

Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 1/2026 - ARF

2.ª SECÇÃO



PROCESSO N.º 9/2025 – ARF 2.ª Secção

**Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória por eventual
violação de normas relativas à contratação de Técnico Superior de Saúde pela
Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.**

(Processo de Denúncia n.º 212/2024)

LISBOA

2026

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	1
II. OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	1
III. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL.....	2
IV. FACTUALIDADE APURADA	5
V. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	11
VI. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS	16
A. EM SEDE DE PROCESSO DE DENÚNCIA E DE AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	16
B. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO	18
VII. APRECIAÇÃO.....	25
IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	34
X. CONCLUSÕES.....	34
XI. DECISÃO	35
FICHA TÉCNICA.....	37
ANEXO – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	

I. INTRODUÇÃO

1. Em 13.07.2024¹, foi recebida no Tribunal de Contas (TdC) uma denúncia sobre alegadas irregularidades praticadas desde 2009 pela Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E. (ULSG) e relativas à contratação de trabalhadores como Técnicos Superiores de Saúde, sem a necessária habilitação legal, o grau de especialista. Esta denúncia foi também remetida à Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), à Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) e à Entidade Reguladora da Saúde (ERS).
2. No TdC deu origem ao Processo de Denúncia (PD) n.º 212/2024, tendo o Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR), em cumprimento de despachos judiciais, de 22.08.2024, 04.10.2024 e 18.12.2024, realizado diligências instrutórias e remetido ofícios para a IGAS informar sobre a situação do Processo de Esclarecimentos n.º 307/2023-ESC², mencionado na denúncia, e para a ULSG se pronunciar³ e remeter esclarecimentos e documentos sobre a factualidade denunciada. A IGAS respondeu ao TdC, em 23.09.2024 e 13.11.2024⁴, e a ULSG não enviou resposta apesar de, em 23.01.2025, ter solicitado esclarecimentos⁵ sobre o teor do pedido feito por este Tribunal.
3. Por despacho do Juiz Conselheiro titular da Área de Responsabilidade V, de 10.02.2025, foi determinado o envio do PD n.º 212/2024 ao Departamento de Fiscalização Concomitante e Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF) e por despacho, de 11.03.2025, foi determinada a abertura de auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira⁶ (ARF).

II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1. O objetivo da auditoria consistiu no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras atinentes à contratação/manutenção em funções, desde, pelo menos, o ano de 2017, como Técnicos Superiores de Saúde sem habilitação profissional obrigatória (título de especialista), em desrespeito, designadamente do disposto no artigo 4.º, n.ºs 1 e 3 do artigo 5.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, na redação em vigor, e artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2024, de 05.01, ilegalidade suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea

¹ Registada na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com o n.º 2490/2024.

² Ofício ref.º S43469/2024, NATDR, de 27.08.

³ Ofício ref.º S488/2025– NATDR, de 08.01.

⁴ Ofícios ref.ºs IGAS-2024-003765 e mensagem de correio eletrónico registada com o n.º 9348/2024, respetivamente, nos quais foram dadas as respostas solicitadas e enviada a Informação de Avaliação Final, INF-2024-000721.

⁵ Mensagem de correio eletrónico registada na DGTC com o n.º 618/2025.

⁶ Comunicada à ULSG através do ofício n.º 10540/2025-DFCARF, de 14.03.

- I) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁷ (LOPTC) - “violação de normas legais ou regulamentares relativas à (...) admissão de pessoal”.
2. Por se ter considerado necessário, foram solicitadas informações e documentos complementares à ULSG, através do ofício n.º 10540/2025-DFCARF, de 14.03, que respondeu, em 09.04.2025⁸.
 3. O estudo da situação em apreço consubstanciou-se, assim, na análise da documentação e dos esclarecimentos remetidos nos processos de denúncia e de auditoria de apuramento de responsabilidade financeira deste Tribunal.
 4. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial, de 18.07.2025, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado à entidade auditada e aos indiciados responsáveis, ex-Presidente, Presidente, Vogal e ex-Vogais do Conselho de Administração da ULSG, A..., B..., C..., D..., E..., F..., G..., H..., I..., J... e K...⁹.
 5. De 18 a 21.08.2025, os indiciados responsáveis apresentaram as suas alegações¹⁰, de forma individual, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹¹, sempre que tal se haja revelado pertinente.

III. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

1. A ULSG foi criada em 01.10.2008, através do Decreto-Lei n.º 183/2008¹², de 04.09 [alínea c) do n.º 1], por integração dos Hospitais de Sousa Martins, da Guarda, e de Nossa Senhora da Assunção, de Seia, e dos Centros de Saúde do distrito da Guarda, com exceção dos Centros de Saúde de Vila Nova de Foz Côa e de Aguiar da Beira.
2. É uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, com autonomia financeira, patrimonial e administrativa e rege-se pelo Regime Jurídico do Setor Público Empresarial do Estado¹³ (RJSPE), atento o disposto nos artigos 63.º e 66.º do Decreto-Lei n.º 52/2022¹⁴, de 04.08

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 Mensagem de correio eletrónico registada na DGTC com o n.º 3428/2025.

⁹ Ofícios n.ºs 35321, 35328, 35324, 35318, 35320, 35323, 35322, 35319, 35325, 35327 e 35326/2025-DFCARF, de 23.07.2025.

¹⁰ Remetidas em anexo aos e-mails registados pela DGTC com os n.ºs 7231, 7096, 7233, 7230, 7232, 7241, 7175, 7097, 7178, 7098, 7126 e 7139/2025, de 18 a 21.08.2025.

¹¹ As referidas alegações encontram-se digitalizadas em anexo ao relatório.

¹² Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 12/2009, de 12.01, e 176/2009, de 04.08.

¹³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, alterado pelas Leis n.ºs 75-A/2014 e 42/2016, de 30.09, e 28.12, respetivamente.

¹⁴ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 7-A/2023, de 30.01, e 102/2023, de 07.11, e pela Lei n.º 82/2023, de 29.12.

[que aprovou o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (ESNS)], e pelo respetivo Regulamento Interno, homologado em 08.07.2019¹⁵.

3. O Conselho de Administração (CA) detém as competências legalmente atribuídas aos titulares dos cargos de direção superior do 1.º grau da administração central do Estado, competindo-lhe o exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos e, em especial, aprovar e submeter a homologação o regulamento interno e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis, definir as políticas referentes a recursos humanos, incluindo as remunerações dos trabalhadores, decidir sobre a admissão e gestão do pessoal, acompanhar a execução do orçamento e assegurar a realização e o pagamento da despesa do hospital, nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do ESNS e do artigo 9.º do Regulamento Interno.
4. Aos membros do CA é aplicável, com as necessárias adaptações, o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27.03¹⁶, devendo na sua atuação observar o princípio legalidade, previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 71.º do ESNS, do n.º 1 do artigo 66.º, e no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo¹⁷ (CPA) e ainda respeitar os princípios da igualdade e da imparcialidade, previstos nos artigos 6.º e 9.º do mesmo Código.
5. Por deliberações do CA foram delegados nos seus membros as competências seguintes:
 - a) Atas n.º 02/2017, de 10.05, e n.º 25/2017, de 20.09, ambas com efeitos a 02.05.2017:
 - ✓ Na então Presidente do CA, L..., as competências para vincular a ULSG (ponto I.1) e supervisionar e coordenar a gestão de todos os serviços da ULSG e, em especial, o Serviço de Auditoria Interna (ponto I.9);
 - ✓ Na então Vogal Executiva, M..., as competências para supervisionar e coordenar os serviços financeiros e de recursos humanos (ponto IV.3);
 - ✓ Em todos os membros do CA, as competências para acompanhar a avaliar sistematicamente a atividade desenvolvida, responsabilizando os diferentes setores pela utilização dos meios postos à sua disposição e autorizar o pagamento de abonos a que os

¹⁵ Acedível em <https://www.ulsguarda.min-saude.pt/wp-content/uploads/sites/6/2024/01/Regulamento-Interno.pdf>.

¹⁶ Alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18.01, retificado pela Declaração 2/2012, de 25.01, e pelos Decretos-Lei n.ºs 39/2016, de 28.07.07, 22-C/2021, de 22.03, e 50/2022, de 19.07.

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02.

trabalhadores tenham direito (pontos I 10 e 11.6, II 9 e 10.6, III 2 e 3.6, IV 4 e 5.6 e V 4 e 5.6).

b) Atas n.º 02/2020, de 11.11, com efeitos a 02.11.2020, n.º 29/2021, de 22.07, com efeitos a 23.07.2021 e n.º 13/2022, de 31.03, com efeitos a 31.03.2022 e adenda (ata n.º 27/2023, de 06.07, com efeitos a 01.07.2023):

- ✓ No então Presidente do CA, B..., as competências para vincular a ULSG, EPE (ponto I.1) e supervisionar e coordenar a gestão de todos os serviços da ULSG, e em especial, o Serviço de Auditoria Interna e o Serviço de Recursos Humanos (ponto I.10). A partir de 31.03.2022, o Presidente do CA passou a supervisionar e coordenar também o Serviço de Gestão Orçamental e Financeira (ponto I 10. Da ata n.º 13/2022, de 31.03.2022).
- ✓ No então Vogal Executivo, J..., as competências para supervisionar e coordenar a gestão do Serviço de Gestão Orçamental e Financeira (ponto II 3), até 30.03.2022.
- ✓ Em todos os membros do CA, as competências para acompanhar a avaliar sistematicamente a atividade desenvolvida, responsabilizando os diferentes setores pela utilização dos meios postos à sua disposição e autorizar o pagamento de abonos a que os trabalhadores tenham direito (pontos I 11 e 11.6, II 4 e 3.6, III 3.14, IV 9 e 10.6, V 2 e 3.6 e VI 4. E 5.6).

c) Atas n.º 01/2024, de 25.10, com efeitos a 22.10.2024, e n.º 05/2024, de 20.11, com efeitos a 15.11.2024¹⁸:

- ✓ Na Presidente do CA, A..., as competências para vincular a ULSG, EPE (ponto I.4), outorgar os contratos de pessoal, (ponto I.13), autorizar a prática de todos os atos subsequentes à abertura de concursos (I 14), supervisionar e coordenar a gestão do Serviço de Auditoria Interna e Serviço de Recursos Humanos (ponto I 15).
- ✓ Na Vogal Executiva, E..., as competências para supervisionar e coordenar a gestão do Serviço de Gestão Orçamental e Financeira (ponto II 8)
- ✓ Em todos os membros do CA, as competências para autorizar a atribuição de abonos a que os trabalhadores tenham direito (pontos I 16.10, II 9.10, III 19.10 e IV 12.10).

¹⁸ No texto de ambas as deliberações de delegação de competências menciona-se que o CA reuniu em 24.10.2024.

IV. FACTUALIDADE APURADA

1. A ULSG, no ano de 2009¹⁹, contratou diversos trabalhadores para exercerem funções de Técnico Superior de Saúde (TSS), em diversas áreas, não tendo especificado nos respetivos procedimentos de reserva de recrutamento que abriu para este efeito, que exigia que os candidatos detivessem o grau de especialista.
2. Em 19.12.2022²⁰, a Diretora do Serviço de Patologia Clínica, N..., por mensagem de correio eletrónico dirigida a O..., Diretora do Serviço de Recursos Humanos²¹ e com conhecimento ao Diretor Clínico de Cuidados Hospitalares, solicitou informações sobre o título de especialista de uma TSS da ULSG e se esse título estava reconhecido de acordo com a legislação em vigor.
3. Em 18.01.2023²², a mesma diretora de serviço remeteu uma mensagem de correio eletrónico a A...²³, sobre uma reunião realizada e em que este tema da falta de título de especialista tinha sido abordado (ponto 2 do e-mail).
4. Em 23.02.2023²⁴, esta mesma diretora de serviço remeteu outra mensagem de correio eletrónico à Diretora do Serviço de Recursos Humanos, com conhecimento ao Gabinete Jurídico da ULSG solicitando esclarecimentos sobre este tema da falta de título de especialista para a categoria de Assistente da carreira de TSS.
5. Em 27.10.2023²⁵, a mesma diretora de serviço, por mensagem de correio eletrónico à mesma Diretora do Serviço de Recursos Humanos, com conhecimento ao Gabinete Jurídico e ao Diretor Clínico dos Cuidados Hospitalares, insistiu numa resposta sobre a habilitação profissional legal para TSS e onde pode ler-se que de “(...) acordo com as dúvidas levantadas em várias ocasiões, onde todos estivemos presentes, sobre a legitimidade e cumprimento dos requisitos legais para o contrato que celebraram como TSS (...).”.

¹⁹ Alíneas c) e f) e documentos anexos da mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

²⁰ Em anexo à denúncia objeto do PD n.º 212/2014.

²¹ Designada em data não apurada, mas no exercício dessas funções desde, pelo menos, setembro de 2017, conforme assinatura constante no Aviso n.º 11637/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 190, de 02.10.

²² Em anexo à denúncia objeto do PD n.º 212/2014.

²³ Que, em 21.10.2024, iniciou funções como Presidente do Conselho de Administração (CA) da ULSG. Conforme nota curricular em anexo ao despacho de designação como Presidente do CA da ULSG, presume-se que, nesta data (18.01.2023) exercia as funções de Diretora do Serviço Jurídico e de Contencioso desta entidade.

²⁴ Em anexo à mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

²⁵ Em anexo à mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

6. Em 18.01.2024²⁶, foi elaborada a Nota de Serviço n.º SRH-NS-240045 sobre a habilitação legal necessária para a contratação dos TSS e na qual é mencionado que “(...) *foi feito um levantamento de informação respeitante às contratações não só dos visados bem como de todos os Técnicos Superiores de Saúde em exercício de funções [na ULSG], tendo sido constatado que, de acordo com a informação constante dos processos individuais dos trabalhadores (...) nenhum dos profissionais em causa detinha o grau de especialista exigido para o ingresso na carreira [de TSS] (...)*”.

Conforme “Registo de Movimentação Documental” que acompanha esta Nota de Serviço, verifica-se que a mesma foi objeto de despacho do Presidente do CA, B..., que, em 26.02.2024, 14.03.2024, 02 e 11.04.2024, determinou o encaminhamento ao CA, à Direção do Serviço Jurídico e Contencioso e à Direção de Recursos Humanos, respetivamente.

7. Em 21.05.2024²⁷, a IGAS solicitou à ULSG pronúncia sobre a denúncia recebida naquela Inspeção-Geral (Processo de Esclarecimento n.º 307/2023-ESC²⁸) a qual é do mesmo teor da denúncia recebida no TdC (ponto 1 e 2 do capítulo I do relatório).
8. Em 29.05.2024, o CA deliberou (Ata n.º 22/2024²⁹) solicitar um parecer técnico, face à alegada complexidade do tema explanado.

Tomaram parte nesta deliberação e votaram favoravelmente os então Presidente e Vogais do CA, B..., K..., H... e I....

9. Em 06.06.2024, o CA da ULSG deliberou (Ata n.º 23/2024³⁰) que, “*atendendo a que a matéria já se encontra a ser alvo de análise, num processo de esclarecimento instaurado na IGAS, remeter a esta toda a informação existente sobre a matéria em apreço para em nome da transparência se proceda à competente avaliação de todo o processo e emita as devidas recomendações a esta ULS, para decisão em conformidade legal*”.

Tomaram parte nesta deliberação e votaram favoravelmente os mesmos membros do CA identificados no ponto anterior.

²⁶ Em anexo à mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

²⁷ Ponto 7 da Informação de Avaliação Final, INF-2024-000721, de 07.11.2024, remetida pela IGAS ao TdC em anexo à mensagem de correio eletrónico, em 13.11.2024.

²⁸ Aberto em 26.09.2024, pela IGAS, na sequência de denúncia enviada para aquela entidade.

²⁹ Remetida em anexo à mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

³⁰ Ponto 11 da Informação de Avaliação Final, INF-2024-000721, de 07.11.2024, remetida pela IGAS ao TdC em anexo à mensagem de correio eletrónico, em 13.11.2024 e alínea c) e anexo da mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

10. Em 13.11.2024³¹, por mensagem de correio eletrónico, a ULSG foi notificada da Informação de Avaliação Final, INF-2024-000721, de 07.11.2024, produzida no Processo de Esclarecimento n.º 307/2023-ESC, sobre a qual recaiu o despacho, de 11.11.2024, do Inspetor-Geral da IGAS, concluindo/propondo que:

- a) A ULSG efetuou um procedimento concursal em 2009 para recrutar trabalhadores para a carreira de TSS, para diversas áreas, mas não indicou como requisito obrigatório que deviam deter o grau de especialista, como se exige no Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, e que seria obtido de acordo com a Portaria n.º 796/94, de 07.09. Assim, foram contratados profissionais sem aquela habilitação específica.
- b) O Decreto-Lei n.º 5/2024, de 05.01, ao permitir que o título de especialista conferido pela respetiva Ordem Profissional fosse também considerado como condição suficiente para ingresso nos diversos ramos/áreas da carreira de TSS (até à revisão desta carreira), mitigou todas as situações que envolveram a contratação de TSS sem aquele título de especialista, pelo que a denúncia devia ser arquivada.
- c) Não obstante, atento o facto de, nos documentos remetidos pela ULSG à IGAS não constarem comprovativos de que todos os trabalhadores detinham o título de especialista conferido pela correspondente ordem profissional, sem o qual não poderiam exercer a atividade de TSS, a ULSG deveria solicitar os documentos em falta aos trabalhadores para regularizarem a sua situação profissional.

11. Em 08.01.2025³², a ULSG, na sequência de pedido de esclarecimentos deste Tribunal, teve conhecimento de que existia uma denúncia também a ser tramitada no TdC, sobre esta mesma matéria, tendo o CA “*determinado que se aguardaria as devidas recomendações a esta ULS, para decisão em conformidade legal, pelo que ao momento ainda se encontram assuntos pendentes de regularização*”.

No exercício do contraditório os atuais membros do CA vieram afirmar que “*(...) o atual CA nunca deliberou aguardar as recomendações deste Tribunal de Contas para regularização das situações pendentes nesta matéria.*”

12. Dos TSS contratados, em 2009, pela ULSG, encontram-se em funções, na entidade³³:

³¹ Alínea c) e documentos anexos da mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

³² Alínea c) da mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025, e ofício n.º 488/2025-NATDR, de 08.01.2025.

³³ Alíneas c e f) e documentos anexos da mensagem de correio eletrónico de 09.04.2025 e pontos 8 a 11 da INF-2024-000721 produzida pela IGAS no Processo de Esclarecimento n.º 307/2023-ESC.

- a) Onze trabalhadores que, entretanto, vieram comprovar a posse do título de especialista (dois deles desde 2012, cinco desde 2016, dois desde 2021, um desde 2023 e outro desde 2024).
- b) Um dos contratados manteve até 12.09.2025, a não comprovação de que era detentor do título de especialista (única situação que constitui o objeto desta auditoria de ARF).

Quadro n.º 1

Trabalhador	Data do Contrato	Área	Ordem profissional	Cédula profissional	Título de especialista
P...	05.01.2009	Nutrição	Nutricionistas	----	Sem título

13. Este trabalhador iniciou funções³⁴ no Centro de Saúde de Pinhel ao abrigo de contrato de trabalho a termo resolutivo certo, outorgado pela então Administração Regional de Saúde do Centro, Sub-Região de Saúde da Guarda (nos termos do artigo 18.º-A do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/93, de 15.01, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 276-A/2007, de 31.07), que teve início em 31.12.2007 e foi celebrado por um ano, na sequência de concurso de reserva de recrutamento de pessoal TSS, área de nutrição – Ref.º 07 – nutrição, publicado no Correio da Manhã, de 04.10.2007 (e no qual não se exigia como requisito obrigatório a posse do título de especialista).

Posteriormente, em 05.01.2009, na sequência de deliberação do CA da ULSG, de 31.12.2008³⁵, (na qual se mencionou que o contrato individual de trabalho a termo certo resolutivo iria cessar em 31.12.2007 e que se mantinham os pressupostos que fundamentaram a contratação vigente) outorgou um contrato individual de trabalho a termo certo, nos termos do Código do Trabalho, pelo período de 8 meses, eventualmente renovável, o qual se converteu em contrato de trabalho sem termo, com efeitos a 05.01.2011, para exercer as funções de TSS – área de nutrição, com a

³⁴ Alínea c) e documentos anexos da mensagem de correio eletrónico da ULSG, de 09.04.2025.

No exercício do contraditório os indiciados responsáveis A..., D..., E..., C... e F... remeteram documentos relativos ao procedimento concursal desenvolvido pela então Administração Regional de Saúde do Centro, Sub-Região de Saúde da Guarda, designadamente:

- ✓ A ata n.º 1 de reunião do júri do procedimento, de 02.10.2007, na qual pode ler-se que a fórmula para a avaliação consistia:
*"TEP – Estágio da Especialidade ou Equiparação a Estágio
Sem o Estágio da Especialidade – 10 pontos
Com Estágio da Especialidade – 18 pontos (...)"*
- ✓ As atas n.ºs 2 e 3 das reuniões do júri, de 08 e de 15.11.2007, nas quais o trabalhador P... consta como candidato admitido nesse procedimento concursal e, por despacho, de 04.12.2007, a então Coordenadora Sub-Regional autorizou a celebração do contrato de trabalho a termo resolutivo certo, o qual foi outorgado, em 18.12.2007, com efeitos a 31.12.2007, para exercício de funções no Centro de Saúde de Pinhel (este centro de saúde integrou, em 01.10.2008, a ULSG).

³⁵ Recorde-se que a entidade foi constituída em entidade pública empresarial pelo Decreto-Lei n.º 183/2008, de 04.09, por integração de hospitais e de centros de saúde do distrito da Guarda, como é o caso de Pinhel, tendo sucedido em todos os direitos e obrigações, conforme já referido no ponto 1 do capítulo III deste relatório.

carga horária de 40 horas e com a remuneração resultante das posições remuneratórias 27 e 28, a que correspondia o valor de 1.851,11 €.

14. Este mesmo trabalhador detém como habilitação literária, a Licenciatura em Ciências da Nutrição, concluída em 13.10.2004, e o Mestrado em Nutrição Clínica, concluído em 27.07.2007.

15. Questionada a ULSG por este Tribunal (ofício n.º 10540/2025 – DFCARF, de 14.03) sobre se este trabalhador detinha o título de especialista para a carreira de TSS (adquirido por alguma das possibilidades legais existentes), foi respondido através de e-mail de 09.04.2025, que “(...) *não é detentor do título de especialista*”.

Da consulta efetuada à página da Ordem dos Nutricionistas na internet verifica-se que o trabalhador está inscrito, com o n.º 0037N, “Profissão: Nutricionista” e “Especialidade Profissional: Sem especialidade”.

16. Os responsáveis da ULSG em funções desde, pelo menos, 2022, enquanto se manteve em funções este TSS contratado sem o título de especialista, foram o Presidente, ex-Presidente, Vogais e ex-Vogais do CA:

Quadro n.º 2

Cargo	Nome	Despacho de Designação	Início de funções	Cessação de funções
Presidente	B...			20.10.2024 ³⁶ , com exceção do Vocal Executivo, J... e do Diretor Clínico, G..., que cessaram funções, em 28.03.2022 e 30.06.2023, respetivamente
Vogais	1. G ... (Diretor Clínico para a área dos cuidados de saúde primários); 2. H... (Diretora Clínica para a área dos cuidados de saúde hospitalares); 3. I... (Enfermeira Diretora); 4. J... (Vocal executivo); 5. K... (Vocal executivo)	Despacho n.º 10996/2020, de 30.10, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 219, de 11.10	01.11.2020	
Presidente	A...	Despacho n.º 13090/2024, de 22.10, publicado no Diário da República 2.ª série, n.º 215, de 06.11	21.10.2024	Em funções
Vogais	1. C... (Diretor Clínico para a área dos cuidados de saúde hospitalares); 2. E... (Vocal Executiva); 3. D... (Enfermeiro Diretor) 4. F... (Diretor Clínico dos cuidados de saúde primários).	Despacho n.º 14191/2024, de 15.11, publicado no Diário	15.11.2024	

³⁶ Em sede de exercício do contraditório, B..., H... e K... referiram ter estado em funções até 10.10.2024.

Cargo	Nome	Despacho de Designação	Início de funções	Cessação de funções
		da República, 2. ^a série, n.º 232, de 29.11.		

17. No exercício do direito de contraditório, os indiciados responsáveis A..., D..., E..., C... e F... juntaram documentos comprovativos de diligências realizadas, de 24.11.2024 a 07.08.2025, para solucionar a situação designadamente:

- ✓ Mensagem de correio eletrónico, de 24.11.2024, da Presidente do CA, transmitindo à Diretora do Serviço de Recursos Humanos a necessidade de solicitar esclarecimentos sobre a situação da falta de requisitos legais e na qual se lê “(...) *Sobretudo por causa da questão da Raquel Arteiro. Não sei se ela tem razão (!) porque começou por um nível para o qual, em princípio, não tinha competências! (...)*”.
- ✓ Despacho, sem data, da Presidente do CA da ULSG, exarado no ofício ref.^a 488/2025 - NATDR (do TdC) solicitando ao “(...) *SRH para verificar todas as situações relativas ao grupo profissional em causa (TSS) considerando o processo promovido pela IGAS (...)*”.
- ✓ Deliberação do CA, de 07.08.2025 (ata n.º 32/2025 que, tendo em consideração o conteúdo do parecer n.º 2025/MV/SC/001, do Gabinete Jurídico e Contencioso da ULSG, a cuja fundamentação o CA aderiu, foi determinado notificar o trabalhador P... “(...) *para, em 10 dias, vir comprovar a existência do título de especialista, ou no mesmo prazo, dizer o que tiver por conveniente, sob pena de ter de ser considerar nulo o seu contrato individual de trabalho celebrado com a ULS Guarda, nos termos e com os fundamentos constantes do referido parecer (...)*”.

Esta ata encontra-se assinada pelos Vogais do CA, E..., C..., F... e D....

A notificação do trabalhador ocorreu em 12.08.2025, não tendo o mesmo apresentado qualquer pronúncia ou documento (não documentado).

18. Posteriormente, ao abrigo de e-mail de 23.10.2025³⁷ a entidade veio comunicar que o CA, em reunião de 10.09.2025, deliberou “*declarar a invalidade do contrato celebrado entre a ULS da Guarda e o trabalhador P..., por ter sido contratado para a categoria de Técnico Superior de Saúde, sem possuir/comprovar a habilitação exigida legalmente para o exercício de funções na*

³⁷ Registado na DGTC com o n.º 8963/2025, em 23.10.

referida categoria, nos termos e para os efeitos em conjugação dos artigos 3.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 414/91 de 22 de Outubro com os artigos 117º e 122º do Código do Trabalho”.

Esta deliberação foi notificada ao trabalhador por correio registado com aviso de receção, de 12.09.2025 e com a indicação de que “*(...) poderá, querendo, recorrer aos meios judiciais competentes para contestar a presente decisão*”.

O TSS P... encontra-se, assim, desligado da instituição desde 12.09.2025 (documentos comprovativos enviados em anexo ao e-mail de 23.10.2025).

V. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO PESSOAL DOS HOSPITAIS E.P.E.

1. Nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29.12 (atualmente revogados, mas que estiveram em vigor até ao dia 14.02.2017), os trabalhadores das entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS:
 - a) Estavam sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho, nos termos do Código do Trabalho (CT), demais legislação laboral, **normas imperativas sobre títulos profissionais**, instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e regulamentos internos (n.º 1 do artigo 14.º).
 - b) Os processos de recrutamento deviam assentar na adequação dos profissionais às funções a desenvolver e assegurar os princípios da igualdade de oportunidades, da imparcialidade, da boa-fé e da não discriminação, bem como da publicidade, exceto em casos de manifesta urgência devidamente fundamentada (n.º 4 do artigo 14.º).
2. Normas de idêntico conteúdo encontravam-se no n.º 1 do artigo 27.º (“Os trabalhadores das E.P.E., integradas no SNS estão sujeitos ao regime do contrato de trabalho, nos termos do Código do Trabalho, bem como ao regime constante dos diplomas que definem o regime legal de carreira de profissões da saúde, demais legislação laboral, normas imperativas sobre títulos profissionais, instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e regulamentos internos”) n.º 1 do artigo 28.º, e n.º 1 do artigo 29.º, todos do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02 (entretanto também revogado pelo ESNS, com efeitos a 05.08.2022), e constam atualmente dos artigos 15.^o³⁸ e 98.º e

³⁸ Salienta-se o disposto na alínea a) do n.º 3 deste artigo 15.º: “*Sem prejuízo da sua missão e da sua integração em carreiras próprias, os profissionais que trabalham no SNS incorporam um sistema específico e diferenciado que se pauta, em especial, pelos seguintes princípios:*

a) (...)
b) Garantia da equidade entre carreiras e seus profissionais”.

seguintes do ESNS³⁹ e n.º 1 do artigo 107.º do Regulamento Interno atualmente em vigor na entidade.

3. Nos termos do artigo 110.º do CT, o contrato de trabalho não depende da observância de forma especial, salvo quando a lei determina o contrário.

B. RECRUTAMENTO DE TÉCNICOS SUPERIORES DE SAÚDE (TSS)

4. O recrutamento para ingresso na carreira de TSS faz-se pela categoria de assistente (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10⁴⁰), de entre os profissionais habilitados com o grau de especialista da respetiva área de atividade, nos termos do n.º 1 dos artigos 4.º e 5.º do mesmo diploma legal e mediante concurso de avaliação curricular e eventual entrevista.
5. Trata-se de uma carreira especial reservada aos que, possuindo licenciatura e formação profissional adequadas, tenham qualificação técnica para exercer funções nas áreas de engenharia sanitária, farmácia, física hospitalar, genética, laboratório, medicina nuclear e radiações ionizantes, **nutrição** e veterinária, nas unidades de saúde ou estabelecimentos hospitalares do Ministério da Saúde (n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º e artigo 1.º daquele decreto-lei).
6. O grau de especialista adquire-se após a realização de estágio que corresponde a processo de formação pré-carreira, que visa a profissionalização e especialização para o exercício das atividades profissionais dos TSS, com uma duração variável de 2 a 4 anos a especificar para cada um dos ramos (n.º 3 do artigo 5.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º deste decreto-lei) e de acordo com a Portaria n.º 796/94, de 07.09 (Regulamento do Estágio da Carreira dos TSS), que estabelece o processo de concurso de admissão ao estágio de especialidade.
7. Com a alteração introduzida nos n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, pelo Decreto-Lei n.º 501/99, de 19.11, nestes números estipulou-se o seguinte:
 - 4 - *Mediante portaria do Ministro da Saúde e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública, podem ser reconhecidos como equivalentes à formação pré-carreira prevista no número anterior cursos de especialização e de pós-licenciatura adequados.*
 - 5 - *Aos indivíduos possuidores de um dos cursos a que se refere o número anterior é atribuído o grau de especialista.”*

³⁹ Norma de idêntico teor já constava do n.º 4 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 183/2008, de 04.09, que criou esta ULS.

⁴⁰ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 240/93, de 08.07, 241/94, de 22.09, 9/98, de 16.01, 501/99, de 19.11, e 109/2017, de 30.08.

Não se identificou qualquer portaria que reconhecesse a equivalência prevista no citado n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 414/91.

8. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 3/2011, de 06.01, veio consagrar um procedimento especial de obtenção do grau de especialista, por equiparação ao estágio da carreira de TSS, visando o reconhecimento da experiência profissional detida como equivalente àquela frequência com aproveitamento e que implicava uma candidatura, avaliação e prova pública, sendo que a homologação da lista de aprovação no final da fase de provas públicas conferia a equiparação ao grau de especialista. Este procedimento devia estar concluído até 31.07.2011.
9. Por último, o Decreto-Lei n.º 5/2024, de 05.01, que alterou o regime das carreiras farmacêuticas e reconheceu o título de especialista concedido pela respetiva Ordem Profissional, veio determinar (artigo 4.º) que, até “(...)

à revisão da carreira dos técnicos superiores de saúde, cujo estatuto legal consta do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22 de outubro, na sua redação atual, o título de especialista conferido pela correspondente ordem profissional é também considerado como condição suficiente para ingressar nos ramos da carreira, observada correspondência definida no anexo ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante”.

- Do preâmbulo deste diploma consta “que considerando paralelismos com alguns dos ramos de atividade pelos quais se desenvolve a carreira dos técnicos superiores de saúde, no que respeita concretamente a profissões sujeitas a autorregulação, pese embora tal matéria venha a ser reavaliada em sede de revisão desta carreira, entende-se ser de reconhecer também nestes casos os títulos de especialista conferidos pela correspondente associação profissional”.
10. O Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, respetivas alterações e legislação complementar atrás citada regula o ingresso e acesso na carreira especial de TSS, para trabalhadores em regime de emprego público (os anteriormente designados por funcionários públicos e hoje por trabalhadores detentores de contrato em funções públicas), ainda não foi revista (*vide* parágrafo anterior) e também não foi adaptada⁴¹ para o recrutamento com vista à constituição do vínculo laboral por

⁴¹ Como já ocorreu, por exemplo, através do Decreto-Lei n.º 110/2017, de 31.08, que estabelece o regime legal da carreira aplicável aos técnicos superiores das áreas de diagnóstico e terapêutica, em regime de contrato de trabalho, nos termos do Código do Trabalho, nas entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, integradas no Serviço Nacional de Saúde (SNS) e os respetivos requisitos de habilitação profissional e percurso de progressão profissional e de diferenciação técnico-científica (artigos 1.º e 2.º). Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 111/2017, da mesma data, estabelece o regime legal da carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica e os requisitos de habilitação profissional, cujo vínculo de emprego público seja constituído por contrato de trabalho em funções públicas (procedendo à revisão da carreira para a adequar à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

contrato de trabalho, nos termos do Código do Trabalho (que é o previsto para a contratação pelas EPE integradas no SNS).

Contudo, atendendo a que todos os trabalhadores em funções nas EPE do SNS, qualquer que seja o seu vínculo, estão sujeitos à prossecução do interesse público (prestação de cuidados de saúde aos utentes), que os procedimentos de recrutamento, incluindo os requisitos para a sua admissão/contratação, bem como o seu desempenho devem assentar na adequação dos profissionais às funções a executar, assegurando os princípios da igualdade de oportunidades, da imparcialidade, da não discriminação e da equidade entre todos, considera-se que no período relevante da auditoria de ARF, também era de exigir o título de especialista para contratação destes TSS na ULSG⁴².

11. Nos termos, ainda, do n.º 2 do artigo 50.º do RJSPE, as empresas públicas adotam planos de igualdade tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres e a eliminar discriminações entre profissionais.

12. Mencione-se, ainda, que a Ordem dos Nutricionistas foi criada pela Lei n.º 51/2010, de 14.12⁴³ (que também aprovou o seu estatuto), aí se dispondo que a atribuição de título profissional para o exercício da profissão de nutricionista depende da inscrição na Ordem como membro efetivo e que esta inscrição, por sua vez, depende da frequência de um estágio profissional e aprovação em provas de habilitação profissional (artigos 60.º, 63.º e 64.º), podendo ser efetuadas equiparações nas circunstâncias ai descritas.

Salienta-se, por último, que, da consulta à página desta Ordem na internet, no separador das Perguntas Frequentes (FA), consta que pode haver equiparação da experiência profissional adquirida para obter o título de especialista, mas este não é um processo automático só porque se é membro efetivo da Ordem.

13. Os trabalhadores visados não ingressaram na carreira e categoria de TSS. Eles não detinham um contrato de trabalho em funções públicas, mas sim contratos individuais de trabalho. Não obstante, por aplicação do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29.12 (e posteriormente do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02, e do artigo 15.º do Decreto-lei n.º 52/2022, de 04.08) considera-se que para a contratação dos mesmos era exigível a detenção do grau de especialista.

⁴² No mesmo sentido se pronunciou a IGAS na Informação de Avaliação Final, INF-2024-000721, de 07.11.2024, produzida no Processo de Esclarecimento n.º 307/2023-ESC, descrita no ponto 11.º do capítulo IV deste relatório.

⁴³ Alterada pelas Leis n.ºs 126/2015, de 03.09, e 78/2023, de 20.12.

14. Tal conclusão decorre da indicação nesse preceito de que “Os trabalhadores dos hospitais E.P.E. estão sujeitos às “normas imperativas sobre títulos profissionais”. Entende-se que as determinações constantes da parte final do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º do DL n.º 414/91, de 22.10, quando referem a obrigação da habilitação com o grau de especialista para os trabalhadores que ingressam na carreira e categoria de TSS, detendo um vínculo de emprego público, é aplicável a todos os restantes trabalhadores que exerçam funções de TSS, independente do título de vínculo que estabeleçam: seja contrato individual de trabalho ou mera de prestação de serviços, ou qualquer outro.
15. Nestes termos, a contratação/manutenção em funções na carreira de TSS sem o grau de especialista desrespeita, assim, os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 414/91, e é suscetível de configurar a prática de eventual 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*”.

C. DA EVENTUAL PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO POR RESPONSABILIDADE FINANCIERA SANCIONATÓRIA

16. Tratando-se de responsabilidade sancionatória, uma das causas de extinção do procedimento é a prescrição [alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC], que no caso é de 5 anos, atento o n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC.
17. Este prazo de prescrição conta-se da data da infração e suspende-se 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).
18. A este regime regra acresce o regime excepcional e temporário de suspensão do prazo de prescrição estabelecido na denominada legislação COVID-19⁴⁴:

- Para um primeiro período, vigorando entre 09.03.2020 e até ao dia 02.06.2020, num total de 86 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 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;

⁴⁴ Vide, entre outros, o Acórdão n.º 41/2024 – 3.ª Seção/PL, de 06.11.2024: “Quando a contagem do prazo de prescrição de infração financeira esteve suspensa entre 09.03.2020 e 02.06.2020 por força do disposto no artigo 7.º, n.os 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 conjugado com os artigos 5.º e 6.º, nº 2 da Lei nº 4-A/2020 e os artigos 8.º e 10.º da Lei nº 16/2020 (86 dias) e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 por força do disposto no artigo 6.º-B, n.os 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021 e os artigos 5.º e 6.º da Lei nº 13-B/2021 (74 dias), o próprio prazo de prescrição é «alargado» por um período temporal idêntico àquele em que esteve suspenso, isto é além dos 5 meses e 10 dias da suspensão é aumentado em mais 5 meses e 10 dias por força da estatuição do artigo 5.º da Lei n.º 13-B/2021.”

- 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.
19. Importa igualmente considerar que se estiver em causa uma infração financeira sancionatória na forma continuada o prazo de prescrição conta-se apenas a partir do último ato que deu origem à infração (n.º 2 do artigo 30.º conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 119.º do Código Penal, aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC), não obstante se ter de atender à responsabilidade financeira de cada indiciado responsável.

VI. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS

Conforme descrito no capítulo IV deste relatório, a ULSG contratou um trabalhador para o exercício de funções de TSS sem a habilitação legal obrigatória (o título de especialista), que ainda se encontrava nesta situação profissional, o que suscitou pedidos de esclarecimentos e documentos complementares, quer em sede do processo de denúncia, quer em sede de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras.

Assim:

A. EM SEDE DE PROCESSO DE DENÚNCIA E DE AUDITORIA DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

Em sede de processo de denúncia a ULSG não se pronunciou (embora tenha solicitado esclarecimentos sobre o teor do pedido feito pelo Tribunal) e em sede de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras, na resposta enviada em 09.04.2025, esclareceu que:

“(...) a) As técnicas superiores de saúde (TSS), (...) possuem o Título de Especialista em Análises Clínicas, conforme título e declaração que, junto se anexam, de 10 de abril de 2021 e 24 de setembro de 2021, respetivamente. O técnico superior de saúde, (...), não é detentor do título de especialista;

b) Na Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E., com exceção do trabalhador identificado na alínea anterior, não se encontram atualmente contratados outros Assistentes da carreira de TSS sem o título de especialista;

c) Os trabalhadores identificados na [alínea a] supra mantêm-se em funções (...)

ii. A Unidade Local de Saúde da Guarda, na pessoa dos elementos do Conselho de Administração atuais, bem como do órgão anterior, desconheciam que o recrutamento e contratação dos

trabalhadores visados para o exercício de funções na categoria de TSS sem o respetivo título de especialista, haviam sido realizados em incumprimento do artigo 4.º, n.º 3 do artigo 5.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, na redação em vigor, n.ºs 1 e 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29.12, n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei nº 18/2017, de 10.02, e do artigo 98.º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/2022, de 04.08, bem como, atualmente do Decreto-Lei n.º 5/2024, de 05.01.

Mais se informa que aquando da tomada de conhecimento da situação em apreço, foi feito um levantamento de informação respeitante às contratações não só dos trabalhadores visados na denúncia apresentada pela Senhora (...), bem como de todos os Técnicos Superiores de Saúde em exercício de funções na Unidade Local de Saúde da Guarda, tendo sido constatado que, de acordo com a informação constante dos processos individuais dos trabalhadores, nenhum dos profissionais em causa detinha o grau de especialista exigido para o ingresso na carreira de técnico superior de saúde (...)

Pelo exposto e considerando o número de trabalhadores visados bem assim como as consequências que poderiam advir do aqui explanado, com impacto na esfera jurídica e profissional dos colaboradores, à data do reporte da situação ao Conselho de Administração (CA) em funções desta ULS, era entendimento que o presente assunto deveria ser analisado sob o ponto de vista jurídico, na salvaguarda dos interesses da instituição e dos trabalhadores, atentas as eventuais ações que poderiam vir a ser interpostas atendendo ao hiato temporal que decorreu entre a contratação e a data atual, conforme comprovam documentos constantes em anexo.

Deste modo, tendo sido informado igualmente o CA de que o referido processo se encontrava a ser alvo de análise por parte da Inspeção Geral das Atividades em Saúde, deliberou o mesmo que fosse remetida toda a informação existente sobre o assunto para a mencionada entidade, da qual veio a ser emitido e remetido o parecer pela mesma no dia 13 de novembro de 2024 (...).

Assim, sendo do conhecimento deste órgão a existência de processo de denúncia na Direção-Geral do Tribunal de Contas, de forma cautelar e em nome da transparência, foi determinado que se aguardaria as devidas recomendações a esta ULS, para decisão em conformidade legal, pelo que ao momento ainda se encontram assuntos pendentes de regularização, nomeadamente no que respeita às avaliações de desempenho dos trabalhadores visados, e consequente atribuição de pontos, para efeitos de progressão na carreira, resultado das mesmas, dada a sensibilidade da matéria em apreço”.

B. ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

No exercício do contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, a entidade e os indiciados responsáveis apresentaram alegações, de forma individual e de teor semelhante.

Saliente-se, desde logo, que não contestaram a factualidade apurada, tendo anexado documentação (que, na parte relevante, foi referenciada no capítulo IV do relatório), reiteraram os argumentos anteriormente apresentados ao TdC e tentaram justificar a licitude do seu comportamento, tendo os indiciados responsáveis B..., H... e J... discordado das conclusões do relato.

Assim:

- ✓ As alegações apresentadas por A..., D..., C..., E... e F..., membros do atual CA, principiam por mencionar que iniciaram estas funções em 21.10.2024, ao abrigo do Despacho n.º 13090/2024 de 6.11.2024, e referindo que⁴⁵:

“(...) 7.º Na factualidade apurada no vosso Relato, deu-se como provado que “este trabalhador ingressou na entidade auditada ao abrigo de contrato de trabalho a termo resolutivo certo, ao abrigo do Decreto-lei n.º 276-A/2007 de 31.06, com início em 31.12.2007, por um ano, na sequência de concurso de reserva de recrutamento de pessoal TSS, área de nutrição – ref.º 07 - nutrição, publicado no correio da manhã de, 04/10/2007.” (facto 14 da factualidade apurada).

8.º Ora, a Unidade Local de Saúde da Guarda E.P.E. apenas foi constituída em 01.10.2008, através do decreto-lei n.º 183/2008 de 04.09, ou seja, posteriormente a admissão do referido trabalhador.

9.º Pelo que, o trabalhador (...) foi recrutado inicialmente não pela entidade auditada, mas pela Administração Regional de Saúde do Centro, Sub-Região de Saúde da Guarda.

10.º Foi esta entidade - ARS do Centro - que promoveu o procedimento concursal, escolheu o Júri do procedimento, estabeleceu os critérios e habilidades de seleção, bem como as cláusulas de exclusão de candidatos, avaliou os currículos dos candidatos, aplicou e classificou os métodos de seleção, elaborou e homologou a lista de classificação final do procedimento concursal (...).

11.º Foi o despacho da Exma. Coordenadora Sub-Regional, datado de 04/12/2007, que autorizou a celebração, com (...), do contrato de trabalho a termo resolutivo certo, pelo período de um ano, com início em 31 de dezembro de 2007, para o exercício de funções inerentes a carreira de Técnico Superior de Saúde, categoria de Assistente, da área de Nutrição, na Sub-Região de Saúde da Guarda/Centro de Saúde de Pinhel/Extensões, com horário de 35 horas (...).

12.º Pelo que, nem a ULS da Guarda, nem os seus Conselhos de Administração tiveram qualquer intervenção na admissão do referido trabalhador, tendo a sua intervenção se limitado a dar continuidade ao vínculo, previamente estabelecido, por outro organismo com (...), convencidos de que teriam agido dentro da legalidade e do estrito cumprimento das normas legais ou regulamentares relativas a admissão de pessoal.

13.º Pelo que não poderá ser apontada a nenhum dos responsáveis indicados no relato a que se responde, nem a entidade auditada ULS da Guarda, a infração prevista na alínea I) do nº 1

⁴⁵ Seguindo a estrutura do documento subscrito por A..., Presidente do CA e indiciada responsável.

do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na medida em que não tiveram qualquer intervenção no procedimento concursal que levou a admissão do referido trabalhador e subsequente contratação do mesmo.

*14.º O princípio da legalidade, com inscrição constitucional (artigo 29º, nº 1 da Constituição) significa, no conteúdo essencial, que não pode haver crime nem pena que não resultem de uma lei prévia, escrita, estrita e certa (*nullum crimen, nulla poene sine lege*). O princípio da legalidade exige que uma infração esteja claramente definida na lei, estando tal condição preenchida sempre que o interessado possa saber, a partir da disposição pertinente, quais os atos ou omissões que determinam responsabilidade penal e as respetivas consequências.*

15.º Relembrando-se que o referido artigo 65.º da LOPTC pune com responsabilidades financeiras sancionatórias, entre outros e para o que está em causa nos presentes autos é a “(..) violação de normas legais ou regulamentares relativas (...) a admissão de pessoal” e não a manutenção do referido contrato. Ou seja, visa punir-se quem, no acto da admissão, violou, consciente ou inconscientemente, as normas legais aplicáveis a admissão de pessoal, criando vínculos laborais inválidos, com todas as consequências legais que daí podem advir.

16.º Com o devido respeito, que é muito, parece-nos que o artigo 65.º da LOPTC não contempla a punição da manutenção do vínculo laboral de trabalhador admitido em incumprimento das normas legais e regulamentares com responsabilidade financeira sancionatória, não podendo sequer dizer-se que tem cabimento interpretativo no sentido literal da palavra admissão, que queira significar manutenção. Pelo que, ao caso sub judice consideramos não se poder aplicar analogicamente a alínea I) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC e consequentemente imputar responsabilidades àqueles que, tendo sido completamente alheios à admissão do trabalhador, acabaram por manter, sem culpa, o vínculo anteriormente estabelecido com outra entidade.

Efetivamente,

17.º Como bem explicita o artigo 67.º da LOPTC, aplica-se subsidiariamente ao regime substantivo das responsabilidades financeiras sancionatórias as normas dos títulos I e II da parte geral do Código Penal. Assim,

18.º Nos termos do nº 3 do artigo 1.º do Código Penal é proibido o recurso à analogia para qualificar um facto como crime, neste caso concreto, como infração geradora de responsabilidade financeira sancionatória.

19.º Consequentemente consideramos, salvo melhor opinião, que esse duto Tribunal não poderá imputar responsabilidades financeiras sancionatórias à aqui Subscritora e demais responsáveis apontados no Relato a que se responde, aplicando analogicamente a previsão legal do 65.º da LOPTC nº 1 alínea I), como fez, uma vez que essa aplicação analógica é expressamente proibida pelo artigo 1º do Código Penal e pelo artigo 29º nº 1 da CRP.

20.º Pelo que, deve o presente procedimento de auditoria ser arquivado e em consequência ser absolvida a Subscritora, bem como os demais membros do atual Conselho de Administração da ULSG a quem foi imputada a responsabilidade financeira sancionatória.

21.º Mas ainda que assim não se entendesse, sempre se dirá que a responsabilidade financeira sancionatória prescreve no prazo de 5 anos a contar data da infração ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência (art. 70º da LOPTC). Ora, tendo o trabalhador (...) sido admitido pela ARS Centro em 31/12/2007, forçoso será de concluir que a infração imputada há muito se encontra prescrita. Pelo que, também por esta razão, sempre o presente procedimento de auditoria deverá ser arquivado e em consequência ser absolvida a Subscritora, bem como os demais membros do atual Conselho de Administração da ULSG a quem foi imputada a responsabilidade financeira sancionatória. (...)

22.º Admitindo hipoteticamente, sem consentir, a improcedência do supra alegado, consideramos que não poderá a infração em causa ser imputada à Subscritora e aos demais responsáveis identificados em “5.º do título VIII Responsabilidades/infrações Financeiras Indiciadas”, do relato respondido, seja a título de dolo ou negligência, porquanto,

23.º Efetivamente, a Diretora do Serviço de Patologia Clínica, (...), em meados de dezembro de 2022, levantou a questão da validade do título de especialista de uma TSS daquele serviço - a TSS (...).

24.º Na altura em que foram suscitados os esclarecimentos por parte da (...), existiam entendimentos diversos e contraditórios sobre as diferentes legislações aplicáveis ao caso concreto, pugnando as diferentes ordens profissionais pelo reconhecimento do título de especialistas pelas mesmas emitido.

25.º Não nos podemos esquecer que as diversas ordens profissionais em causa, a saber a Ordem dos Biólogos, a Ordem dos Farmacêuticos, a Ordem dos Psicólogos e a Ordem dos Nutricionistas, preveem nos seus estatutos que às mesmas compete, em exclusividade, atribuir o Título de Especialistas na sua área de atuação, o que serviu de fundamento para que parte da doutrina tenha defendido entendimento de que bastaria a especialidade obtida junto da respetiva ordem para se poder ascender a categoria de TSS, enquanto outra parte da doutrina sufragava um entendimento diferente, concretamente o mesmo entendimento seguido no relato e constante em “B. Recrutamento de Técnicos Superiores de Saúde (TSS)” e em “V. Normas Legais Aplicáveis/Caracterização das Eventuais Infrações Financeiras”.

26.º No entanto, face aos diferentes entendimentos perfilhados por diferentes entidades, e, porque estavam em causa factos e decisões, com impacto direto na vida dos trabalhadores em causa, a Unidade Local de Saúde da Guarda E.P.E., concretamente os seus membros do CA, imediatamente encetaram diligências no sentido de obter informações consistentes antes de tomar uma decisão final.

27.º Não nos podemos olvidar que estavam em causa os vínculos laborais de uma dúzia de trabalhadores da ULS da Guarda, de longa duração, pelo que, obrigavam os princípios da proporcionalidade, justiça e ponderação que os Gestores tivessem um grau de certeza qualificado, antes de tomarem uma decisão tão gravosa quanto seja a declaração de nulidade dos contratos, com consequente cessação dos vínculos laborais.

28.º Do próprio relato intui-se (vide pontos 2. a 11. De IV. Factualidade Apurada do Relato), que o assunto nunca esteve “parado” na ULS da Guarda, tendo os sucessivos Conselhos de Administração encetado diversas diligências, e procurado mitigar as dúvidas interpretativas existentes.

29.º Sendo certo que o atual CA nunca deliberou aguardar as recomendações deste Tribunal de Contas para regularização das situações pendentes nesta matéria. Pelo contrário,

30.º A subscritora conforme melhor explicitara infra, desde que teve conhecimento, na qualidade de Presidente do CA, de que existia (ou persistia) uma questão relativa aos vínculos laborais dos TSS, deu instruções ao Serviço de Recursos Humanos para a realização de todos os atos necessários tendentes à clarificação das situações que pudessem não estar regularizadas, esperando que os mesmos Serviços lhe fizessem chegar nota de serviço com proposta de atuação, destinada a instruir as decisões a serem tomadas, o que não aconteceu até a notificação a que se responde.

31.º Com tais decisões dos Conselhos de Administração, os seus gestores não visavam eximir-se do seu dever de atuação, porquanto, pretendiam atuar de acordo as recomendações que lhe fossem dadas.

32.º Pelo que, não obstante as decisões e determinações acima referidas, o certo é que aquando da receção da informação de avaliação final INF-2024-00721, no Processo de esclarecimentos movido pela IGAS, foram, pela Subscritora dadas instruções ao Serviço de Recursos Humanos para serem iniciadas diligências internas para regularização da situação, sendo certo que na altura (novembro de 2024) desconhecia-se a situação concreta do trabalhador (...).

(...)

36.º Pelo que, a Subscritora não tem dúvidas que a sua atuação, desde que exerce as funções de Presidente do Conselho de Administração, foi diligente, proativa e precavida, não

conseguindo vislumbrar como lhe poderá ser apontada qualquer inércia na resolução da questão em apreço.

37.º Acresce que, logo na sequência da notificação do Relato a que aqui se responde, a aqui signatária solicitou parecer ao respetivo Gabinete Jurídico e de Contencioso, sobre o enquadramento jurídico do vínculo laboral do trabalhador (...).

38. No seguimento do parecer jurídico emitido (...) o CA da ULS Guarda deliberou:

“(...) Notificar o trabalhador (...) para, em 10 dias, vir comprovar a existência do título de especialista, ou no mesmo prazo, dizer o que tiver por conveniente, sob pena de ter de ser considerar nulo o seu contrato individual de trabalho celebrado com a ULS Guarda, nos termos e com os fundamentos constantes do referido parecer (...)”.

(...)

39.º Resultam dos autos indícios suficientes de que a Unidade Local de Saúde da Guarda e concretamente os atuais membros do CA sempre procuraram colaborar com as entidades fiscalizadoras, agindo com interesse em esclarecer, clarificar e regularizar a situação.

40.º Na verdade, é convicção da Subscritora que agiu com o cuidado, diligência, ponderação e proporcionalidade que a situação exigia, dando vários despachos, ordens e instruções para a averiguação e regularização. (...)

44.º Não contribuiu - ou não atuou com qualquer tipo de culpa, seja a título de dolo ou negligência - para a situação em análise nos presentes autos, considerando também que, perante os factos apurados é impossível afirmar que lhe era exigível outra conduta, conforme abundantemente explicitado supra.

45.º Ao longo do seu percurso profissional pautou sempre a sua conduta em obediência a lei e ao direito, dentro dos poderes que lhe estavam (e estão) atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos lhe foram conferidos (...).

- ✓ Os indiciados responsáveis D..., C..., E... e F..., transmitiram também que são Enfermeiro Diretor, Diretor Clínico dos Cuidados de Saúde Hospitalares, Vogal Executiva e Diretor Clínico dos Cuidados de Saúde Primários, respetivamente, e que nos termos da delegação de competências deliberada pelo CA, em 24.10.2024 (cuja cópia juntaram), apenas lhes foram delegadas competências para autorizar atribuição de abonos e regalias que os trabalhadores das áreas que lhe estão atribuídas tenham direito e que não integram o Serviço de Recursos Humanos e o Serviço de Nutrição, pelo que, nunca tiveram qualquer intervenção na atribuição de eventuais abonos ao trabalhador P..., não podendo nesta medida serem-lhes atribuídas responsabilidades financeiras sancionatórias relativas à admissão, manutenção do vínculo laboral com o mesmo ou qualquer atribuição remuneratória, designadamente eventuais abonos.
- ✓ A indiciada responsável E... acrescentou ainda que:

“(...) 6.º Não obstante, a subscritora tenha a competência na supervisão e coordenação do Serviço de Gestão Orçamental e Financeira, a verdade é que este serviço apenas efetua pagamentos aos recursos humanos contratados após prévio processamento efetuado pelo Serviço de Recursos Humanos, face ao número de trabalhadores da instituição, aproximadamente 2.500.

7.º O que significa, na prática que o Serviço supervisionado pela Subscritora não tem a incumbência de admissão ou verificação dos vínculos laborais, trabalhando sobre processamentos efetuados por outro serviço (Serviço de Recursos Humanos), ao qual

incumbe processar as remunerações de acordo com a lei, tendo confiança na qualidade do trabalho desenvolvido, faz uma supervisão em bloco.

8.º Pelo que, não tendo delegada competência de gestão e supervisão do SRH, e sendo os processamentos de remunerações dos trabalhadores efetuados por esse Serviço, não lhe poderão ser atribuídas responsabilidades financeiras sancionatórias relativas à admissão, manutenção do vínculo laboral com o trabalhador (...), ou qualquer atribuição remuneratória ao mesmo, designadamente eventuais abonos (...)".

- ✓ O indiciado responsável F... argumentou ainda que:

"(...) 5.º Não obstante o Serviço de Nutrição faça parte das áreas que lhe estão atribuídas, a verdade é que o Subscritor apenas exerce competências no que diz respeito à organização funcional, não atribuindo, autorizando ou supervisionando remunerações de qualquer espécie, designadamente abonos (vide ponto IV 11 da referida delegação de competências).

6.º Pelo que, nunca teve qualquer intervenção na atribuição de eventuais abonos ao trabalhador (...), não podendo nesta medida lhe serem atribuídas responsabilidades financeiras sancionatórias relativas à admissão, manutenção do vínculo laboral com o mesmo, ou qualquer atribuição remuneratória, designadamente eventuais abonos (...)".

- ✓ Os indiciados responsáveis B..., H..., K..., J... (que não subscreveu os pontos 13 a 29, por ter pedido a exoneração das suas funções, em 28.03.2022, desconhecendo o que ocorreu após aquela data), G... (que também não subscreveu a totalidade dos pontos por ter cessado funções, em 30.06.2023⁴⁶), I... (que não subscreveu os pontos 3 a 8 e 16 a 19), ex-Presidente e ex-Vogais do CA (entre 01.11.2020 e 10.10.2024, com exceção de K... que iniciou em setembro de 2017 e os membros que cessaram nas datas supra indicadas) alegaram que⁴⁷:

"(...) 1- O Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda a que presidi exerceu funções entre 1 de Novembro de 2020 e 10 de Outubro de 2024;

2- O signatário – e, por maioria de razão, o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda por si presidido – apenas teve conhecimento formal ou informal das ilegalidades enunciadas no RELATO DE AUDITORIA em sindicância em 26 de Fevereiro de 2024;

3- Não corresponde, efectivamente, à realidade o enunciado no RELATO DE AUDITORIA no sentido que existia, por parte do signatário ou do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda por si presidido, um “conhecimento directo e imediato da questão” desde, pelo menos, 19 de Dezembro de 2022,

4- Não existindo, certamente, mensagens internas que tenham chegado ao conhecimento do signatário em momento prévio ao exarado em 2;

5- Note-se que as supostas mensagens ali referenciadas se traduzem em comunicações processadas única e reciprocamente entre a Directora de Serviço de Patologia Clínica e a Directora do Serviço de Recursos Humanos;

6- Traduzindo-se, ademais, em pedidos de informação e esclarecimentos sobre a falta de título de especialista para a categoria de assistente de carreira de TSS;

7- Essas mensagens foram, como tal, trocadas exclusivamente entre os indivíduos e serviços supra referenciados sem que qualquer um dos mesmos tenha, correcta ou incorrectamente,

⁴⁶ A data de 31.06.2023 que indicou corresponde a um lapso, uma vez que o mês de junho não tem 31 dias.

⁴⁷ Seguindo a estrutura do documento subscrito pelo indiciado responsável B..., ex-Presidente do CA.

transmitido ao signatário, formal ou informalmente, as dúvidas ou necessidades de esclarecimento manifestadas pela Directora de Serviço de Patologia Clínica;

8- Não se acha, pois, exacto que o signatário ou o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda por si presidido tenha estado, durante 2 anos e 3 meses, sem assegurar a conformidade legal de todas as aparentes contratações ilegais;

9- Na verdade, a Unidade Local de Saúde da Guarda tem, sensivelmente, um universo de 2.600 funcionários;

10- Os factos explanados e que deram origem ao relatório ocorreram 11 anos antes do signatário e do referido Conselho de Administração tomar posse,

11- Não sendo possível, nem tão pouco exequível, que cada Conselho de Administração cada vez que é empossado verifique a legalidade de contratação de todos os seus cerca de 2600 colaboradores;

12- Até 26 de Fevereiro de 2024, não foi, em momento algum, referido, abordado ou denunciado ao Conselho de Administração ou ao signatário que estariam colaboradores da Unidade Local de Saúde da Guarda em situação irregular;

13- O signatário tomou conhecimento da situação em apreço e daquelas possíveis irregularidades em 26 de Fevereiro de 2024 através de uma nota de serviço do Serviço de Recursos Humanos (SRH-NS-240045);

14- A 26 de Fevereiro de 2024, o signatário reencaminhou a Nota de Serviço n.º SRH-NS-240045, para dar conhecimento formal ao Conselho de Administração em sede da próxima Reunião de Conselho de Administração;

15- A 14 de Março de 2024, o signatário reencaminhou a Nota de Serviço n.º SRH-NS-240045 para a Direção do Serviço Jurídico e Contencioso para conhecimento, análise e informação;

16- A 11 de Abril, o signatário reencaminhou para o Serviço de Recursos Humanos, o parecer produzido pelo Serviço Jurídico e Contencioso para análise e informação;

17- A 28 de Maio, o signatário teve conhecimento do parecer produzido pelo Serviço de Recursos Humanos e reencaminhou para conhecimento e análise do Conselho de Administração, em sede da reunião de Conselho de Administração do dia 29 de Maio de 2024;

18- Paralelamente, no dia 21 de Maio de 2024, o signatário recebeu um email da IGAS, através da Sra. Inspector (...), a solicitar o envio de informação relativa ao Processo n.º 307/2023 – ESC – Denúncia relativa ao processo de recrutamento de dois TSS de análises clínicas.

19- A 27 de Maio de 2024, a Unidade Local de Saúde da Guarda, através da Sua Directora do Serviço de Recursos Humanos, solicita à IGAS através de email, uma prorrogação de prazo pelo período de 10 dias úteis, até ao dia 12 de Junho de 2024, para o envio da informação solicitada.

20- Dada a complexidade do tema exposto, o Conselho de Administração, deliberou também [com voto favorável do signatário], nessa mesma reunião do dia 29 de Maio de 2024, solicitar um parecer técnico a uma entidade externa por forma a lograr aferir da legalidade da situação dos trabalhadores em questão e da melhor via de actuação,

21- Isto pois que sentiu aquele mesmo Conselho de Administração legítimas dúvidas quanto a tal temática quando em face da possível consolidação temporal de uma situação que se mantinha, de facto, há 15 anos;

22- Na verdade, considerou esse mesmo Conselho de Administração que a questão assumia particular complexidade porque se é certo que os colaboradores em apreço não dispunham de título bastante para o desempenho das funções,

23- Mostrava-se também evidente que os mesmos foram objecto de contratação em concurso que seguiu os ditames legais formais, que não exigia expressamente tais qualificações como critério de contratação e que havia sido realizado há cerca de 15 anos,

24- Não sendo, pois, linear que a Unidade Local de Saúde da Guarda pudesse agora colocar validamente termo a tais vínculos laborais sem se sujeitar a certas acções legais e prováveis pretensões indemnizatórias por parte dos visados;

25- Além do parecer peticionado, o Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda solicitou ainda à Inspeção-Geral das Actividades de Saúde, quase em simultânea, que esta, no âmbito das suas competências e como é próprio das relações entre aquelas entidades, tomasse posição sobre a legalidade ou ilegalidade dos sobreditos trabalhadores e oferecesse as devidas recomendações para solucionar a correspondente situação;

26- Efectivamente, na reunião de Conselho de Administração n.º 23/2024 de 6 de Junho de 2024, foi tomada deliberação [votada pelo signatário] no sentido que

Atendendo que o processo já se encontra a ser alvo de análise pela Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, remeter a esta todo a informação existente sobre a matéria em apreço, para em nome da transparência se proceda à competente avaliação de todo o processo e emitir as devidas recomendações a esta ULS, para decisão em conformidade legal;

27- Até ao termo de funções deste Conselho de Administração em 10 de Outubro de 2024, não foi recepcionada qualquer informação da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde relativamente a este processo que permitisse àquele órgão assumir quaisquer vectores de actuação para a resolução do problema;

28- O próprio RELATO DE AUDITORIA menciona que a IGAS apenas tomou posição quanto ao pedido de esclarecimentos que lhe havia sido dirigido em 11 de Novembro de 2024 com a estrita sugestão ou proposta que a “Unidade Local de Saúde da Guarda deveria solicitar os documentos em falta aos trabalhadores para regularizarem a sua situação profissional”;

29- Na medida em que já tinha cessado funções e não exercia qualquer actividade na Unidade Local de Saúde da Guarda, não pode o signatário tomar posição sobre a censura que é dirigida no RELATÓRIO DE AUDITORIA no sentido de esta entidade, mesmo após recepção do alerta da IGAS para solicitar aos trabalhadores os documentos em falta para regularizar a sua situação profissional, “ter ficado a aguardar pelas recomendações do TdC, para agir em conformidade (só na sequência de solicitação deste Tribunal, em 14.03.2025, é que solicitou os comprovativos do título de especialista aos trabalhadores indicados nos n.º 5 e 7 do quadro em anexo ao relato)”;

30- Desta forma, em face do exposto, não posso concordar com as seguintes conclusões [ou com outras similares que contradigam o anteriormente exposto] (...)” e que se reportam aos parágrafos constantes das alíneas A e C do capítulo VII – Apreciação e ponto 2 da alínea A do capítulo VIII – Responsabilidade Financeira sancionatória indiciada, todos do relato.

✓ G... alegou também que:

“(...) 11- Não sendo possível, nem tão pouco exequível, que cada Conselho de Administração cada vez que é empossado verifique a legalidade da contratação de todos os seus cerca de 2600 trabalhadores;

12- É minha convicção que esse trabalho é da responsabilidade do Serviço de Recursos Humanos que tem um responsável (Diretora de Serviços);

13- De salientar, ainda, que iniciei funções em plena pandemia do vírus SARS- Cov2 causador da doença COVID-19 e o meu principal foco de atuação foi o combate a esta situação, nomeadamente o processo de vacinação na área de abrangência da ULSG.

14- Após o término do “processo de vacinação” o meu foco foi direcionado para a retoma assistencial e melhoria da qualidade de prestação de cuidados de saúde no âmbito dos Cuidados de Saúde Primários.

15- Até 31 de junho de 2023, não foi, em momento algum, referido, abordado ou denunciado ao signatário que estariam trabalhadores da Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E. em situação irregular (...).

Os indiciados responsáveis A..., D..., C..., E... e F... terminaram as suas alegações solicitando o arquivamento do processo e, caso assim não se entenda, a relevação da responsabilidade ou a dispensa da aplicação de sanção ou atenuação da mesma, nos termos dos n.ºs 7 a 9 do artigo 65.º da LOPTC. Os demais indiciados responsáveis concluíram pela inexistência de fundamento para a responsabilidade financeira sancionatória, tendo G... aderido a este pedido e, caso assim não seja entendido, requerem a relevação da responsabilidade financeira.

VII. APRECIAÇÃO

1. Como se referiu no ponto 1 do capítulo IV deste relatório, no ano de 2009, a ULSG celebrou contratos de trabalho, ao abrigo do Código do Trabalho, com vários trabalhadores para o exercício de funções de TSS, em diversas áreas, sem que estes comprovassem deterem o título de especialista.

Destes, apenas se mantinha em execução, no ano de 2025 (até 12.09.2025), o contrato individual de trabalho outorgado, em 05.01.2009, com P... e que se converteu em contrato de trabalho sem termo, com efeitos a 05.01.2011, para o desempenho de funções de TSS – ramo de nutrição (antes já em 18.12.2007, tinha sido contratado para as mesmas funções pela então Sub-Região de Saúde da Guarda).

2. De acordo com os normativos previstos para o recrutamento/contratação para o exercício de funções de TSS [(ponto B do capítulo VI deste relatório), o mesmo era (é) efetuado de entre profissionais previamente habilitados com o grau de especialista da respetiva área de atividade].

Em 06.01.2024, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 5/2024, de 05.01, o título de especialista conferido pela correspondente Ordem Profissional passou a ser também considerado como condição suficiente para ingressar nos ramos da carreira de TSS até à revisão desta carreira (artigo 4.º). A Ordem dos Nutricionistas detinha competências para a “atribuição, em exclusivo, dos títulos profissionais e a emissão das cédulas profissionais dos seus membros” – alínea c) do artigo 4.º da Lei n.º 51/2010, de 14.12.

Como já se referiu, o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29.12, determinava que “Os trabalhadores dos hospitais E. P. E. estavam sujeitos às “normas imperativas sobre títulos profissionais”. Considera-se que obrigação da habilitação com o grau de especialista constante do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, se referem a “títulos profissionais”, que assim são exigíveis a todos os trabalhadores do SNS, quer os vinculados com contrato de trabalho em funções públicas, quer quaisquer outros, com contrato individual de trabalho ou em mera prestação de serviço.

3. Apenas subsistia, como já se mencionou, de acordo com o esclarecido pela ULSG, a contratação ilegal mencionada na alínea b) do ponto 12 e nos pontos 13 a 15 do capítulo IV do relatório (P...), pelo que só a mesma é que constitui o objeto desta auditoria de ARF.

Não obstante o trabalhador ser detentor de Mestrado em Nutrição Clínica, tal habilitação pós-licenciatura não se encontra reconhecida, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 414/91, como equivalente à formação pré-carreira prevista para obtenção do grau de especialista.

Igualmente a inscrição na Ordem dos Nutricionistas, sem se identificar a data (mas que cujo procedimento de inscrição só poderia ser iniciado a partir de 01.01.2011, data da entrada em vigor da Lei n.º 51/2010, de 14.12), por si só não comprova ser suficiente para suprir o título em falta.

4. Questionada a ULSG sobre a ilegalidade em apreço, foi invocado, em síntese, (i) o desconhecimento da situação pelos atuais e anteriores membros do CA e (ii) que, após esse conhecimento e decisão sobre a necessidade de análise jurídica da situação, o CA determinou que se aguardasse pelas recomendações da IGAS e posteriormente pela apreciação do TdC, para adotar uma decisão em conformidade legal.

5. No exercício do contraditório:

- ✓ Os indiciados responsáveis B..., H..., K..., J..., G... e I..., ex-membros do CA, alegaram que (i) apenas tiveram conhecimento da ilegalidade em apreço em 26.02.2024⁴⁸ e não em 19.12.2022, uma vez que nesta data apenas existiram comunicações processadas entre as diretoras de serviços e não com os membros do CA, que (ii) após o conhecimento da ilegalidade realizaram diligências, tais como pedido de parecer ao Serviço Jurídico e Contencioso e um parecer externo (que se desconhece a que entidade, uma vez que não foi indicada nem junto), considerando, assim, que não é exato afirmar que o CA tenha estado, durante 2 anos e 3 meses, sem assegurar a conformidade legal de todas as aparentes contratações ilegais, que (iii) a ULSG tem cerca de 2.600 funcionários, não sendo possível, nem exequível, que cada CA quando assume funções verifique a legalidade de contratação de todos os seus colaboradores e que (iv) deliberaram aguardar que a IGAS e o TdC se pronunciassem atentas as dúvidas sobre a questão e face a uma possível consolidação temporal de uma situação laboral que se mantinha há cerca de 15 anos.

⁴⁸ Os indiciados responsáveis J... e G... alegaram desconhecimento por terem cessado funções no CA, em 28.03.2022 e 30.06.2023, respetivamente.

- ✓ A..., D..., C..., E... e F..., atuais membros do CA, reiteraram os argumentos já apresentados pela entidade no sentido do desconhecimento da situação devido ao facto de o trabalhador P... ter sido contratado inicialmente por outra entidade (em 2007, pela Administração Regional de Saúde do Centro) e não pela ULSC que apenas foi criada em 2008, não tendo a ULSC nem os membros do CA qualquer intervenção da admissão inicial do referido trabalhador.

Argumentaram estes indiciados responsáveis, ainda, (i) só terem iniciado funções no CA em 21.10.2024, não terem admitido inicialmente o trabalhador, sendo apenas responsáveis pela sua manutenção nas funções que vinha exercendo, mas que tal situação de manutenção não integra a previsão da infração financeira prevista na alínea l) do nº 1 do artigo 65º da LOPTC, (ii) que tendo o trabalhador sido admitido, em 31.12.2007, a responsabilidade financeira está prescrita, (iii) a diversidade de entendimentos perfilhados quanto à obtenção do título de especialista e que a dúvida foi despoletada por um outro caso que não o do P... e que (iv) não deliberaram aguardar pelas recomendações do Tribunal, tendo realizado diligências para regularização da situação.

- ✓ Os indiciados responsáveis D..., C..., E... e F... argumentaram também que não tinham delegação de competências relativas ao Serviço de Recursos Humanos, pelo que não lhes pode ser imputada responsabilidade pelo pagamento dos respetivos abonos (incluindo a indiciada responsável E... que tinha delegação de competências para a supervisão e coordenação do Serviço de Gestão Orçamental e Financeira).

6. Quanto a estas justificações e alegações, observa-se o seguinte:

- a) Os membros do CA porquanto enquanto gestores públicos devem adotar os procedimentos adequados à boa gestão de recursos públicos e implementar os mecanismos de controlo interno necessários que lhes permitam evitar, conhecer e corrigir atempadamente as contratações ilegais praticadas ou subsistentes na entidade que gerem.
- b) A atuação de qualquer gestor público deve subordinar-se ao primado da lei, sendo que, desde pelo menos, 19.12.2022 (mensagens internas referidas no capítulo IV deste relatório), existia conhecimento da questão, não tendo sido assegurada a conformidade legal de todas as contratações ilegais.
- c) Como se descreveu nos pontos 3 a 6 do capítulo IV deste relatório existiram mensagens internas na ULSC a equacionar esta dúvida sobre a habilitação profissional dos contratados, ao abrigo do Código do Trabalho, para as funções de TSS, designadamente, em 19.12.2022,

com conhecimento ao Diretor Clínico (membro do CA) e, em 18.01.2023, com conhecimento à atual Presidente do CA que já então exercia funções na entidade.

- d) Na sequência da denúncia apresentada na IGAS em 2024 (de teor idêntico à remetida ao TdC e que deu origem à auditoria de ARF), esta solicitou a pronúncia da ULSG, em 21.05.2024, tendo o CA solicitado um parecer técnico em 29.05.2024 e, em 11.11.2024, a IGAS remeteu a sua deliberação considerando a situação ilegal e no sentido de serem solicitados aos trabalhadores os documentos em falta para regularizarem a sua situação profissional (pontos 7 a 10 do capítulo IV deste relatório).

A ULSG só na sequência de pedido de esclarecimentos/documentos deste Tribunal, em 14.03.2025, é que requereu os comprovativos do título de especialista aos trabalhadores em situação ilegal, dos quais, um se manteve em falta até 12.09.2025 (P...).

- e) Apura-se, assim, que decorreram mais de 16 anos desde a data de celebração do contrato pela ULSG com P... (05.01.2009), para as funções de TSS, ramo de nutrição, mantendo-se o mesmo a exercer as funções sem comprovar a habilitação profissional obrigatória, sendo que este tipo de situação foi suscitado pela iniciativa de uma diretora de serviço da ULSG, em 19.12.2022.

Ora, mesmo que a dúvida se tivesse colocado então, em 2022, quanto a outra TSS, tratando-se de uma questão de título profissional, seria expetável que se procedesse, desde logo, ao apuramento da situação em que se encontravam todos os demais contratados para o mesmo tipo de funções e que veio, a final, revelar que existiam então doze contratados que não comprovavam perante a ULSG serem detentores do título de especialista mesmo que conferido pela respetiva ordem profissional (situação entretanto ultrapassada quanto a onze deles).

- f) Quanto ao facto de o contrato inicial ter sido outorgado no final do ano de 2007, na sequência de recrutamento efetuado pela então Administração Regional de Saúde do Centro – Sub-Região da Guarda, para exercício das funções no Centro de Saúde de Pinhel e não pela ULSG que, apenas, foi criada em 2008, não tendo a ULSG nem os membros do CA qualquer intervenção da admissão do referido trabalhador, importa salientar que:
- ✓ É verdade que a ULSG foi criada pelo Decreto-Lei n.º 183/2008, de 04.09, por integração de vários hospitais e centros de saúde, designadamente o de Pinhel, onde este trabalhador estava a exercer funções (ponto 13 do capítulo IV do relatório).

- ✓ No entanto, em 05.01.2009, a ULSG celebrou com este trabalhador um outro contrato individual de trabalho (que se converteu depois em contrato sem termo), na sequência de deliberação de autorização do CA, de 31.12.2008 (ponto 13 do capítulo IV do relatório), uma vez que o contrato outorgado em 2007 terminava a sua vigência em 31.12.2008 e se mantinham os pressupostos que justificaram a contratação inicial. Ou seja, em 2009, não ocorreu a manutenção do contrato outorgado em 2007, mas a celebração de um novo contrato agora pela ULSG (e que deveria ter sido precedido de procedimento publicitado). Assim, previamente a esta deliberação autorizadora, o CA deveria ter-se assegurado que o trabalhador era detentor da habilitação profissional que já nessa data era exigida, o que não sucedeu, conforme pronúncia “*(...) tendo a sua intervenção se limitado a dar continuidade ao vínculo, previamente estabelecido (...) convencidos de que teriam agido dentro da legalidade e do estrito cumprimento das normas legais ou regulamentares relativas a admissão de pessoal*”.
 - ✓ Os indiciados responsáveis não participaram da deliberação do CA que autorizou a contratação (a “admissão” na ULSG) em 31.12.2008, mas, no ano de 2022 ou, como admitem, pelo menos, em 26.02.2024, tomaram conhecimento da Nota de Serviço n.º SRH-NS-240045 sobre a habilitação legal necessária para a contratação dos TSS e na qual é mencionado que “*(...) foi feito um levantamento de informação respeitante às contratações não só dos visados bem como de todos os Técnicos Superiores de Saúde em exercício de funções [na ULSG], tendo sido constatado que, de acordo com a informação constante dos processos individuais dos trabalhadores (...) nenhum dos profissionais em causa detinha o grau de especialista exigido para o ingresso na carreira [de TSS] (...)*” e, como tal era-lhes exigido que encetassem diligências para resolver a situação. Ora, nada providenciando e ficando a aguardar pelas pronúncias da IGAS e depois, do TdC, contribuíram para a manutenção da ilegalidade e correspondentes pagamentos (esta situação só terminou com cessação do contrato de trabalho com P... por deliberação dos atuais membros do CA, em 12.09.2025).
- g) No que respeita à alegada impossibilidade de enquadrar a manutenção do contrato outorgado com o trabalhador sem o título de especialista, na infração financeira tipificada na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, observa-se que:
- ✓ A norma legal em apreço refere que “*O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas (...) à admissão de pessoal*”, sem que o legislador tenha procedido a qualquer tipo de delimitação ou

distinção, em relação ao conceito de admissão pessoal algo que, mediante a invocação do brocardo *ubi lex non distinguit nec nos distinguire debemus* (onde a lei não distingue, o intérprete não deve distinguir), parece permitir, em abstrato, a ilação segundo a qual, não só a admissão inicial como a manutenção em funções de um trabalhador admitido/contratado ilegalmente também se insere na previsão da norma, uma vez que tal situação decorre do ato de admissão ilegal que não cessou ou se convalidou⁴⁹.

Por outro lado, e com base no mesmo brocardo latino, as referidas normas legais ou regulamentares relativas “(...) a admissão de pessoal” contemplam atos, como sejam, as exigências de procedimento prévio, bem como o cumprimento das normas relativas a habilitações profissionais, uma vez que não tendo o legislador operado qualquer tipo de delimitação da referida juridicidade, não competirá ao intérprete fazê-lo (artigo 9.º do Código Civil).

Esta conclusão resulta, não apenas de uma interpretação literal, assente no elemento interpretativo “letra da lei”, mas também do próprio elemento teleológico ou racional (ou ainda da *ratio legis*) da referida disposição da LOPTC, uma vez que os bens jurídicos nela tutelados — o erário público e a legalidade — não deixarão de ser ofendidos na manutenção de uma contratação para o exercício de funções de TSS, mesmo em regime de contrato individual de trabalho, marcada pela inobservância das habilitações profissionais exigidas para esse desempenho profissional.

- h)** No que se refere à alegada prescrição do procedimento de responsabilidade financeira sancionatória por se considerar que só se devia atender à data da admissão do trabalhador, em finais de 2007, concorda-se que a responsabilidade imputada aos indiciados responsáveis se refere à manutenção ilegal em funções do trabalhador, já que não tiveram intervenção direta na autorização de admissão/contratação inicial.

Mas importa atender que se está perante um contrato individual de trabalho, com o exercício ilegal de funções ininterrupto e com pagamentos mensais, desde 05.01.2009 e até 12.09.2025.

Sendo a responsabilidade financeira pessoal, importa aferir da prescrição em relação a cada indiciado responsável. Assim, os membros do CA que em 2007 e em 31.12.2008 autorizaram a contratação do referido técnico sem a habilitação profissional legalmente exigível são

⁴⁹ Acresce ser vasta a jurisprudência do Tribunal relativa a ilegalidades enquadráveis na infração prevista na alínea I) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sobre “admissão de pessoal” e que englobam, entre outros, a manutenção ilegal em funções de dirigentes em entidades da administração pública (entre outros, o Acórdão n.º 33/2023 - 3.ª Secção, de 05.12 e o Acórdão n.º 12/2024 - 3.ª Secção, de 10.04).

responsáveis pela infração financeira em apreço, mas tal responsabilidade já prescreveu quanto a eles (n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC), bem como em relação aos membros do CA que, entretanto, foram cessando as suas funções naquele órgão, nos anos seguintes.

- i) Argumenta-se que os membros do CA desconheciam a existência deste contrato ilegal por falta de título de especialista ou que só tomaram conhecimento desta situação, em 26.02.2024 (e não em 19.02.2022, conforme referido no relato), uma vez que as comunicações aí referidas foram efetuadas entre diretoras de serviços ou que, nessa data, ainda não tinham sido designados para CA. Quanto a este argumento reitera-se o que já se afirmou nos pontos anteriores deste capítulo, designadamente:

- ✓ Conforme referido nos pontos 2 e 5 do capítulo IV do relatório, as comunicações aí referidas (19.02.2022 e 27.10.2023) foram dirigidas entre diretoras de serviços, estando em conhecimento o “Diretor Clínico de Cuidados Hospitalares” e que à data era H..., membro do CA, bem como a referida no ponto 3 do mesmo capítulo do relatório (em 18.01.2023) foi remetida a A... (atual Presidente do CA).
- ✓ Acresce que reconhecendo os indiciados responsáveis o conhecimento da situação, em 26.02.2024 (com exceção de J... e G..., que cessaram funções, em 28.03.2022 e 30.06.2023, respetivamente) tiveram, no caso dos membros que cessaram o mandato em 20.10.2024, mais de 8 meses para reparar a legalidade da situação.
- ✓ E na Nota de Serviço n.º SRH-NS-240045, de 18.01.2024 (ponto 7 do capítulo IV do relatório, que os indiciados responsáveis reconhecem ter tido conhecimento (com exceção de J... e G..., pelos motivos já indicados), é expressamente mencionado que nenhum dos profissionais em causa detinha o título de especialista exigido para o ingresso na carreira.
- ✓ Relativamente ao desconhecimento invocado pelo indiciado responsável J... que cessou funções (em 28.03.2022) cerca de um mês após a comunicação entre diretoras de serviço com conhecimento à Diretora Clínica de Cuidados Hospitalares (19.02.2022), admite-se que mesmo que tivesse então tomado conhecimento da situação ilegal, não teria tido tempo para adotar algum comportamento em conformidade, pelo que se afasta a imputação de responsabilidade financeira.

O mesmo já não sucede com o indiciado responsável G... que cessou funções, em 30.06.2023, mais de um ano e meio após aquela comunicação.

- ✓ Quanto à não delegação de competências na área de recursos humanos invocada pelos indiciados responsáveis D..., C..., E... e F..., refira-se que o CA é um órgão colegial, tendo

estes indiciados responsáveis, enquanto membros daquele órgão colegial, tomado conhecimento da situação e tido a possibilidade de se pronunciarem e deliberarem sobre a situação ilegal do contratado em causa, como aliás o fizeram na reunião do CA de 07.08.2025 e de 10.09.2025.

- j) Assim, não é possível afirmar que não tinham conhecimento da situação ilegal, antes pelo contrário, tiveram conhecimento da situação ilegal e tinham o dever, como gestores públicos, de atuar em conformidade com a lei [alínea a) do n.º 1 do artigo 71.º do ESNS, do n.º 1 do artigo 66.º e n.º 1 do artigo 3.º do CPA, e do artigo 9.º do Regulamento Interno].

Os membros do CA são gestores públicos, competindo-lhes, em especial, cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis, assim, independentemente do número de trabalhadores, compete ao CA adotar mecanismos de controlo interno necessários à sua atividade e que lhes permitam assegurar o respeito pela legalidade, ordenando verificações internas, designadamente ao Serviço de Recursos Humanos, aos Serviços Jurídicos ou ao Serviço de Auditoria Interna, tanto mais quando se trata, como na situação auditada, de contratações em que se suscitou a dúvida concreta sobre se os trabalhadores detinham a habilitação profissional, o título de especialista.

Conforme Acórdão, de 20.01.2022, do Tribunal da Relação Guimarães⁵⁰ (do período de exercício de funções de alguns dos membros do CA) que se cita na parte relevante:

“(...) Relativamente ao processo apenso refere-se que o A. E. G. não está, nem nunca esteve, inserido em qualquer carreira da função pública, seja na carreira geral de Técnico Superior (prevista no artigo 88.º da Lei Geral do Trabalho em funções Públicas - LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), seja na carreira de Técnico Superior de Saúde (TSS), carreira de regime especial prevista e regulada no Decreto-Lei n.º 414/91, de 22 de outubro. O autor não ingressou nesta carreira especial de Técnico Superior de Saúde, porque: desempenhou sempre as funções de Técnico Superior para as quais foi contratado; na data em que foi contratado pelo Réu, o Autor não detinha o grau de especialista, obtido através do estágio ou de equiparação ao mesmo, sendo a habilitação académica e o grau de especialista requisitos cumulativos para ingressar na carreira de TSS; (...)”

Conclui pela improcedência das duas acções. (...)

B) NULIDADES DA DECISÃO (615º, I, c), d), CPC)

Alega o recorrente que não se apreciou devidamente os pedidos do Autor a título principal, a saber se a categoria profissional é a de Técnico Superior de Saúde - Assistente, ramo da Nutrição; se o Acordo Coletivo de Trabalho publicado no BTE nº 42 de 15.11.2019 é aplicável ao Autor (...). Assim, ocorre nulidade da sentença. (...)

No caso, por um lado, o resultado da sentença (o chamado dispositivo) é completamente coerente com a fundamentação de facto e de direito. Na verdade, independente do bem ou

⁵⁰ Processo n.º 1876/20.oT8VRL.G1 e consultável em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/1876-2022-190632075>.

mal julgado, foram negadas todas as pretensões do autor por se considerar que os IRCT não eram aplicáveis (por falta de filiação dos AA em associação sindical outorgante e por inexistência de PE) e, porque, ainda que o fossem, o autor não teria direito à categoria de Técnico Superior de Saúde, Ramo da Nutrição com todas as consequências daí resultantes, por não reunir os requisitos (habilitações) previstas para tal categoria. O resultado compatibiliza-se, pois, com a premissa. (...) Improcedem as arguições de nulidade (...)".

Enquanto entidade empregadora, a ULSG, não pode contratar/manter em funções trabalhadores sem a habilitação legal obrigatória por lei, devendo exigir essa habilitação legal e providenciar pela regularização da contratação ilegal, se necessário recorrendo ao tribunal competente para declarar a invalidade do contrato de trabalho.

- k) Mas verifica-se que também foram desenvolvidas diligências (identificadas e comprovadas em sede de exercício do contraditório, pontos 17 e 18 do capítulo IV do relatório):
- ✓ Elaboração da Nota de Serviço n.º SRH-NS-240045, de 18.01.2024, remetida ao CA, à Direção do Serviço Jurídico e Contencioso à Direção de Serviço de Recursos Humanos, tendo ainda assim sido deliberado aguardar que a IGAS e o TdC se pronunciassem (embora em sede de contraditório se afirmasse que não foi assim), atentas as dúvidas sobre a questão e face a uma possível consolidação temporal de uma situação laboral que se mantinha há 15 anos.
 - ✓ Em 24.11.2024 (em que a Presidente do CA transmitiu à Diretora do Serviço de Recursos Humanos a necessidade de solicitar esclarecimentos sobre a situação da falta de requisitos legais, e em que, aparentemente, existe mais uma situação, a de Q...), despacho, sem data, da Presidente do CA da ULSG, exarado no ofício ref.^a 488/2025 do TdC (referido no parágrafo anterior) solicitando ao mesmo Serviço de Recursos Humanos para verificar todas as situações relativas ao grupo profissional em causa;
 - ✓ Em 07.08.2025 deliberou (ata do CA n.º 32/2025) no sentido de o técnico em causa comprovar a detenção do título de especialista e, não detendo esse título, pronunciar-se sobre a declaração de invalidade do contrato.
 - ✓ Em 10.09.2025 deliberou no sentido da invalidade do contrato em causa e notificou o trabalhador dessa decisão alertando-o para a possibilidade de recurso aos meios judiciais.
 - ✓ O contrato individual de trabalho outorgado com P..., para as funções de TSS-ramo de nutrição e sem comprovar o título de especialista cessou em 12.09.2025.
7. Conclui-se, assim, os membros que integraram o CA da ULSG, pelo menos, desde o ano de 2022, quando tomaram conhecimento da situação, desenvolveram diligências que permitiram cessar,

em 12.09.2025, o contrato individual de trabalho outorgado com P..., em 05.01.2009 (convertido em contrato sem termo em 05.01.2011) e sem o respetivo título de especialista.

8. Tendo em consideração o facto de a ilegalidade ter cessado e o comportamento destes membros do CA que não intervieram na contratação inicial e só tomaram conhecimento da ilegalidade, em 2022, considera-se que não lhes deve ser agora imputada responsabilidade financeira sancionatória.

IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁵¹, foi emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 64/2025, em 19.12.2025.

X. CONCLUSÕES

1. Desde 05.01.2009, a ULSG manteve um contrato individual de trabalho outorgado com P..., para exercer as funções de Técnico Superior de Saúde – área de nutrição, sem a habilitação profissional exigível, em desrespeito do disposto no n.º 1 do artigo 4.º, n.ºs 1 e 3 do artigo 5.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º, todos do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10, na redação em vigor, artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2024, de 05.01, conjugado com os n.ºs 1 e 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29.12, n.º 1 dos artigos 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10.02 e artigo 98.º do ESNS.
2. Esta ilegalidade foi justificada pela ULSG com o desconhecimento da situação pelos atuais e anteriores membros do CA e que, após esse conhecimento e decisão da necessidade de análise jurídica da situação, o CA aguardou pela pronúncia/recomendações da IGAS, e posteriormente do TdC, para adotar uma decisão em conformidade legal, atendendo a que se tratava de uma situação laboral com muitos anos de vigência.
3. Em sede de exercício do direito de contraditório, a entidade e os indiciados responsáveis vieram alegar que: alguns que não tinham tido conhecimento da situação e outros que só iniciaram funções no CA, em 21.10.2024, não terem admitido inicialmente o trabalhador, sendo apenas responsáveis pela sua manutenção nas funções que vinha exercendo, mas que tal situação de manutenção não deve integrar a previsão da infração financeira prevista na alínea I) do n.º 1 do

⁵¹ Regulamento n.º 112/2018-PG, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02, com as alterações introduzidas pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, 2/2022-PG, 3/2023-PG e 1/2025-PG, de 24.02.2021, 29.03.2022, 15.12.2023 e 26.03.2025, publicadas no Diário da República, 2.ª série, n.ºs 48, 68, 5 e 65, de 10.03.2021, 06.04.2022, 08.01.2024 e 02.04.2025, respetivamente.

artigo 65º da LOPTC, que tendo o trabalhador sido admitido, em 31.12.2007, a responsabilidade financeira estava prescrita, a inexequibilidade dos membros de cada CA verificarem a legalidade de contratação de todos os seus colaboradores, bem como as diligências que desenvolverem para repor a legalidade.

4. Atendendo a que a contratação ilegal já cessou, em 12.09.2025, por iniciativa dos atuais membros do CA (que não intervieram na admissão inicial), considera-se que não deve ser imputada responsabilidade financeira sancionatória.

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.
- b) Recomendar:
 - ✓ À Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E. a adoção de mecanismos de controlo interno que permitam evitar ou detetar recrutamentos/contratações de pessoal sem a posse de requisitos profissionais legalmente obrigatórios.
 - ✓ Ao Ministério da Saúde que, na sequência da revisão do Decreto-Lei n.º 414/91, de 22.10 (e subsequentes alterações) aprove normas claras para o recrutamento e exercício destas mesmas funções de Técnico Superior de Saúde, ao abrigo de contratos de trabalho a outorgar nos termos do Código do Trabalho (regime legal aplicável pelas entidades públicas empresariais).
- c) Fixar os emolumentos devidos pela Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E., em 2.736,99 €, ao abrigo do estatúdio no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, e alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08, e 3-B/2000, de 04.04.
- d) Remeter cópia do relatório:
 - À Ministra da Saúde;
 - À Inspeção das Atividades em Saúde;
 - À Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.;
 - Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato.

- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da LOPTC.
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 8 de janeiro de 2026

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Luís Filipe Cracel Viana – Relator

Sofia David

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso Carlos Queimado	Auditora-Chefe Técnico Superior	DFCARF – UAT 2

