legalmente previstos, e enquanto indiciado responsável, e nos termos legalmente consignados, pronunciar-me sobre o seu teor conforme se segue:

1. Atentas as conclusões vertidas no relato, desde já se remete para a factualidade nele apurada respeitante ao período temporal em que exerço funções na ARSC.IP e documentação conexas.
2. Acolhem-se as conclusões sobre a prática dos atos identificados, assim como a metodologia e o apuramento dos factos que sustentam a identificação das infrações e consequente imputação da responsabilidade financeira sancionatória.
3. Embora tenha sempre procurado proceder a uma análise crítica e detalhada das informações dos serviços, reconheço que poderei, ainda assim, não ter observado o máximo cuidado exigível no exercício de funções enquanto dirigente de nível superior.
4. Sem prejuízo da responsabilidade solidária que assiste a cada membro pelas decisões colegiais, assinala-se que da distribuição de pelouros aos membros do Conselho Diretivo, de acordo com o determinado nas Deliberações n.ºs 159/2018, 678/2019 e 1160/2020 (anexas), resultou a atribuição, ao indiciado responsável, das responsabilidades de coordenação genérica e de gestão corrente, entre outros, do Departamento de Recursos Humanos, assumindo-se, em linha com o apontado no Relato, e atenta a proximidade funcional com os serviços técnicos competentes pelo processamento das remunerações dos dirigentes intermédios, não ter observado o máximo cuidado exigível enquanto dirigente de nível superior.
5. Como foi já amplamente explanado por esta Administração Regional de Saúde, e se encontra carreado aos autos no âmbito dos trabalhos da auditoria em apreço, os condicionalismos à atuação do Conselho Diretivo no período em análise (entre outros,

volatilidade orgânica do órgão de gestão, ocorrências ao nível da saúde pública – incêndios e crise pandémica, reorganização da administração indireta no Ministério da Saúde) resultaram, de forma continuada, na urgência em executar diversos procedimentos em função da sua premência.

6. Por outro lado, a atuação do Conselho Diretivo, como órgão de gestão de um Instituto Público que tem visto, de forma progressiva ao longo dos últimos anos, diversos diplomas legais transferirem as suas competências legais e estatutárias para outras entidades (Municípios, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, outras entidades do Ministério da Saúde como a Administração Central do Sistema de Saúde, e, mais recentemente, a própria Direção Executiva do SNS, num enquadramento de antecipada extinção das Administrações Regionais de Saúde), ficou assim condicionada ao nível de decisões no âmbito em escrutínio, considerando que os serviços (e o provimento dos respetivos dirigentes) dependem da estabilidade das competências que lhes sejam atribuídas.
7. Considera-se, pela argumentação apresentada, que se evidencia suficientemente que a infração só pode ser imputada a título de negligência, permitindo-me invocar em abono deste entendimento, se não estiver em erro de interpretação, o referido no número 10., *in fine*, do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração).
8. Não existiu recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade dos atos identificados.
9. Trata-se da primeira vez que o Tribunal de Contas censura o indiciado como responsável pela prática dos atos identificados.
10. Como se refere no número 9. do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração), a responsabilidade, que é pessoal e individual, é suscetível de ser relevada, de acordo com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - versão atualizada), caso se verifiquem os pressupostos aí indicados
11. Salvo outro entendimento, encontram-se preenchidos os pressupostos para que possa ser relevada a responsabilidade financeira sancionatória em causa, pelo que se solicita, nos termos legalmente previstos, que o Tribunal de Contas releve a responsabilidade por infração financeira em que se incorre.
12. Sem prescindir do exposto, e caso o Tribunal de Contas venha a entender diversamente, cumprir-se-á com o referido no número 11 do Ponto VI do Relato (C. Sancionamento da Infração).

Agradecendo-se toda a atenção dispensada, apresenta-se a V. Exa. os melhores cumprimentos.

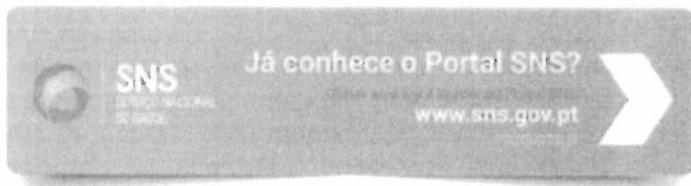

Vogal do Conselho Diretivo

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DO CENTRO IP | REGIONAL HEALTH ADMINISTRATION OF CENTRAL PORTUGAL
Alameda Júlio Henriques
3000-457 Coimbra
Tel.: 239 796 800 | Fax: 239 796 861
www.arscentro.min-saude.pt

REVISE ANTES DE IMPRIMIR



ADMINISTRAÇÃO
REGIONAL DE
SAÚDE DO CENTRO, I.P.



De um melhor passo
do SNS do futuro
PT



Esta mensagem e os seus anexos podem conter informação privilegiada e/ou confidencial, destinada exclusivamente ao(s) destinatário(s). Se não for o destinatário, ou a pessoa responsável pela sua entrega ao destinatário, não pode copiar, entregar este documento a terceiros ou revelar o seu conteúdo, e deve eliminar de imediato esta mensagem do seu sistema.

Privileged / Confidential information may be contained in this E-mail and its attachments is intended only for the use of the intended recipient(s). If you are not the recipient, or the person responsible for delivering it to the recipient, you may not copy or disclose this to anyone else and must immediately eliminate this message from your system.

Tribunal de Contas – Dept. Fiscalização Concomitante e Apoio ARF

**Processo n.º 15/2023 – ARF 2ª Secção: auditoria para apuramento de
responsabilidade financeira sancionatória relativa à designação de pessoal dirigente
em regime de substituição na ARS Centro, IP**

**Ex.ª Sra. Dra. Helena Santos, Auditora-Coordenadora
do Dept. de Fiscalização Concomitante e Apoio ao
Apuramento de Responsabilidades Financeiras**

[REDACTED], melhor identificado nos autos à margem referenciados, na
qualidade de ex. Vice-Presidente do Conselho Diretivo da ARS Centro, IP, devidamente
notificado para se pronunciar, no prazo de 20 dias, sobre o conteúdo da auditoria referida,
vem fazer isso mesmo, nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Da pronúncia do imputado: em defesa dos seus atos

1. Não questionando a metodologia e o conteúdo do Relato de Auditoria em apreço, o
imputado assume como válidas as conclusões sobre a prática dos atos identificados que
sustentam a identificação das infrações e a objetiva imputação da responsabilidade
financeira sancionatória.

2. O imputado reconhece assim, a sua responsabilidade, mas, como se procurará
demonstrar, tem aqui total aplicação o disposto no n.º 9 do art. 65º da LOPTC, na medida
em que a infração só poderá ser imputada a título de negligência, estando igualmente
preenchidos os restantes requisitos para que a responsabilidade se extinga pela relevação
da mesma, nos termos da al. e) do n.º 2 do art. 69º do mesmo diploma.

3. É certo que, enquanto Vice-Presidente, único médico do Conselho Diretivo, se dedicou a áreas eminentemente técnicas, de planeamento, contratualização e reforma dos cuidados de saúde primários, com absoluta exclusão de qualquer outra, isto é, o “Departamento de Planeamento e Contratualização, na área funcional dos cuidados de saúde primários” e a “Equipa Regional de Apoio para a Reforma dos Cuidados de Saúde Primários” (anexo nº1 e nº2, respetivamente, Deliberação n.º 678/2019, publicada em DR, 2ª série, n.º 109, de 6 de junho, e da Deliberação 1160/2020, publicada em DR, 2ª série, n.º 220, de 11 de Novembro) e respetiva “Ordem de Serviço” da ARS Centro, de 30 de Outubro de 2020 (anexo nº3), que deixa claro que *“os departamentos, unidades, serviços e áreas funcionais na direta dependência do Conselho Diretivo devem sujeitar à vista prévia do(s) membros daquele órgão a quem cabe a coordenação e gestão do respetivo sector toda a informação a submeter à decisão superior”*, estando à área dos recursos humanos sob a responsabilidade de coordenação e gestão do Vogal, [REDACTED]

4. Muitos fatores terão contribuído para que tais ilegalidades tivessem sido cometidas, e persistissem no tempo, não esquecendo, sobretudo, o período pandémico (fim de 2019 até meados de 2021) mas tal não é desculpa, argumento ou razão suficientemente sólida ou válida quando estamos a falar de nomeações que ocorreram, nalguns casos, em 2011.

5. A persistência da ilegalidade no tempo não se ficou só a dever, como sustentou a ARS Centro (Ponto VI), à falta de estabilidade do seu Conselho Diretivo, não designado na totalidade entre 2014 e outubro de 2022. Assim como, se contesta veementemente que tal não tenha sucedido em 2021 por causa da saída do Vice-Presidente, aqui imputado.

6. Nenhuma destas explicações é consentânea com o que se passou e foi presenciado pelo aqui imputado entre 1 de maio de 2019 e 1 de novembro de 2021, como será exposto na 2ª parte, salientando-se desde já, que neste período também não ocorreu nenhuma nova nomeação sem concurso, tendo sim, ocorrido duas nomeações ([REDACTED] e [REDACTED]) já depois da cessação de funções do imputado.

7. No mais e no resto, considerando o que já aqui vai relatado, as funções iminentemente técnicas que veio a assumir, a total falta de contacto com o Departamento de Recursos Humanos ou com o Departamento Financeiro, julga-se estar suficientemente evidenciado que, *in casu*, a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, nos termos da alínea a) do n.º 9 do art. 65º da LOPTC.

8. Sendo certo, depois, que nunca houve, no caso concreto, qualquer recomendação do Tribuna de Contas ou de qualquer órgão interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do processo adotado (alínea b), do mesmo normativo), bem como o facto de esta ser a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censura o seu autor pela prática de infração (alínea c)), estão plenamente preenchidos os pressupostos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade pela infração financeira em causa, o que determinará a consequente extinção da responsabilidade, nos termos da alínea e) do n.º 2 do art 69º do mesmo diploma, o que desde já se requer.

II – Da pronúncia do imputado: no apuramento de outras responsabilidades

1. Em todo o caso descrito e evidenciado na parte I, a responsabilidade não se deve eventualmente extinguir em relação a todos os imputados com o fundamento geral da instabilidade da equipa diretiva e o período pandémico, na medida em que parece haver responsabilidades diretas, não negligentes, em relação à forma e modo como os trabalhadores identificados nos autos foram nomeados e como se mantiveram ao serviço sem que os respetivos concursos fossem desencadeados nos respetivos prazos legais.

2. Na verdade, quando iniciou funções como Vice-Presidente da ARS Centro, o imputado procurou implementar o seu “plano estratégico para a ARS Centro”, que havia sido aprovado pela CRESAP, validado pela Ministra da Saúde, [REDACTED] e que levaria à sua nomeação.

3. Nesse sentido, cumprindo esse plano estratégico, organizou no dia 27 de maio de 2019, no auditório do IPO de Coimbra, uma conferência/debate sobre o tema “Modelos Colaborativos e das Redes das Redes – Gerir a Mudança”, moderado pelo Prof [REDACTED], pelo [REDACTED] e pela [REDACTED]”, onde estiveram presentes pela primeira vez todos os departamentos da ARS do qual resultou

um relatório (**anexo nº4**, que se junta), onde foi definida a visão e estratégia da mudança a implementar na ARS Centro.

4. Este mesmo relatório, sob a forma de proposta, foi analisado e discutido, além de partilhado via email por todos os Departamentos no início de junho de 2019, e tinha em conta um aspeto fundamental: a sua implementação exigia e dependia também da revisitação do “Regulamento Interno da ARS Centro”, por via do qual se resolveria, entre outras, a questão aqui tratada, da falta de abertura de concursos.

5. Sucede, porém, que o “projeto de mudança” ou “plano estratégico” apresentado e defendido pelo Vice-Presidente, nunca passou do papel e foi rapidamente “engavetado” pela presidente do CD da ARS Centro.

6. O que motivou que escassos três meses depois de ter tomado posse, o imputado tivesse reunido com a Ministra da Saúde para denunciar esta situação geral de impasse, manifestando a sua total *“incapacidade de se integrar num modelo de governação burocrático e vertical.”*

7. A pedido expresso da Ministra da Saúde e para cumprir a missão fundamental relativa à “Reforma dos cuidados de saúde primários” em curso, o imputado, julgando ingenuamente que algo podia mudar, aceitou continuar como Vice-Presidente da ARS Centro desde que lhe fosse autorizada a acumulação pública não remunerada de funções clínicas na então Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados de Celas (Coimbra) o que veio a acontecer por Despacho ministerial, datado de 18.07.2019 (**anexo nº5**).

8. As preocupações do visado continuaram a ser expostas à Sr^a. Ministra da Saúde, tendo-se terminado o ano de 2019 com o objetivo de que iria em breve surgir, via, Departamento de Recursos Humanos apoiado pelo Gabinete Jurídico e do Cidadão, uma proposta de “Regulamento Interno da ARS Centro”, por via do qual se regularizaria, entre outras, a questão dos concursos.

9. E, entretanto, iniciou-se o período pandémico (dezembro de 2019) e tudo foi compreensivelmente adiado.

10. Porém, passado o primeiro período crítico da Pandemia, no dia 23 de Agosto de 2020, o imputado, vendo que nada mudava e já exasperado com a “gestão” da ARS Centro, volta a reportar via email à Ministra da Saúde (**anexo nº6**) o seu desacordo absoluto pelo modo de funcionamento da ARS Centro, reportando um conjunto de “episódios caricatos” e manifestando a sua expressa vontade de fazer cessar as suas funções de Vice-Presidente, decorrente da sua “*total incapacidade*” para se “*adaptar a este modelo de trabalho*”.

11. Neste contexto, no dia 24 de agosto de 2020, em reunião presencial no Ministério da Saúde, a Ministra pede ao imputado para “ficar até ao fim do ano”, prometendo mudanças, que passavam designadamente pela substituição definitiva do Vogal da Área das Finanças da ARS Centro e pela criação de uma nova estrutura nacional para a Reforma dos Cuidados de Saúde Primários.

12. Dois meses depois, é cumprida a nomeação do novo vogal financeiro, Dr. Fernando Cravo e a ARS Centro emite a Deliberação n.º 1160/2020 para elaboração da proposta de “Regulamento interno da ARS Centro”, por via do qual se resolveria a situação de ilegalidade decorrentes da falta de concursos.

13. Mais uma vez, até fevereiro de 2021, nada foi feito.

14. E, a 28 de fevereiro de 2021, o imputado volta a reunir com a Sr^a. Ministra da Saúde, reitera o pedido de cessação de funções, o qual viria a ser aceite, mas só definitivamente efetivado no dia 1 de novembro de 2021, iniciando funções a 21.06.2021 como Coordenador dos Cuidados de Saúde Primários do Gabinete de Apoio às Políticas da Saúde (**GAPS, despacho no anexo nº7**).

15. E é justamente neste período de tempo, entre fevereiro e novembro de 2021, que na ASR Centro se produzem desenvolvimentos significativos, não quanto à regularização das ilegalidades respeitantes à falta dos concursos, mas sim quanto aos aumentos salariais (“alterações de posicionamento remuneratório”) a atribuir a determinados trabalhadores (tendo sido isso, aliás, que motivou a denúncia efetuada e que originou este processo.).

16. Quer dizer, de forma simples, o “Departamento de Recursos Humanos”, que desde pelo menos junho de 2019, deveria ter elaborado e apresentado uma proposta de “Regulamento Interno da ARS Centro”, por via do qual se procederia à regularização das ilegalidades relativas à falta de concursos, apresentou ao invés, uma *“proposta de alteração de posicionamentos remuneratórios”*, que abrangia alguns trabalhadores em situação ilegal (ex. Coordenador do Gabinete de Auditoria e Controlo Interno, entre outros), o que veio a suceder a 8 de Abril de 2021, tendo a proposta sido aprovada pelo CD da ARS Centro no dia 8 de Julho de 2021, com o voto contra do aqui imputado (**anexo nº8**).

17. Conforme se pode retirar da fundamentação dessa declaração de voto vencida, o imputado manteve a sua coerência na defesa de uma política de recursos humanos justa, destacando que *“não se entende uma medida desta natureza visto que no passado dia 08 de junho de 2021, o Conselho Diretivo deliberou rever o Regulamento Interno da ARSC, I.P, tendo sido iniciados os trabalhos pelo GJC em articulação com o DRH, com envolvimento de todos os Diretores de Departamento e que se aguardam as respetivas propostas.”*

18. Concluindo, em resumo, que *“pelas razões expostas, a proposta poderá ter efeito contrário ao bom desempenho e da otimização dos recursos humanos, considerando-se ainda, inoportuna, observando que o Regulamento Interno se encontra em revisão, devendo dessa revisão resultar propostas que criem condições para discriminar positivamente os lugares de liderança”*.

19. O imputado viria a sair definitivamente e tardiamente da ARS Centro no dia 1 de novembro, nada mais sabendo sobre o assunto em crise.

20. E saiu com a consciência de tudo ter feito para implementar o seu “plano estratégico”, devidamente confirmado em tempo próprio pela CRESAP, mas sabendo, demasiado tarde é certo, que os seus esforços não produziram os efeitos desejados, nomeadamente no que respeita ao “Regulamento Interno da ARS Centro”, cuja elaboração foi sendo sucessiva e injustificadamente protelada e, com ela, a regularização das ilegalidades decorrentes da falta dos concursos.

III – Conclusão

1. Considerando, pois, tudo o que vai exposto, julga-se estarem plenamente preenchidos os pressupostos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade pela infração financeira em causa, o que determinará a consequente extinção da responsabilidade em relação ao aqui imputado, nos termos da alínea e) do n.º 2 do art 69º do mesmo diploma, o que desde já se requer, como é de justiça!

2. Mas julga-se igualmente que deve também pertencer à justiça a investigação dos comportamentos que estão na base das ilegalidades perpetradas e mantidas desde pelo menos 2011.

Nestes termos e nos mais de direito aplicáveis, que Vs. Ex.ªs mui doutamente suprirão, requer-se:

a) a extinção da responsabilidade individual, nos termos e para os efeitos da alínea e) do n.º 2 do art 69º da LOPTC, por verificação integral dos pressupostos legais fixados no n.º 9 do art. 65º do mesmo diploma.

b) dar seguimento ao envio dos autos para quem de direito investigar a fim de serem apuradas as eventuais responsabilidades pelos comportamentos verificados na ARS Centro, nomeadamente na proposta de aumentos salariais efetuada em abril de 2021, pelo Departamento de Recurso Humanos, e que mereceu aprovação do CD da ARS centro, em julho desse ano, com voto contra do aqui imputado.

Junta: 8 documentos em anexo

Pede e espera deferimento

O imputado

Coimbra, 14 de novembro de 2023

Assinado por : [REDACTED]

Num. de Identificação: [REDACTED]

Data: 2023.11.15 23:48:20+00'00'

