



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Transitado em julgado

Proc. n.º 79/2013 - PAM
2ª Secção

SENTENÇA N.º 3/2015 – 2.ª SECÇÃO

I. Relatório

1 - Nos presentes autos vai o presidente do conselho de administração do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., Adriano José Carvalho Rodrigues, indiciado pela prática de factos que preenchem uma infração, prevista pela al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC¹, a qual configura a falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal, resultando em síntese que:

1.1- Em 30 de abril de 2013, era responsável pela remessa ao Tribunal dos documentos relativos à gerência de 2012 o presidente do conselho de administração do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., Adriano José Carvalho Rodrigues, conforme dispõem os artigos 7.º, n.º 1 al. h) e 8.º, n.º 1 al. d), do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro² (republicado pelo Decreto-Lei n.º 244/2012, de 9 de novembro).

1.2 - Conforme resulta da conjugação da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º e da alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. presta contas, estando legalmente obrigado a remeter as mesmas ao Tribunal de Contas, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele que respeitam, vide n.º 4 do artigo 52.º da já citada Lei.

1.3 - As contas do Hospital Distrital da Figueira da Foz E.P.E., deram entrada na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) em 20/09/2013.

2 - No cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC, procedeu-se à citação para o contraditório do responsável, com a observância dos formalismos legais.

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, doravante designada por LOPTC (na versão do normativo antes da entrada em vigor da Lei n.º 20/2015, de 9 de março).

² Estatutos dos Hospitais E.P.E.'s.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3 - Foi apresentada resposta, tendo o demandado alegado:

“Reportando-nos ao objecto do assunto tratado no ofício referenciado em epígrafe, cumpre-me esclarecer e informar V/Exa. do seguinte:

1. Confirmar o envio não tempestivo ao Tribunal de Contas dos documentos de prestação de contas relativos à gerência de 2012 do Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE, (HDFE, EPE);
2. Reconhecer que face aos condicionalismos verificados em 2013, justificadores do envio não tempestivo dos documentos, poderia e deveria ter sido solicitada a prorrogação do prazo para o efeito;
3. Apesar de estar constituído como Entidade Pública Empresarial regendo-se pelos estatutos do anexo II do Decreto-Lei nº 233/2005, de 29/12, o HDFE, EPE está sob a tutela sectorial e financeira dos Ministérios da Saúde e das Finanças;
4. Como tal, a prática de determinados atos carece de autorização prévia e aprovação tutelar pelos membros do governo responsáveis por aqueles Ministérios, sendo caso disso todo o processo conducente à elaboração e apresentação de contas;
5. Neste contexto, quer a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, (ACSS, I.P.) por parte do Ministério da Saúde, quer a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), emitem instruções sobre o processo de prestação anual de contas;
6. Nessa medida e sendo o HDFE, EPE uma entidade consolidada à ACSS, I.P., está sujeito às orientações a veicular por esta, o que na maioria das vezes acontece tardiamente e, como é reconhecido pela própria Direcção-Geral do Tribunal de Contas, indesejavelmente “...inviabiliza (ou sempre inviabilizou) a consolidação atempada das contas do SNS.”
7. Ora aconteceu, relativamente ao encerramento de contas de 2012, que as instruções iniciais da ACSS, I.P. para o HDFE, EPE foram conhecidas somente após a divulgação das circulares normativas nº 15/2013/CD/FIN (Anexo) e nº 16/2013/UOC/DFI (Anexo) datadas, respetivamente, de 10/04/2013 e 12/04/2013;
8. Mais, posteriormente foi divulgada pela ACSS, I.P. a Circular Normativa nº 18/2013/UOC/DFI (Anexo), datada de 12/04/2013, com orientações importantes e complexas do ponto de vista da sua execução, que obviamente conduziria a que o processo de preparação das contas deslizesse no tempo;
9. Contudo, os motivos e os fundamentos para o atraso no encerramento das contas de 2012 não se limitaram ao atrás citado, pois durante os meses de maio e junho de 2013 foram rececionadas novas orientações da ACSS, I.P., no sentido de inscrever nos documentos de contas relativos a 2012, quer os créditos resultantes do acordo entre a APIFARMA e o Ministério da Saúde, quer os custos com o pagamento do subsídio de férias a ocorrer em 2013 (princípio da especialização), por força da aplicação do Acórdão nº 187/2013, do Tribunal Constitucional (Anexo);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

10. Acresce também que, tendo havido alteração do Fiscal Único, consumada através de nomeação do novo Fiscal Único A. Figueiredo Lopes e Manuel Figueiredo, SROC, nº 85 pelo Despacho nº 1297/2012, de 31.07, da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças (Anexo), todo o processo de Certificação Legal de Contas e elaboração do Relatório do Fiscal Único sobre as mesmas, veio a ficar concluído apenas em 30/8/2013. (ver Relatório de Contas 2012).

Face a tudo o exposto, permita-me senhor Diretor-Geral afirmar perentoriamente que o não envio tempestivo dos documentos de prestação de contas relativas à gerência de 2012 do HDFF, EPE, não resultou de qualquer intenção de não cumprimento do prazo ou de qualquer vontade em obstaculizar a atividade do Tribunal de Contas, mas sim a um conjunto de circunstâncias fortuitas que concorreram para esse desfecho.

Por outro lado o facto de não ter formalizado o pedido de prorrogação do prazo para entrega daqueles documentos, ficou a dever-se sobretudo às informações trocadas com alguns representantes da Tutela Sectorial que, perante a evidência e notoriedade dos motivos subjacentes, criou a convicção de que o próprio Tribunal de Contas condescenderia institucionalmente nesse atraso.

Assim e em conclusão resta-me solicitar a esse Venerando Tribunal, através de V/Exa. que seja relevada a falta objecto deste processo sem qualquer punição.”

4 - Constatando-se haver omissões ou deficiências no que concerne a alguns aspetos estruturantes e instrutórios, o Tribunal solicitou informações adicionais ao demandado.

5 - O demandado viria a prestar as informações tidas por convenientes, referindo que:

“Reportando-nos ao teor do V/ofício n.º 17342, de 9/DEZ/2014, referenciado em epígrafe, cumpre-nos informar adicional e sequencialmente a V.Ex.ª o seguinte:

1. A contabilização específica das contribuições da indústria farmacêutica no âmbito do designado Acordo Apifarma/2012, ficou concluído aproximadamente no dia 15 de abril de 2013, correspondendo aliás às datas das orientações normativas emanadas pela ACSS, IP, conforme referido por nós no exercício do contraditório;
2. Sendo nosso entendimento que não mediou muito tempo entre, por um lado a tomada de conhecimento dos procedimentos contabilísticos a executar e, por outro lado a sua efetiva execução, ocorre-nos dizer que ao longo deste processo surgiram algumas dúvidas/desconformidades relativamente às quais houve necessidade de pedir esclarecimentos adicionais à ACSS, IP.;
3. As implicações que motivaram o atraso na prestação de contas decorreram, não só das alterações que foi necessário efetuar às contas finais de 2012 que já estavam em curso, mas essencialmente do impacto da decisão do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 187/2013)



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

relativa ao reconhecimento do direito ao subsídio de férias, que obrigou à reformulação profunda do projeto de Relatório de Gestão e Contas de 2012 (foram recebidas orientações iniciais da ACSS, IP a este propósito a 23/05/2013) (anexo 1);

4.A substituição do fiscal único e nomeação do sucessor pelo despacho n.º 1297/2012, de 31/07, da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, conforme comprovado em sede do contraditório, não só teve interferência em todo o processo de prestação de contas de 2012, como foi mesmo determinante e decisivo no atraso verificado;

5.Não foi observado o disposto no n.º 7, do artigo 15.º, do Estatuto dos Hospitais EPE's (em nossa opinião lamentavelmente), uma vez que o fiscal único cessante (António Borges & Associado SROC) em 2012 não auditou as contas em nenhum período temporal com era seu dever, em especial as do 1.º semestre de 2012;

6.Decorre do ponto anterior que foi o fiscal único nomeado em 31/07/2012, após ter celebrado contrato com o HDFF, EPE, em 31/08/2012, com efeitos imediatos e ter tido subsequente e gradualmente os primeiros contactos com a Instituição e seus Interlocutores, a realizar auditorias às contas dos 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2012, tendo remetido os pareceres sobre os relatórios intercalares de execução orçamental em 14/02/2013 (anexos 2 e 3);

7. O fiscal único iniciou a auditoria às contas de encerramento de 2012, nas instalações do HDFF, EPE, nos dias 22, 23 e 24 de maio de 2013, tendo-lhe sido remetidos pelo Conselho de Administração, em 08/08/2013, o Relatório e outros documentos relativos à certificação legal de contas;

8. Nesta fase não se verificou qualquer lapso de tempo anormal e, portanto, não houve qualquer atraso do Conselho de Administração do HDFF, EPE, uma vez que o fiscal único nos remeteu, apenas no dia 30/08/2013 e ainda em “draft”, as peças finais relativas ao fecho de contas de 2012 (anexo 4);

O relatório de contas foi finalmente enviado, como é do conhecimento de V/Exas. através do ofício do HDFF, EPE n.º 05804 de 18-09-2013 (anexo 5);

Assim em conclusão esperamos ter dado todas as informações adicionais necessárias para melhor apreciação desse Venerando Tribunal.”

II. Questões Prévias

1 - O Tribunal é competente, conforme o disposto nos artigos 202.º e 214.º da CRP e nos artigos 1.º n.º 1, 58.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da LOPTC.

2 - O processo está isento de nulidades que o invalidem, não existem outras nulidades, exceções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa, e que cumpra conhecer.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III. Os Factos

Instruído o processo com os necessários elementos probatórios e as respostas do responsável, resultam os seguintes:

1 - Factos Provados

1. O Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. é uma entidade de prestação de cuidados hospitalares de saúde, cuja origem remonta a 1939 e que viria a ser transformado em entidade pública empresarial pelo Decreto-Lei n.º 93/2005, de 7 de junho.
2. Pelo Despacho n.º 1297/2012, de 31 de julho de 2012, da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, cuja cópia se mostra junta a fls. 43, foi nomeado para o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., para o triénio 2012-2014, o Fiscal Único Efetivo A. Figueiredo Lopes & Manuel Figueiredo, SROC n.º 85, representada pelo Dr. Alberto Henrique de Figueiredo Lopes, ROC n.º 710.
3. Em 31 de agosto de 2012 foi celebrado o contrato de prestação de serviços de revisão legal de contas entre o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. e A. Figueiredo Lopes & Manuel Figueiredo, SROC, cuja cópia se mostra junta de fls. 59 a 61.
4. Nos termos das cláusulas 1.ª e 2.ª do aludido contrato, A. Figueiredo Lopes & Manuel Figueiredo, SROC, foi nomeado como fiscal único do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., para um mandato cobrindo os exercícios de 2012 a 2014, período pelo qual vigora, e nomeação esta que foi aceite.
5. Pelo contrato referido no ponto 3 dos factos dados como provados, A. Figueiredo Lopes & Manuel Figueiredo, SROC considerou-se em efetividade de funções desde o início da vigência do contrato (a 31 de agosto de 2012), sem prejuízo de ter que garantir o exame das contas dos exercícios cobertos pelo seu mandato (2012 a 2014).
6. Em 08/02/2013 o fiscal único nomeado remeteu à administração do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., um exemplar dos pareceres do fiscal único sobre os relatórios de execução orçamental do 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2012.
7. Na sequência da prolação do Acórdão n.º 187/2013, do Tribunal Constitucional, veio a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) em 10/04/2013, emitir a circular



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- normativa n.º 15/2013/CD-FIN, a qual se destinava a todas as entidades do Serviço Nacional de Saúde, a qual deu a conhecer ao Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. as instruções iniciais relativamente ao encerramento de contas de 2012, conforme cópia que se mostra junta a fls. 32.
8. Pela circular normativa n.º 16/2013/UOC/DFI, datada de 12/04/2013, emitida pela Administração Central do Sistema de Saúde, a qual se destinava às Instituições do Ministério da Saúde, foi dado conhecimento de onde seria publicado o manual de consolidação de contas do Ministério da Saúde 2012, vide fls. 33.
 9. Conforme cópia junta a fls. 34, também em 12/04/2013, pela Administração Central do Sistema de Saúde, foi emitida a circular normativa 18/2013/UOC/DFI, destinada às Instituições do Serviço Nacional de Saúde da qual consta como “assunto: consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde - informação de suporte ao processo de consolidação de contas do exercício de 2012”.
 10. O apuramento definitivo das contribuições da indústria farmacêutica, para a diminuição da despesa com medicamentos de 2012, ficou concluído aproximadamente no dia 15 de abril de 2013.
 11. Até 30 de abril de 2013 os documentos referentes à gerência do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. de 2012, não deram entrada na Direção-Geral do Tribunal de Contas.
 12. Pelo Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. não foi solicitada a prorrogação de prazo para efeitos de entrega da conta de gerência referente ao ano de 2012.
 13. A Certificação Legal de Contas e o Relatório e Parecer do Fiscal Único datam ambos de 30/08/2013, conforme consta de fls. 53.
 14. Em 30/08/2013 o fiscal único remeteu ao Conselho de Administração, ainda em draft/pdf (exceto a Declaração do Órgão de Gestão – DOG), as peças finais relativas ao fecho de 2012, conforme documento junto a fls. 62.
 15. O relatório de contas do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. foi enviado ao Tribunal de Contas através do ofício HDFS, EPE.05804 de 18/09/2013, conforme cópia junta a fls. 63.
 16. Os documentos de prestação de contas relativos à gerência de 2012 do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. deram entrada no Tribunal de Contas em 20/09/2013, sendo registados no GENT – Sistema de Gestão de Entidades com o n.º 7040/2012 em 23/09/2013, conforme consta da Comunicação Interna n.º 716/13-DVIC.1 (Ad. Central), a fls. 13 e 65 dos



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

autos, pelo que se constata ter ocorrido um atraso de 4 meses e 20 dias relativamente ao prazo legal.

17. A partir do início de funções, tinha o responsável o dever de adotar as medidas e determinar as orientações, as diretivas e as instruções de afetação de recursos internos e externos em ordem a que as contas em causa fossem prestadas, documentando a prestação de acordo com a lei e de acordo com as instruções aplicáveis.
18. Era dever do responsável, caso não fosse possível prestar as contas no prazo legal, informar o Tribunal dessa impossibilidade, solicitando a prorrogação do prazo de entrega, apresentando os motivos.
19. Agiu o responsável de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta omissiva proibida por lei.

2 - Factos não provados

1. Que não tenha sido observado o disposto no n.º 7, do artigo 15.º, do Estatuto dos Hospitais E.P.E.'s.
2. Que a circular normativa n.º 16/2013/UOC/DFI, datada de 12/04/2013, emitida pela Administração Central do Sistema de Saúde, deu a conhecer ao Hospital Distrital da Figueira da Foz instruções iniciais relativamente ao encerramento de contas de 2012.
3. Que a circular normativa 18/2013/UOC/DFI, datada de 12/04/2013, contivesse orientações importantes e complexas do ponto de vista da sua execução relativamente ao encerramento de contas de 2012.
4. Que as orientações iniciais da Administração Central do Sistema de Saúde relativamente ao reconhecimento do direito ao subsídio de férias tenham sido recebidas em 23/05/2013.
5. Que durante os meses de maio e junho de 2013 foram rececionadas pelo Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. novas orientações da Administração Central do Sistema de Saúde, no sentido de inscrever nos documentos de contas relativos a 2012, quer os créditos resultantes do acordo entre a APIFARMA e o Ministério da Saúde, quer os custos com o pagamento do subsídio de férias a ocorrer em 2013 (princípio de especialização), por força da aplicação do Acórdão n.º 187/2013, do Tribunal Constitucional.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6. Que o fiscal único tenha iniciado a auditoria às contas de encerramento de 2012, nas instalações do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., nos dias 22, 23 e 24 de maio de 2013.
7. Que o Conselho de Administração do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., tenha remetido ao fiscal único em 08/08/2013 o Relatório e outros documentos relativos à certificação legal de contas.
8. Que o facto de o demandado não ter formalizado o pedido de prorrogação se tenha devido às informações trocadas com alguns representantes da tutela.
9. Não se dá como provado que o responsável tivesse agido com a intenção deliberada de não remeter atempadamente a documentação de prestação de contas ao Tribunal.

3 - Motivação da decisão de facto

A factualidade provada resulta do conteúdo dos documentos juntos aos autos, nomeadamente:

- A informação do Departamento de Verificação Interna de Contas n.º 114/13-DVIC.1 (Ad. Central), junta aos autos de fls. 2 a 4;
- As Comunicações Internas n.º 448/13-DVIC.1 (Ad. Central) e 571/13-DVIC.1 (Ad. Central), juntas aos autos a fls. 5 a 6 e 11;
- A Comunicação Interna n.º 716/13-DVIC.1 (Ad. Central), a fls. 13, dando conhecimento aos autos da entrada na DGTC da conta de gerência referente ao ano de 2012;
- O ofício do contraditório, cópia a fls. 22 a 27 e AR a fls. 29;
- A resposta do demandado a fls. 30 a 31;
- Os documentos juntos com a resposta do demandado a fls. 32 a 43;
- O pedido de informações ao demandado, cópia a fls. 51;
- A Comunicação Interna n.º 611/14-DVIC.1 (Ad. Central), junta a fls. 53;
- A resposta do demandado a fls. 54 a 55;
- Os documentos juntos com a resposta do demandado a fls. 56 a 63.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

4 - Fundamentação

- 4.1. Alega o demandado que para o atraso na entrega da conta de gerência referente ao ano de 2012 concorreu um conjunto de circunstâncias fortuitas, as quais motivaram o desfecho verificado, pelo que importa analisar as mesmas.
- 4.2. No que concerne ao apuramento das contribuições da indústria farmacêutica, para a diminuição da despesa com medicamentos de 2012, resulta das informações adicionais prestadas pelo demandado que o processo de apuramento definitivo ficou concluído aproximadamente no dia 15 de abril de 2013, tendo este esclarecido que ao longo da execução dos procedimentos contabilísticos executados terão surgido dúvidas/desconformidades, relativamente às quais houve necessidade de obter esclarecimentos adicionais junto da ACSS, I.P., o que terá levado ao atraso na prestação de contas referente ao ano de 2012.
- 4.3. No entanto, no mesmo documento, esclareceria que tal atraso se deveu “*essencialmente do impacto da decisão do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 187/2013) relativa ao reconhecimento do direito ao subsídio de férias, que obrigou à reformulação profunda do projeto de Relatório de Gestão e Contas de 2012 (foram recebidas orientações iniciais da ACSS, IP a este propósito a 23/05/2013) (anexo 1).*”
- 4.4. A este respeito, refira-se que na sequência da prolação do Acórdão n.º 187/2013 a Administração Central do Sistema de Saúde, em 10/04/2013, procedeu à emissão da circular normativa n.º 15/2013/CD-FIN, a qual se destinava a todas as entidades do SNS (incluindo o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E), e da qual consta:
- “Assunto: Encerramento de contas de 2012*
- O acórdão 187/2013 do Tribunal Constitucional veio tornar obrigatório o reconhecimento do subsídio de férias aos trabalhadores do Estado a quem o mesmo havia sido retirado. Perante este facto relevante e subsequente ao exercício de 2012, vimos determinar a obrigatoriedade de relevar o mesmo em todas as entidades do SNS, nas respetivas demonstrações financeiras do exercício de 2012, tornando as contas comparáveis e simultaneamente adequadas face a este evento. Assim, independentemente de já terem o exercício de 2012 contabilisticamente encerrado, deverão reabrir o mesmo, registando a correspondente verba em acréscimo de custos, por contra partida do resultado*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

do exercício de 2012.

Para as contas de 2013, deverão refazer as contas de janeiro, fevereiro e março, refletindo em acréscimos de custos 1/12 em cada mês, correspondente ao subsídio de férias de 2013 desses trabalhadores, a pagar em 2014.

O reporte de contas deverá ser atualizado nos sistemas on-line da ACSS e DGO, conforme aplicável, até 26 de abril próximo.

O Presidente do Conselho Diretivo

(João Carvalho das Neves)”

- 4.5. Assim, contrariamente ao alegado pelo demandado, as orientações iniciais da ACSS, I.P., foram veiculadas através de tal circular normativa, aliás conforme consta do documento mencionado pelo demandado como anexo 1 (fls. 56 a 57), o qual refere: “*Na sequência do chumbo do Tribunal Constitucional de três artigos do Orçamento de Estado de 2013 e da n/Circular Normativa n.º 15 de 10 de abril, encarrega-me o Sr. Dr. Paulo Vasconcelos, Vogal do Conselho de Administração da ACSS de solicitar a V/ Exª que até amanhã (24.05.2013), nos fosse indicado por esta via, o montante correspondente ao acréscimo de custos com o pagamento de subsídio de férias em 2013 e respectivos encargos sociais associados, resultante do chumbo do Tribunal Constitucional e especializados nas contas de 2012*”. Refira-se ainda que tal informação viria a ser prestada pelo Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. à A.C.S.S., I.P. em 24/05/2013, conforme consta do documento junto como anexo 1, a fls. 56 a 57, o qual já havia sido junto com a contestação (fls. 35 a 36).
- 4.6. Pela leitura do aludido documento constata-se que a ACSS, I.P. apenas solicitou informação sobre o montante correspondente ao acréscimo de custos com o pagamento de subsídio de férias em 2013 e respetivos encargos sociais associados, especializados nas contas de 2012, os quais resultaram do Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional, não se mostrando aí implícitas quaisquer orientações, as quais haviam sido já veiculadas através da circular normativa n.º 15/2013/CD-FIN, datada de 10/04/2013.
- 4.7. Já no ponto 9 do ofício de contraditório tinha vindo o demandado alegar que durante o mês de junho de 2013 foram rececionadas novas orientações da ACSS, I.P., no sentido de inscrever nos documentos de contas relativos a 2012 os custos com o pagamento do subsídio de férias a ocorrer em 2013, por força da aplicação do Acórdão n.º 187/2013, do



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tribunal Constitucional, juntando para prova de tal facto o e-mail cuja cópia se mostra junta de fls. 37 a 39.

- 4.8. Contudo, o e-mail em referência diz respeito a orientações veiculadas pela Contraturalização/SICA³- Helpdesk. Segundo a Administração Central do Sistema de Saúde, “*Com o propósito de suportar o Modelo de Contraturalização, a ACSS encetou um processo de desenvolvimento de uma plataforma informática de forma a assegurar adequabilidade às necessidades funcionais, quer do ponto de vista operacional (eficácia e eficiência) quer do ponto de vista analítico e de suporte à decisão (monitorização e planeamento), a par de melhorias operacionais em cada fase do processo – Sistema de Informação para Contraturalização e Acompanhamento (SICA)*”⁴; daqui se conclui que a SICA é uma plataforma informática que “*tem como objectivo suportar o processo de Contraturalização entre a Tutela e as entidades prestadoras de cuidados de saúde que integram o SNS*”⁵.
- 4.9. Assim, e apesar de no assunto do e-mail junto de fls. 37 a 39 constar “*tarefa PD 2013 – Acréscimo de custos resultantes do Acórdão do TC 187/2013*”, o mesmo visava que o já anteriormente determinado pela circular normativa n.º 15/2013/CD-FIN, datada de 10/04/2013, no sentido de inscrever nos documentos de contas relativos a 2012 os custos com o pagamento de subsídio de férias a ocorrer em 2013 por força da aplicação do Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional, fosse igualmente inscrito em tal plataforma (SICA).
- 4.10. Aliás, e no seguimento de tal mensagem, seria a Administração Regional de Saúde do Centro, I.P., que reencaminharia tal e-mail para diversas entidades, nomeadamente o Hospital Distrital da Figueira da Foz, constando deste:
- “Exm^{os} Senhores
Presidentes do Conselho de Administração dos Hospitais da Região Centro
Reencaminhamos email da ACSS, com nova tarefa a preencher no SICA.”*
- 4.11. Já no que se refere às circulares normativas n.º 16/2013/UOC/DFI e n.º 18/2013/UOC/DFI, ambas datadas de 12/04/2013, e cujas cópias se mostram juntas a fls. 33 e 34, estas versam especificamente sobre a conta consolidada do Serviço Nacional de Saúde, sendo que as orientações e determinações aí constantes são efetuadas no âmbito da prestação da conta

³Sistema de Informação para Contraturalização e Acompanhamento

⁴e ⁵ ACSS – Portal da Saúde



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

consolidada em epígrafe, e não da prestação de contas da própria entidade.

- 4.12. Salienta-se o facto de que, conforme consta da circular normativa n.º 16/2013/UOC/DFI, “*nos termos do disposto na Orientação n.º 1/2010 – Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo, aprovada pela Portaria n. 474/2010, de 1 de julho, a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) é a entidade mãe do Grupo Público de Saúde, sendo, nessa qualidade, responsável pela elaboração das contas consolidadas do Grupo*”, pelo que lhe devem ser entregues os elementos solicitados pela circular normativa n.º 18/2013/UOC/DFI, os quais servem de suporte ao processo de consolidação de contas.
- 4.13. Destaca-se ainda o facto de a conta consolidada do Serviço Nacional da Saúde ser coisa diversa da prestação de contas da própria entidade, sendo que esta última deve ser prestada, no caso presente, pelo Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. ao Tribunal de Contas até 30 de abril do ano seguinte a que respeita, o que equivale por dizer que a prestação de contas referente ao ano de 2012 deveria ter sido efetuada até 30 de abril de 2013.
- 4.14. Em sede de contraditório viria ainda o demandado alegar que “*tendo havido alteração do Fiscal Único, consumada através de nomeação do novo Fiscal Único A. Figueiredo Lopes e Manuel Figueiredo, SROC, n.º 85 pelo Despacho n.º 1297/2012, de 31.07, da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças (Anexo), todo o processo de Certificação Legal de Contas e elaboração do Relatório do Fiscal Único sobre as mesmas, veio a ficar concluído apenas em 30/8/2013. (ver Relatório de Contas 2012)*”.
- 4.15. Perante tal alegação o Tribunal solicitou diversos esclarecimentos ao demandado, tendo o demandado argumentado que tal facto “*não só teve interferência em todo o processo de prestação de contas de 2012, como foi mesmo determinante e decisivo no atraso verificado*”.
- 4.16. No entanto dos documentos juntos aos autos para prova de tal facto o Tribunal constata que a nomeação do fiscal único para o triénio 2012-2014, teve lugar através do despacho n.º 1297/2012, da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, em 31 de julho de 2012, conforme se constata pela cópia do mesmo junta aos autos a fls. 43, sendo que o contrato de prestação de serviços de revisão legal de contas celebrado entre o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. e A. Figueiredo Lopes & Manuel Figueiredo, SROC, cuja cópia se mostra junta aos autos de fls. 59 a 61, terá ocorrido em 31 de agosto de 2012, ou seja, oito



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

meses antes do prazo limite para entrega da conta de gerência referente a 2012 (30 de abril de 2013).

- 4.17. Quando instado pelo Tribunal, viria o demandado referir não ter sido observado o disposto no n.º 7, do artigo 15.º, do Estatuto dos Hospitais, uma vez que o fiscal único cessante em 2012 não auditou as contas em nenhum período temporal, tendo o fiscal único nomeado, após celebração do contrato com o HDFF, E.P.E., realizado auditorias às contas dos 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2012.
- 4.18. Conforme se extrai da leitura do documento junto como anexo 2, a fls. 58, em 8 de fevereiro de 2013, terá sido remetido pelo fiscal único nomeado ao Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., um exemplar dos pareceres do fiscal único sobre os relatórios de execução orçamental do 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2012, o qual, segundo carimbo aí apostado, terá sido recebido na entidade em 14/02/2013.
- 4.19. No entanto, de tais factos o Tribunal não pode inferir que o fiscal único cessante não tenha dado cumprimento ao disposto no n.º 7, do artigo 15.º, do Estatuto dos Hospitais, mas apenas que não terá elaborado tais documentos, desconhecendo-se qual a data até que o mesmo se manteve em funções.
- 4.20. Contudo, o próprio contrato de prestação de serviços de revisão legal de contas celebrado entre o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. e o fiscal único nomeado, na cláusula 3.ª refere que “*O segundo outorgante⁶ considera-se em efectividade de funções desde o início da vigência do presente contrato, sem prejuízo de ter que garantir o exame das contas dos exercícios cobertos pelo seu mandato*”, o qual conforme consta da cláusula 1.ª do contrato, e bem assim, do próprio despacho de nomeação, cobre os exercícios de 2012 a 2014.
- 4.21. Segundo informação prestada pelo demandado, o fiscal único iniciou a auditoria às contas de encerramento de 2012, nas instalações do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., nos dias 22, 23 e 24 de maio de 2013, tendo-lhe sido remetido pelo Conselho de Administração, em 08/08/2013, o Relatório e outros documentos relativos à certificação legal de contas. A este respeito refira-se que apesar de não terem sido juntos quaisquer documentos para prova do alegado, tais atos necessários à cabal prestação de contas referente ao ano de 2012 foram praticados para além da data limite a que alude o artigo

⁶ A. Figueiredo Lopes & Manuel Figueiredo, SROC



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 52.º, n.º 4, da LOPTC, e até à qual a mesma deveria ter sido entregue ao Tribunal de Contas.
- 4.22. Conforme se extrai da Comunicação Interna n.º 611/14-DVIC.1 (Ad. Central), junta a fls. 53, a certificação legal de contas e o relatório e parecer do fiscal único referentes ao ano de 2012 datam ambos de 30/08/2013, data em que o fiscal único remeteu ao Conselho de Administração o e-mail constante de fls. 62, junto aos autos como anexo 4, e do qual consta *“De acordo com o acordado, envio em draft/pdf (exceto a Declaração do Órgão de Gestão – DOG) as peças finais do ROC relativas ao fecho de 2012, agradecendo que nos sejam enviadas cópias devidamente rubricadas/assinadas dos elementos de responsabilidade do CA. A DOG deve ser impressa em papel do Hospital.”*
- 4.23. Por sua vez o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. viria a remeter o Relatório e Contas de 2012 ao Tribunal de Contas através do ofício HDFF, EPE.05804 de 18/09/2013, conforme cópia junta a fls. 63 e 65, o qual deu entrada no Tribunal de Contas em 20/09/2013, tendo sido criado no GENT – Sistema de Gestão de Entidades com o n.º 7040/2012 em 23/09/2013, conforme consta da Comunicação Interna n.º 716/13-DVIC.1 (Ad. Central), a fls. 13 dos autos, tendo decorrido um atraso de 4 meses e 20 dias, contrariamente ao alegado no ofício de citação, no qual foi atendida à data de criação da conta no GENT.
- 4.24. Mais alega o demandado que, face às informações trocadas com alguns representantes da Tutela Sectorial criou a convicção de que o próprio Tribunal de Contas condescenderia institucionalmente no atraso verificado, face à evidência e notoriedade dos motivos subjacentes.
- 4.25. Dos documentos juntos aos autos o Tribunal não pode confirmar tal afirmação, sendo certo que, como afirmado pelo demandado, esta apenas se tratou de uma convicção sua, a qual não é compatível com a exigência dos prazos estabelecidos por Lei.
- 4.26. Refira-se ainda que no Tribunal de Contas não se verificou a entrada de qualquer pedido de prorrogação do prazo para entrega da conta de gerência referente ao ano de 2012, o que aliás é reconhecido pelo próprio demandado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV. O Direito

1 - Os factos geradores de responsabilidade financeira sancionatória encontram-se tipificados no artigo 65.º da LOPTC, elencando o artigo 66.⁹⁷ as denominadas “*Outras Infrações*”, as quais configuram condutas que devido à sua censurabilidade, o legislador entendeu cominar com uma sanção. Constituem infrações processuais financeiras puníveis pelo Tribunal, nomeadamente as seguintes situações:

- Falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto);
- Falta injustificada da sua remessa tempestiva ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da mesma Lei);
- Apresentação das contas ao Tribunal com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação (artigo 66.º, n.º 1 al. a), da mesma Lei);
- Falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter (artigo 66º, n.º 1 al. b), da mesma Lei);
- Falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações (artigo 66.º, n.º 1 al. c), da mesma Lei);
- Falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal (artigo 66.º, n.º 1 al. d), da mesma Lei).

Da falta de remessa tempestiva de documentos ao Tribunal de Contas

2 - O responsável encontra-se indiciado pela prática da infração de “*falta injustificada da sua remessa tempestiva ao Tribunal*” conforme al. a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC. É em face da citada disposição legal e da matéria fáctica apurada que importa subsumir juridicamente a sua conduta.

⁷Na versão anterior às alterações efetuadas pela Lei 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

3 - A obrigatoriedade de prestação de contas é um dever jurídico que opera *ope legis* (cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC), ou seja, a infração verifica-se a partir do momento em que o responsável, injustificadamente, não cumpre, o inequívoco dever legal de remessa das contas ao Tribunal no prazo legal, seja na forma omissiva ou comissiva, uma vez que naquela disposição sanciona-se não só a “*falta injustificada de remessa, a falta de remessa tempestiva*”, mas também, “*a prestação de contas com deficiências que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*”.

4 - Assim, a prestação de contas constitui um imperativo legal que deve ser, obrigatoriamente, concretizado pelos responsáveis ao abrigo das específicas Instruções do Tribunal de Contas - órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (cfr. art.º 214.º, n.º 1 da Constituição e art.º 1.º, n.º 1 da LOPTC).

5 - Dispõe o artigo 52.º, n.º 1 da LOPTC que “*As contas serão prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhe sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração.*”

6 - Referindo o n.º 2 do mesmo artigo que “*Quando, porém, dentro de um ano económico houver substituição do responsável ou da totalidade dos responsáveis nas administrações coletivas, as contas serão prestadas em relação a cada gerência.*”

7 - Acresce que o n.º 5 refere que “*Nos casos previstos nos n.ºs 2 e 3, o prazo para apresentação das contas será de 45 dias a contar da data da substituição dos responsáveis.*”

8 - Conforme prescreve o artigo 52.º, n.º 4 da LOPTC “*as contas são remetidas ao Tribunal até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam*”, pelo que a remessa das contas para além do prazo aí estabelecido configura uma infração.

9 - Também nos casos em que ocorra a substituição do responsável a apresentação das contas para além de 45 dias a contar da substituição dos responsáveis configura uma infração, conforme dispõe o artigo 52.º, n.º 2 e 5 da LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

10 - Consequentemente, o responsável encontra-se legalmente investido no dever de remessa obrigatória das contas até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam (cfr. n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC), o qual deve de ser cumprido de forma legal, regular e tempestiva (cfr. art.º 66.º n.º 1 al. a) da LOPTC *a contrario*), pelo que a remessa das contas para além do prazo aí estabelecido configura uma infração.

11 - No caso vertente o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. foi transformado em entidade pública empresarial pelo Decreto-Lei n.º 93/2005, de 7 de junho.

12 - Através do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, diploma que aprovou os respetivos estatutos, foi constituído pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial nos termos do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e do artigo 18.º do anexo da Lei n.º 27/2002, de 08 de novembro, regendo-se pelos Estatutos do anexo II do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro.

13 - Assim, a responsabilidade pela prestação de contas é uma obrigação que recai sobre o presidente e membros do conselho de administração (Anexo II, artigo 7.º, n.º 1 al. h), ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro).

14 - Sendo que compete ao presidente do conselho de administração “*coordenar a atividade do conselho de administração*” e “*representar o hospital E.P.E. em juízo e fora dele*” (Anexo II, artigo 8.º, n.º 1 al. a) e d), ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro), recaindo sobre este os deveres de cuidado e diligência, nomeadamente inteirando-se da situação financeira e patrimonial do hospital no momento em que assume funções e conhecendo as normas legais de modo a exercer as suas funções com eficiência e correção.

15 - Pelo que, atendendo ao preceituado no Anexo II, artigo 7.º, n.º 1 al. h), ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, o qual estabelece o quadro de competências e regime jurídico de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

funcionamento, das Entidades Públicas Empresariais Hospitalares⁸ e conforme resulta da conjugação da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º e da alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. presta contas, estando legalmente obrigado a remeter as mesmas ao Tribunal de Contas, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele que respeitam, vide n.º 4 do artigo 52.º da já citada Lei.

16 - Em 30 de abril de 2013, era responsável pela remessa ao Tribunal dos documentos relativos à gerência de 2012 o presidente do conselho de administração do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., Adriano José Carvalho Rodrigues, conforme dispõe os artigos 7.º, n.º 1 al. h) e 8.º, n.º 1 al. a) e d), do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro⁹ e os artigos 67.º, n.º 3, 61.º, n.º 1 e 62.º, n.º 2 e 3, todos da LOPTC.

17 - Nos presentes autos, e após citação, veio o responsável alegar que *“Apesar de estar constituído como Entidade Pública Empresarial regendo-se pelos estatutos do anexo II do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29/12, o HDFS, EPE está sob a tutela sectorial e financeira dos Ministérios da Saúde e das Finanças;*

Como tal, a prática de determinados atos carece de autorização prévia e aprovação tutelar pelos membros do governo responsáveis por aqueles Ministérios, sendo caso disso todo o processo conducente à elaboração e apresentação de contas”.

18 - O demandado refere ainda que *“quer a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, (ACSS, I.P.) por parte do Ministério da Saúde, quer a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), emitem instruções sobre o processo de prestação anual de contas;*

Nessa medida e sendo o HDFS, EPE uma entidade consolidada à ACSS, I.P., está sujeito às orientações a veicular por esta, o que na maioria das vezes acontece tardiamente”.

19 - Efetivamente, estabelece o artigo 29.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, o qual se manteve em vigor até ao Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03 de outubro, e que se encontra inserido no capítulo III, dedicado às entidades públicas empresariais, que a tutela económica e

⁸ Aprova os Estatutos dos Hospitais E.P.E.'s.

⁹ Estatutos dos Hospitais E.P.E.'s.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

financeira das entidades públicas empresariais é exercida pelo Ministro das Finanças e, no caso presente, pelo Ministério da Saúde, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que:

“A tutela abrange:

- a) A aprovação dos planos de atividades e de investimento, orçamentos e contas, assim como de dotações para capital, subsídios e indemnizações compensatórias;*
- b) A homologação de preços ou tarifas a praticar por empresas que explorem serviços de interesse económico geral ou exerçam a respetiva atividade em regime de exclusivo, salvo quando a sua definição competir a outras entidades independentes;*
- c) Os demais poderes expressamente referidos nos estatutos.”*

20 - No entanto o artigo 12.º do mesmo diploma, que se encontra inserido no capítulo I, e que tem por título *“disposições gerais”*, versando sobre o *“Controlo Financeiro”* dispõe que:

- “1 - As empresas públicas estão sujeitas a controlo financeiro que compreende, designadamente, a análise da sustentabilidade e a avaliação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão.*
- 2 - Sem prejuízo das competências atribuídas pela Lei ao Tribunal de Contas, o controlo financeiro das empresas públicas compete à Inspeção-Geral de Finanças.*
- 3 - As empresas públicas adotarão procedimentos de controlo interno adequados a garantir a fiabilidade das contas e demais informação financeira, bem como a articulação com as entidades referidas no número anterior.”*

21 - É de notar que com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03 de outubro o artigo que alude ao controlo financeiro passa a ser o 26.º, tendo-lhe sido dada a seguinte redação:

- “1 - As empresas públicas estão submetidas à jurisdição e ao controlo exercido pelo Tribunal de Contas, nos termos da lei.*
- 2 - As empresas públicas estão igualmente submetidas ao controlo da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), nos termos da lei.”*

22 - Por sua vez, o legislador no artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa considerou que *“O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”*, principio este que se encontra igualmente



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

vertido no n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC, o qual dispõe que “*O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras*”.

23 - Assim, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º e da alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, as contas do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. devem ser prestadas anualmente ao Tribunal de Contas, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele que respeitam (vide n.º 4 do artigo 52.º da já citada Lei), por anos económicos, e ser elaboradas pelos responsáveis da respetiva gerência, ou se estes entretanto tiverem cessado as suas funções, por aqueles que lhes sucederem sem prejuízo do dever de recíproca colaboração (artigo 52.º n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

24 - Em suma, apesar de o Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E., se encontrar sob tutela sectorial e financeira dos Ministérios da Saúde e das Finanças, compete a este a prestação de contas ao Tribunal de Contas, competindo ao demandado, na qualidade de presidente de Conselho de Administração do Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E. adotar procedimentos de forma a garantir que as mesmas sejam prestadas atempadamente, ou caso tal não se mostre possível, informar atempadamente o Tribunal de quais os condicionalismos existentes, solicitando a concessão de prorrogação de prazo para o efeito.

25 - No que concerne ao ano de 2012, foram emitidas pela ACSS, I.P. as Circulares Normativas:

- n.º 15/2013/CD-FIN, datada de 10/04/2013, da qual consta como “assunto: encerramento de contas de 2012”;
- n.º 16/2013/UOC/DFI, datada de 12/04/2013, da qual consta como “assunto: manual de consolidação de contas do Ministério da Saúde 2012”;
- n.º 18/2013/UOC/DFI, datada de 12/04/2013, da qual consta como “assunto: consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde - informação de suporte ao processo de consolidação de contas do exercício de 2012”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

26 - Ao que acresce o facto de o processo de contabilização específica das contribuições da indústria farmacêutica no âmbito do acordo APIFARMA/2012, ter ficado concluído, aproximadamente, em 15 de abril de 2013.

27 - Apesar de tais factos terem ocorrido em data próxima ao prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC (30 de abril de 2013), e atendendo a que a entidade alegou ter atuado no sentido de levar a cabo as orientações emanadas pela Administração Central do Sistema de Saúde, refira-se que tal não faz desaparecer o dever que recai sobre o demandado no que diz respeito ao cumprimento dos prazos. No entanto, poderiam os mesmos terem sido invocados para solicitação de prorrogação do prazo para entrega da conta de gerência referente ao ano de 2012, o que não foi feito.

28 - Conforme supra referido, a remessa das contas para além do prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC configura uma infração, estabelecendo o artigo 66.º, n.º 1, al. a) que a falta em causa tem que ser injustificada, dispondo os artigos 67.º, n.º 3 e 61.º, n.º 5 da LOPTC que a responsabilidade só ocorre se a ação for praticada com culpa.

29 - Enquanto presidente do conselho de administração, e desde a data em que iniciou funções, era seu dever ter-se informado da situação relativa à prestação de contas de 2012, transmitir as orientações, ordens e diretivas aos serviços do hospital de forma a fazer cumprir a lei, nomeadamente no que concerne à prestação de contas, e apresentar perante este as razões que justificavam as dificuldades em efetuar a prestação de contas e quais as medidas adotadas pelos serviços do hospital.

30 - No caso em apreço o demandado não procedeu à remessa da conta de gerência referente ao ano de 2012 no prazo legal, nem sequer informou o Tribunal de Contas dos motivos do seu não cumprimento, ou, solicitou a prorrogação do prazo para o efeito.

31 - Incumbia ao demandado apresentar antecipadamente as justificações que fundamentavam as dificuldades, bem como dar conta das medidas em curso por forma a ultrapassar os obstáculos existentes, indicando ainda ao Tribunal o prazo previsível para a sua conclusão e consequente remessa da documentação da conta de gerência, o que deveria ter ocorrido dentro do prazo estabelecido no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

32 - Sempre seria de esperar que se essas explicações fossem dadas, elas teriam sido compreendidas, uma vez feita a avaliação técnica pelos serviços do Tribunal.

33 - No entanto a não apresentação de tais razões até 30 de abril de 2013 não é justificável nem aceitável, sendo por isso passível de censura.

34 - Ao não dar satisfação ao Tribunal, o demandado não assegurou como lhe competia o dever de cooperação institucional para com este relativamente à prestação de contas do hospital.

35 - Tal como resulta do probatório, ao não dar explicações plausíveis ao Tribunal de Contas das dificuldades que justificavam a não remessa, no prazo por este fixado para prestação de contas, nem se comprometendo perante este a efetuar a aludida prestação de contas dentro de um prazo razoável, logo que ultrapassadas as dificuldades, o demandado não agiu com a diligência e o dever de cuidado objetivo que lhe competia enquanto presidente do conselho de administração, face ao disposto nos artigos 52.º, n.º 1 e 4 e 66.º, n.º 1 al. a) da LOPTC.

36 - Refira-se ainda que, quando concedida, a prorrogação do prazo para entrega da conta de gerência não deverá ser entendida no sentido de uma derrogação do prazo legal estabelecido para a prestação das contas de gerência, mas sim como reconhecimento de que os factos invocados pelo demandado constituem causa de justificativa para a sua não remessa tempestiva e, nesse sentido, admitir como lícito o envio da conta de gerência dentro do limite temporal adicional que seja concedido.

37 - Do supra descrito resulta que a falta de cumprimento do prazo a que alude o disposto no artigo n.º 52.º, n.º 4, por parte do demandado, não poderá ser relevada.

38 - Com efeito, a conduta do demandado é censurável e culposa, uma vez que não remeteu a conta de gerência referente ao ano de 2012 no prazo legal, não tendo informado o Tribunal de Contas dos motivos do seu não cumprimento, ou, solicitado a prorrogação do prazo para o efeito, tendo-se conformado com meras convicções criadas por si mesmo.

39 - O demandado não agiu com dolo, ou seja de modo intencional e voluntário.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

40 - Mas nem por isso a sua conduta deixa de ser ilícita e censurável a título de negligência, ao violar os deveres de diligência e de cuidado objetivo que lhe incumbia por força da investidura nas funções de presidente do conselho de administração do hospital.

Da falta de remessa tempestiva de documentos à Administração Central do Sistema de Saúde

41 - A questão da remessa tempestiva de documentos coloca-se não tão só em relação aos atrasos na prestação de contas ao Tribunal de Contas, mas também no que se refere à entrega de elementos por parte das entidades consolidadas à Administração Central do Sistema de Saúde, atrasos estes que podem levar à ocorrência de atrasos na consolidação das contas do Serviço Nacional de Saúde.

42 - A este propósito já o Tribunal de Contas se pronunciou sendo que o Relatório de Auditoria n.º 16/2011, orientada à consolidação de contas e análise à situação económica e financeira do SNS 2008-2009, no capítulo das recomendações dedicadas ao presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde refere:

“Reiteram-se as recomendações dos anteriores relatórios no sentido de elaborar e concretizar planos de acção com o objectivo de:

- Disponibilizar ao Tribunal de Contas, até 30 de junho do ano N+1, informação completa, fiável e definitiva, necessária e adequada à elaboração do relatório sobre o Acompanhamento da Situação Económico-Financeira do Serviço Nacional de Saúde, com referência ao ano N.
- Elaborar o “Relatório e Contas do Serviço Nacional de Saúde do ano N”, até 30 de junho do ano N+ 1, de modo a conferir certeza, rigor e transparência às contas do Serviço Nacional de Saúde e disponibilizar a informação aos seus utilizadores em tempo oportuno.”

43 - Já no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 16/2013, orientada à consolidação de contas e análise à situação económico-financeira do SNS 2011, o Tribunal de Contas proferiu recomendações ao Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, nomeadamente no sentido de:

- “Disponibilizar ao Tribunal de Contas, até 30 de junho do ano N + 1, informação necessária completa, fiável e definitiva, adequada à elaboração do Relatório deste Tribunal sobre o acompanhamento da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde, com referência ao ano N.



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

- Explicitar detalhadamente, em nota anexa às demonstrações financeiras consolidadas, todos os ajustamentos realizados no processo de consolidação.
- Elaborar e divulgar publicamente o “Relatório e Contas do Serviço Nacional de Saúde do ano N”, até 30 de junho do ano N+ 1.
- Comunicar tempestivamente ao Tribunal de Contas as penalizações aplicadas previstas no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, às entidades consolidadas que registem atrasos no reporte de informação relativa à consolidação de contas do Serviço Nacional de Saúde.”

44 - Conforme refere o Relatório de Auditoria n.º 16/2011:

“A importância da consolidação de contas é reiterada pela recente Portaria n.º 474/2010, na qual expressamente se consagra que (...) *A informação económico-financeira, resultante da consolidação de contas, facilita a tomada de decisão e respectivo controlo, por parte das entidades e dos respectivos grupos públicos no que respeita ao cumprimento dos objectivos estabelecidos, com especial relevo no controlo do défice orçamental. A contabilidade permite apresentar, através de linguagem própria, a avaliação do desempenho das entidades, tendo por base a qualidade da informação, a qual tem de ser fiável e isenta de desvios e erros.*

No âmbito funcional e orgânico do SNS existem diversas entidades prestadoras de cuidados de saúde financiadas por dinheiros públicos provenientes dos impostos, independentemente de os seus estatutos respeitarem aos regimes jurídicos do sector público administrativo ou do sector empresarial do Estado. Repare-se que o enquadramento jurídico/institucional deste vasto universo de entidades públicas, agrupadas em subsectores (SPA/SEE), decorre da Lei de Bases da Saúde com as alterações introduzidas pela Lei n.º 27/2002 e do Estatuto do SNS, que as submete, independentemente da sua natureza meramente administrativa ou empresarial, à relação de tutela e superintendência do Ministério da Saúde ou tutela financeira conjunta daquele Ministério e do Ministério de Estado e das Finanças.(...)

(...) a consolidação de contas do SNS torna-se um imperativo para o conhecimento rigoroso e transparente da sua situação económico-financeira, incluindo o endividamento e as necessidades de financiamento dos subsectores (SPA e SEE) que o integram. (...)

(...) Acresce que, o POCMS preconiza uma consolidação de contas para o sector da saúde, constatando-se que a Portaria 474/2010 vai mais além e considera a ACSS como entidade mãe do sector da saúde.”

45 - Para o ano de 2012, à semelhança de anos anteriores, a Administração Central do Sistema de Saúde procedeu à elaboração do manual de consolidação de contas do Ministério da Saúde, do qual consta que “A ACSS emitirá em devido tempo, através de circular normativa, instruções de preenchimento e especificações técnicas destes ficheiros, com indicação da data-limite de remessa”, O que veio a ocorrer através da circular normativa n.º 18/2013/UOC/DFI, de 12/04/2013.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

46 - Acresce referir que para a consolidação das contas de todo o SNS todas as entidades são relevantes, sem que se possa descurar qualquer uma.

47- A atempada fiscalização por parte do Tribunal de Contas da conta consolidada do SNS viabiliza, em tempo útil, a intervenção do Tribunal na economia, eficiência e eficácia do SNS.

V. Escolha e graduação concreta da sanção:

1 - Feito pela forma descrita o enquadramento das condutas do responsável, importa agora determinar a sanção a aplicar e as sua medida concreta.

2 - Em primeiro lugar há que considerar o grau geral de incumprimento da norma violada (não remessa tempestiva dos documentos de prestação de contas ao Tribunal).

3 - O regime segundo o qual o julgador se deve orientar na graduação das multas a aplicar, encontra-se vertido no artigo 67.º da LOPTC, sendo que este deve de ter em consideração:

- i) a gravidade dos factos;
- ii) as consequências;
- iii) o grau da culpa;
- iv) o montante material dos valores públicos lesados ou em risco;
- v) a existência de antecedentes;
- vi) o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

4 - No caso agora em julgamento estamos perante factos de gravidade e consequências medianos, sendo os valores normais, tomando em consideração o universo geral conhecido das infrações.

5 - Na prática da infração o responsável agiu de forma negligente, conforme descrito nos pontos 11 a 40 da apreciação jurídica, pelo que o limite máximo das multas a aplicar será reduzido a metade (20 UC), conforme o disposto no n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

6 - Não existem antecedentes e condenações anteriores, pelo Tribunal não foram formuladas recomendações ao infrator.

7 - Contudo nos autos não se encontra suficientemente demonstrado quais as diligências que o demandado terá levado a cabo a fim de afastar as dificuldades existentes e os motivos que levaram à delonga verificada entre as orientações veiculadas pela A.C.S.S., I.P. e a efetiva entrega da conta referente ao ano de 2012, limitando-se o demandado a referir que no seu entendimento não terá mediado muito tempo.

8 - O mesmo se diga no que concerne à demora verificada entre a data que consta da certificação legal de contas e o relatório e parecer do fiscal único (30/08/2013) e o envio ao Tribunal de Contas (18/09/2013), facto para o qual o demandado entende não se ter verificado qualquer lapso de tempo anormal.

9 - A sanção a aplicar situa-se entre o limite mínimo de € 510,00 (5 UC) e o limite máximo de € 2.040,00 (20 UC), conforme o disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 66.º da LOPTC.

VI. DECISÃO

Nestes termos e face ao exposto, tendo em consideração os factos dados como provados decidimos:

- a) **Condenar** o infrator **Adriano José Carvalho Rodrigues** na **sanção de € 714,00 (7 UC)**, pela prática da infração consubstanciada *na falta injustificada de remessa tempestiva de contas ao Tribunal*, conforme o previsto na al. a) do n.º 1 do artigo 66.^{o10} da LOPTC e punido no n.º 3 da referida norma;

¹⁰ Na versão anterior às alterações efetuadas pela Lei 20/2015, de 9 de março.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- b) **Condenar** ainda, o infrator no pagamento dos emolumentos do processo, no **valor de € 107,10**, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 14.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹¹.

VII. DILIGÊNCIAS SUBSEQUENTES

Conforme o disposto no artigo 25.º do Regulamento Interno de Funcionamento da 2.ª Secção¹² deverá a secretaria do Tribunal relativamente à presente decisão:

- Numerar, registar e registar informaticamente no cadastro da entidade;
- Notificar o infrator ora condenado e o Ministério Público;
- Remeter cópia ao Departamento de Verificação Interna de Contas da presente, da informação que antecede, bem como das alegações do responsável;
- Providenciar, após o prazo de recurso, pela publicação para página de internet do Tribunal, sendo que caso ocorra a interposição de recurso a publicação deverá ser efetuada com a indicação de “não transitada em julgado”;
- Advertir o infrator condenado que a responsabilidade financeira é pessoal, não podendo por isso serem usados dinheiros públicos no pagamento da condenação, consubstanciando tal conduta infração de natureza financeira e criminal;

A presente sentença foi elaborada por recurso a meios informáticos e por mim integralmente revista.

Lisboa, 07/05/2015

O Juiz Conselheiro

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

¹¹ Publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

¹² Publicado em anexo à Resolução da 2.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 3/1998, de 4 de junho, publicada na 2.ª Série do DR, n.º 139 de 19/06/1998, com as alterações introduzidas pela Resolução da 2.ª Secção n.º 2/2002, de 17 de janeiro, publicada na 2.ª Série do DR n.º 28 de 02/02/2002 e pela Resolução da 2.ª Secção n.º 3/2002, de 05 de junho, publicada na 2.ª Série do DR n.º 129, de 05/06/2002.