



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

SENTENÇA Nº 10/2005

(Processo n.º 9-JRF/2003)

I – RELATÓRIO

1. O Exmº Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 58º, n.º 1, alínea b) e 89º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados José Carlos Sequeira Andrade, António Tomé Saiote, Fernando da Costa Pinto Lopes, João Lourenço Conrado Evangelista Monge, Joaquim Armando Reis, Maria Helena Marreiros Pacheco Messias Sustelo, José Manuel Bento Sampaio e Abílio Calado Frazão, imputando-lhes a prática de infracções financeiras que determinavam pagamentos indevidos e ilegais em prejuízo do património público, sancionáveis nos termos do disposto no artigo 49º, n.º 1, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e 59º n.º 1, 2 e 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Articulou, para tal e em síntese que :

- *Os Demandados integraram os Conselhos de Administração (C.A.) do Hospital Distrital de Torres Novas (H.D.T.N.) entre Fevereiro de 1989 a Novembro de 1999 nos períodos referenciados no requerimento inicial;*
- *No dia 14 de Fevereiro de 1989, o C.A., constituído pelos Demandados Sequeira Andrade e Tomé Saiote e um outro, de comum acordo, deliberaram, que, a partir dessa data, o Hospital*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

passaria a abonar “subsídios de viagem” aos membros do C.A. que utilizassem a sua viatura nas deslocações entre a sua residência oficial de origem e o H.D.T.N., bem como ajudas de custo mensais pelos encargos resultantes do seu alojamento em Torres Novas;

- Tal deliberação foi comunicada ao Secretário de Estado da Administração da Saúde, para conhecimento e ratificação, que porém, nunca ocorreu.*
- Em 4 de Maio de 1989, os mesmos Demandados, em reunião do C.A., na sequência de uma Circular da Direcção Geral dos Hospitais sobre acréscimos remuneratórios, deliberaram cobrir as despesas de alojamento dos membros do C.A. do H.D.T.N. através do pagamento de um equivalente em subsídio de viagem perceptível pelas deslocações entre Lisboa e Torres Novas e vice-versa.*
- Estas deliberações mantiveram-se em vigor durante vários anos no H.D.T.N. sendo certo que nunca foram revogadas pelos restantes Demandados que integraram sucessivos Conselhos de Administração e jamais puseram em causa estas deliberações, delas se aproveitando para as suas deslocações.*
- Foi assim que, pelo menos de 1989 a 1998, foram processados e pagos a vários Administradores, abonos de transporte, ou subsídios de viagem, pelas respectivas deslocações de casa para o Hospital e vice-versa, em veículos particulares.*
- E, quando alguns deles pernoitavam em Torres Novas eram processados e pagos, pelo Hospital, subsídios de alojamento contra a apresentação da respectiva facturação pelo Hotel.*
- Desde Outubro de 1993 a Março de 1998 foram, a esse título, autorizados e não repostos pagamentos no valor global de 66.700,98 Euros.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *Tais pagamentos são ilegais e causaram, directa e necessariamente, dano ao Estado por não se traduzirem em quaisquer contrapartidas efectivas para o Hospital.*
 - *Todos os Demandados, na qualidade de Administradores do H.D.T.N. autorizaram estas despesas e determinaram os respectivos pagamentos pelo Hospital, sendo, alguns deles, seus directos beneficiários.*
 - *Todos os Demandados agiram com as suas vontades livres e conscientes bem sabendo que tais deliberações dariam azo a pagamentos ilegais e indevidos e que tal lhes não era legalmente permitido.*
 - *Os Demandados são solidariamente responsáveis pela reposição dos pagamentos indevidos, a que deram causa, nas suas gerências, nos termos do disposto no artº 49º da Lei nº 86/89 de 8/9 e, actualmente, nos artºs. 59º nºs 1 e 2 e 61º nºs 3 e 5 da Lei nº 98/97 de 26/8.*
 - ***Os Demandados, devem ser, solidariamente e no âmbito das suas gerências, condenados a repor a quantia total de 66.700,98 Euros ainda em débito ao Estado, acrescida de juros de mora a contar da respectiva citação.***
2. No âmbito das diligências ordenadas com vista à citação dos Demandados, documentou-se o falecimento do Demandado Joaquim Armando Reis, ocorrido em data anterior à da propositura da acção, pelo que foi suspensa a instância nos termos dos artigos 276º-nº 1-a) e 277º-nº 1 do C. P. Civil e artº 80º-a) da Lei nº 98/97.
- Deduzido, pelo Ministério Público, o incidente de habilitação dos herdeiros, nos termos do artigo 371º-nº 2 do C.P. Civil foi proferida a sentença nº 04/04 que



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

julgou habilitados os requeridos no incidente como herdeiros do Demandado Joaquim Armando Reis para, nessa qualidade, prosseguir a causa do processo principal.

3. Citados, os Demandados e os herdeiros habilitados do Demandado Armando Reis contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando em síntese:

POR EXCEPÇÃO

A) A prescrição:

1. Os Demandados Sequeira Andrade, Tomé Saiote, Pinto Lopes e Evangelista Monge alegaram que está prescrito o eventual direito do Estado reaver toda e qualquer importância recebida pelo exercício dos cargos uma vez que as suas funções no C.A. cessaram há mais de cinco anos.
2. Os Herdeiros do Demandado Armando Reis alegaram que:
 - As deliberações do C.A. que vieram a dar origem aos presentes autos são de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989;
 - O prazo de prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras reintegratórias é de 10 anos, pelo que o direito invocado prescreveu em 14.02 e 4.05 de 1999;
 - Acresce que o Representado deixou de exercer funções em Agosto de 1994 e os herdeiros só foram citados decorridos que estavam mais de 10 anos sobre aquela data, pelo que também



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

está prescrita a obrigatoriedade de reposição nos termos do artº 40º-nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92.

B) *Ilegitimidade dos habilitados*

Os herdeiros dos Demandado Armando Reis alegaram serem partes ilegítimas nos seguintes termos:

- O pedido confina-se à condenação do Demandado Armando Reis a pagar solidariamente ao Demandante determinada quantia.
- Só que, nos termos do artigo 2068º do C. Civil é a herança e não os herdeiros a responsável pelo pagamento das dívidas do falecido Armando Reis.

POR IMPUGNAÇÃO:

Demandados Sequeira Andrade e Tomé Saiote:

- *Residiam em Lisboa e no Barreiro e, ao iniciarem funções, constataram que o Hospital, ao invés de outras unidades hospitalares do Estado, não dispunha de viaturas para distribuir pelos membros do C.A.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- *As deslocações diárias eram incompatíveis com o desempenho das funções que eram exercidas muito para além do horário de trabalho praticados nos serviços.*
- *O Hospital não dispunha de instalações para alojamento dos membros do C.A.*
- *A utilização de veículo próprio importava elevadas despesas em gasolina, portagens óleo e desgaste do automóvel que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável no seu vencimento bem como a negação total dos seus estatutos remuneratórios especiais.*
- *Atentos os motivos precedentemente referidos, o interesse público do exercício do cargos de Presidente e vogais do Conselho de Administração, e considerando que a Tutela não tomou qualquer posição sobre a deliberação que lhes foi enviada, alicerçaram o convencimento de que a deliberação era plenamente legal.*
- *A concessão de compensações por utilização de viaturas próprias no trajecto residência/Hospital ou pagamento de alojamento, era prática corrente noutras unidades hospitalares que não dispunham de viaturas e habitações para conferir aos membros dos CA não residentes nos Concelhos em que se encontravam instalados as mencionadas unidades.*
- *As condutas não são passíveis de censura, já que não agiram com culpa ou de forma negligente; se assim não se entender, atentas as circunstâncias descritas, a boa fé dos Demandados, e o bom desempenho realizado, deverão ser relevadas as eventuais responsabilidades face ao disposto no nº 2 do artº 64º da Lei nº 98/97 de 26/08.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Demandados Pinto Lopes e Evangelista Monge:

- *Recusam assumir qualquer responsabilidade no caso pois não tomaram parte na deliberação que instituiu as compensações.*
- *Entendem que a deliberação é no mínimo razoável, já que o Hospital, ao invés de outras unidades hospitalares do Estado, não dispunha de viaturas para distribuir pelos membros do C.A..*
- *Gerando-se, assim, uma situação de desigualdade entre titulares de órgãos de gestão com idênticas responsabilidades e a mesma remuneração base.*
- *Residiam em Lisboa e Amadora, o que implicava deslocações diárias com elevadas despesas que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável nos vencimentos e a negação total dos seus estatutos remuneratórios.*
- *Somente por motivos imperiosos de serviço tiveram de pernoitar em Torres Novas.*
- *Não podiam pôr em causa a legalidade da decisão, sendo certo que a mesma se encontrava alicerçada numa acta, e fora enviada em 06.03.89 à Tutela, não tendo merecido qualquer tomada de posição.*
- *A concessão de compensações por utilização de viaturas próprias no trajecto residência/Hospital ou pagamento de alojamento, era prática corrente noutras unidades hospitalares que não dispunham de viaturas e habitações para conferir aos*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

membros dos C.A. não residentes nos Concelhos em que se encontravam instalados as mencionadas unidades.

- *As condutas não são passíveis de censura, já que não agiram com culpa ou de forma negligente;*
- *Se assim não se entender, atentas as circunstâncias descritas, a boa fé dos Demandados, e o bom desempenho realizado, deverão ser relevadas a eventuais responsabilidades, face ao disposto no nº 2 do artº 64º da Lei nº 98/97 de 26/08.*
- *O Demandado Pinto Lopes conclui, ainda, que o pedido deve, pelo menos, ser reduzido em 2.138.25 Euros, importância já paga por este no âmbito do processo fiscal nº 151/94.*

Herdeiros habilitados do Demandado Armando Reis

- *O Representado apenas exerceu o cargo de Director Clínico durante o mês de Dezembro de 1993, Janeiro e Fevereiro de 1994.*
- *E isto porque, em Março de 1994, ficou impossibilitado da marcha e da posição de pé, tendo ficado acamado.*
- *Por Despacho proferido pelo Ministro da Saúde em 30 de Agosto de 1994, veio o mesmo a ser exonerado do cargo.*
- *Não existe nos autos nenhum boletim itinerário preenchido e assinado pelo Representado, o qual nunca pernitou em Torres Novas e muito menos utilizou alojamento.*
- *Nenhuma ordem de pagamento foi por ele assinada entre Dezembro de 1993 e Agosto de 1994, ou em qualquer outra data, sendo certo que, apesar de ter sido membro do C. A.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

nunca adoptou ou executou como suas as deliberações em causa nos autos.

- *Mas ainda que assim não se entenda, sempre se dirá que agiu sem culpa (artº 61º nº 5 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto).*

Demandada Messias Sustelo

- *As autorizações de pagamento efectuadas pelos sucessivos CA do HDTN basearam-se nas deliberações de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989, as quais nunca foram judicialmente impugnadas, pelo que o eventual vício de que padecessem sanou-se com o decurso do tempo;*
- *Se se considerar que a Demandada praticou um facto ilícito e que o mesmo originou danos para o Estado, essa conduta não foi culposa pois não participou no processo deliberativo ou nas reuniões nem contribuiu, sob qualquer forma, para a adopção das ditas decisões.*
- *Quando iniciou as suas funções, como directora clínica, era prática instituída proceder-se ao pagamento daquelas despesas.*
- *Ao participar nas reuniões do C.A., foi confrontada com a existência fáctica de uma situação, que durava há 6 anos sem que qualquer autoridade ou entidade, incluindo o Ministério da Saúde, tivessem dado a conhecer a suposta ilegalidade daqueles pagamentos.*
- *Havia, pois, a aparência de que os actos eram legais.*
- *Como médica, sem qualquer formação jurídica, agiu na base da confiança que depositava nos seus colegas da Administração*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

sempre convencida de que existia justificação para o facto, nunca tendo representado a possibilidade de estar a violar a lei.

- *Todavia, a sua sensibilidade e anterior experiência como Directora Clínica do Hospital Distrital de Tomar levou-a a recusar o recebimento de quaisquer quantias a título de despesas de alojamento ou subsídio de viagem, a partir de Junho de 1995 e a não assinar qualquer ordem de pagamento das despesas de deslocação entre o HDTN e o domicílio de cada um dos membros do C.A. ou de alojamento após aquela data.*
- *Se assim não se entender, sempre se terá que julgar que a sua conduta foi praticada com culpa leve ou negligência, devendo a sua responsabilidade ser integralmente relevada, nos termos do artº 64º, nº 2 da Lei do Tribunal de Contas.*

Demandados Bento Sampaio e Calado Frazão

- *A situação que está na origem deste procedimento já ocorre desde 14 de Fevereiro de 1989 e nessa altura, não faziam parte de tal órgão.*
- *Os procedimentos resultantes das deliberações já vinham a ser postos em prática há vários anos, sem qualquer óbice ou*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

referência para a sua irregularidade fosse por parte de quem fosse.

- Estavam, assim, plenamente convictos de que tal prática era legal e aplicável ao caso nomeadamente porque tinham conhecimento de que tal também sucedia noutros hospitais.*
- O Demandado Bento Sampaio logo que foi alertado para o carácter irregular da situação de imediato se dispôs a repor as quantias que recebeu, o que fez.*
- Não agiram, pois, com culpa pelo que a sua responsabilidade solidária deve ser afastada; se assim se não entender, sempre se espera que o Tribunal, releve ou reduza significativamente a responsabilidade.*

4. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal, tendo a matéria de facto sido fixada por despacho, de que não houve reclamação, tudo conforma consta da acta de julgamento elaborada e junta aos autos.

II - OS FACTOS



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A factualidade relevante e provada nos termos do artº 791º, nº 3 do Código do Processo Civil, aplicável subsidiariamente à audiência de julgamento nestes autos (artº 93º da Lei nº 98/97) é, conforme consta do despacho proferido, a seguinte:

“FACTOS PROVADOS

1. *O Demandado Sequeira Andrade exerceu funções de Director e Director Clínico do Hospital Distrital de Torres Novas - doravante designado por Hospital - desde 1/2/89 até Dezembro de 1993.*
2. *O Demandado Tomé Saiote exerceu funções de Enfermeiro-Director do Hospital desde 10/02/89 até Março de 1998.*
3. *O Demandado Pinto Lopes exerceu funções de Administrador-Delegado do Hospital desde 14/12/92, de Director do mesmo Hospital a partir de 1/12/1993, Director e Administrador-Delegado desde 24/11/94, funções que terminaram em 1/12/96.*
4. *O Demandado Evangelista Monge exerceu funções de Administrador-Delegado do Hospital desde 6/12/93 até Abril de 1994.*
5. *O Demandado Armando Reis exerceu funções de Director Clínico do Hospital entre 1/12/93 e 30/08/94.*
6. *A Demandada Messias Sustelo iniciou funções de Directora Clínica do Hospital em 09/02/95, na sequência de nomeação ministerial de 25/01/95 e até 01/12/96.*
7. *O Demandado Bento Sampaio foi nomeado Director e Director Clínico do Hospital por despacho da Ministra da Saúde de 02/12/96, funções que exercia em Março de 1998.*
8. *O Demandado Calado Frazão foi nomeado Administrador-Delegado do Hospital por despacho da Ministra da Saúde de 19/12/96, funções que exercia em Março de 1998.*
9. *Em 14/02/89, o Conselho de Administração do Hospital - doravante designado por CA - era constituído pelos Demandados Sequeira Andrade,*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Tomé Saiote e por Rui Manuel de Freitas Alves, nomeado Administrador-Delegado por despacho ministerial de 10/02/89.*
- 10. Em 14/12/92 e até 01/12/93, o CA era constituído pelos Demandados Sequeira Andrade, Pinto Lopes e Tomé Saiote.*
 - 11. Entre 01 e 06/12/1993, o CA foi constituído pelos Demandados Pinto Lopes, Tomé Saiote e Armando Reis.*
 - 12. No período compreendido entre 06/12/93 e 01/05/94, o CA do Hospital foi constituído pelos Demandados Pinto Lopes, Tomé Saiote, Evangelista Monge e Armando Reis.*
 - 13. De 01/05/94 a 01/09/94, o CA do Hospital foi constituído pelos Demandados Pinto Lopes, Tomé Saiote e Armando Reis.*
 - 14. Desde 01/09/94 até 09/02/95 o CA do Hospital foi constituído pelos Demandados Pinto Lopes e Tomé Saiote tendo, a partir de então, e até Dezembro de 1996 o CA passado a ser constituído por aqueles Demandados e pela Demandada Messias Sustelo.*
 - 15. Entre 02 e 19/12/96, o CA foi constituído pelos demandados Bento Sampaio e Tomé Saiote, tendo, a partir de então e até Março de 1998 sido constituído por aqueles Demandados e pelo Demandado Calado Frazão.*
 - 16. Em reunião de 14/02/1989, o CA do Hospital aprovou, por unanimidade:*
 - A) Autorizar a atribuição de um subsídio de viagem aos membros do CA que utilizassem a sua viatura nas deslocações entre as residências oficiais de origem e o Hospital, enquanto o Hospital não adquirisse viaturas destinadas aos membros do CA;*
 - B) Autorizar o abono de ajudas de custo mensais até ao montante dos encargos que os membros do CA tivessem de suportar pelo pagamento do seu alojamento na cidade de Torres Novas, conforme consta da acta nº 1/89, a fls. 203 do 2º volume e que se dá aqui como transcrita.*
 - 17. Tal deliberação foi remetida à Tutela para conhecimento e ratificação, conforme o decidido na reunião, o que se concretizou pelo ofício 325, de 06/03/89, assinado por todos os membros do CA, tudo conforme consta de fls. 206 do 2ª volume e que se dá aqui como reproduzido.*
 - 18. A Tutela não deu resposta ao referido no ofício do ponto anterior.*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

19. *Na sequência da deliberação de 14/02/89 e porque todos os membros do CA residiam fora da cidade de Torres Novas, estes passaram a preencher e apresentar no Hospital os boletins itinerários referentes aos percursos diários entre as suas residências e o Hospital e vice-versa, realizados nos seus veículos particulares.*
20. *Também, sempre que pernoitavam em Torres Novas após o trabalho no Hospital, os membros do CA determinaram que as respectivas despesas com o alojamento fossem directamente facturadas ao Hospital.*
21. *As despesas relativas às viagens e ao alojamento referidas nos factos 19 e 20 foram autorizados pelo Administrador-Delegado ou, no seu impedimento, por outros membros do CA.*
22. *Em reunião do CA de 04/05/89 e após apreciação de uma circular da Direcção-Geral dos Hospitais sobre acréscimos remuneratórios a abonar aos membros do CA, foi decidido, por unanimidade, cobrir as despesas de alojamento dos membros do CA através do pagamento do equivalente em subsídio de viagem percebível pelas deslocações entre Lisboa e Torres Novas e vice-versa, suspendendo-se, assim, a aplicação do método anterior que tinha por base um cálculo em "ajudas de custo", tudo conforme consta da acta n.º 15/89, a fls. 209 do 2.º volume e que aqui se dá como transcrita.*
23. *Em resultado das deliberações transcritas nas actas n.ºs. 1/89 e 15/89, foram autorizados pelos Administradores-Delegados ou pelos elementos do CA que os substituíam, pagamentos - subsídios de viagem - aos membros dos sucessivos CA's supra referenciados que, residindo fora da cidade de Torres Novas, preenchiam e apresentavam boletins itinerários relativos às deslocações em viatura própria entre a localidade da respectiva residência e a do Hospital e vice-versa.*
24. *E, igualmente, sempre que tinham de pernoitar em Torres Novas por razões de serviço, as respectivas despesas foram suportadas pelo Hospital após autorização de pagamento dada pelos sucessivos membros do CA.*
25. *Os pagamentos referidos nos dois factos anteriores e em causa nestes autos só cessaram após Março de 1998.*
26. *Desde Outubro de 1993 e até Março de 1998 foram autorizados e pagos, em resultado das deliberações transcritas nas actas n.ºs. 1/89 e 15/89 os*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- montantes discriminados no nº37 da petição e aos Demandados aí referidos.
27. Ao Demandado Bento Sampaio foram, ainda, autorizados pagamentos pela deslocação em veículo próprio e em alojamento no montante global de 2 571,55 €.
28. O Demandado Bento Sampaio, posteriormente, repôs voluntariamente nos cofres do Estado o montante integral referido no facto anterior.
29. O Demandado Pinto Lopes pagou, em 29 de Abril de 2002, o montante de 2 138,25 € repondo parcialmente os pagamentos que lhe foram feitos no ano de 1996 a título de despesas com veículo próprio e alojamento, e que atingiram o montante global de 2 727 € (546 712\$00).
30. Desde Outubro de 1993 a Março de 1998 inclusive, os pagamentos autorizados na sequência das deliberações transcritas nas actas nºs. 1/89 e 15/89 e que não foram repostos nos cofres do Estado foram os seguintes:
- ✓ Gerência de 1993 - 4 874,45 €
 - ✓ Gerência de 1994 - 17 040,54 €
 - ✓ Gerência de 1995 - 14 946,23 €
 - ✓ Gerência de 1996 - 12 871,53 €
 - ✓ Gerência de 1997 - 11 349,15 €
 - ✓ Gerência de 1998 - 3 480,83 €
31. Na sequência de participação anónima de alegados trabalhadores do Hospital, a Inspeção-Geral de Saúde ordenou um inquérito que teve o nº. 151/94 - I/SP em que o trabalho de recolha da documentação se iniciou em Junho de 1995 e o relatório final foi elaborado em 28/02/2001 com o conteúdo constante de fls. 2130 a 2180 e que se dá como reproduzido.
32. No decurso das diligências do inquérito a inspectora da IGS sugeriu à chefe dos Serviços de Contabilidade do Hospital que se alterassem os procedimentos para o pagamento das ajudas de custo pelas viagens de membros do CA em viatura própria, o que foi feito passando aqueles a ser processados com o vencimento.
33. Os Demandados Sequeira Andrade e Tomé Saiote ao iniciarem funções foram confrontados com o facto de o Hospital não possuir viaturas afectas aos membros do Conselho de Administração.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

34. Estes Demandados aceitaram os convites para trabalharem no CA do Hospital porque estavam persuadidos de que haveria viaturas afectas ao Conselho de Administração que permitiriam assegurar o transporte entre as suas residências e o Hospital.
35. Estes Demandados residiam em Lisboa e Barreiro e permaneciam, com frequência, no Hospital pela noite realizando reuniões e acudindo às múltiplas solicitações que lhes eram feitas no âmbito da reestruturação física e funcional que haviam encetado num Hospital muito carenciado de bens e espaços condignos para atendimento e acolhimento dos doentes.
36. O Hospital não dispunha de instalações adequadas para os Demandados pernoitarem.
37. Estes Demandados tinham conhecimento de que, noutros Hospitais sem veículos afectos aos membros do CA estes utilizavam veículo próprio nas deslocações entre a residência e os Hospitais, sendo compensados pelas despesas daí decorrentes.
38. Na Inspeção-Geral de Saúde foram instaurados processos de inquérito em resultado de práticas referidas no número anterior.
39. Estes dois Demandados estavam convictos de que as deliberações constantes das actas n.ºs 1 e 15/89 eram legais.
40. Convicção que se reforçou porque a tutela não tomou qualquer posição face ao envio da deliberação.
41. Em Dezembro de 1989 é atribuída ao Hospital uma viatura Renault 21 GTS para utilização pelo CA, o qual determinou que ela seria atribuída a um dos seus membros nas deslocações entre a residência e o Hospital bem como nas deslocações em serviço que este membro tivesse que fazer, sem prejuízo de ser colocada ao serviço nas deslocações oficiais do CA, tudo conforme a acta 49/89 a fls. 1053 cujo conteúdo se dá como reproduzido.
42. A viatura foi sucessivamente utilizada pelo então Administrador-Delegado Rui Alves, pelo Demandado Pinto Lopes entre Dezembro de 1992 e Dezembro de 1996, com excepção do curto período entre Dezembro de 1993 e Abril de 1994 em que a viatura esteve afectada ao Demandado Armando Reis e, finalmente, pelo Demandado Bento Sampaio a partir de Dezembro de 1996.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 43.O Hospital não recebeu até Março de 1998 qualquer **outra** viatura afecta ao Conselho de Administração.
- 44.O Demandado Pinto Lopes residia em Lisboa e, quando iniciou funções no Hospital foi-lhe transmitido pelo Demandado Sequeira Andrade que o Hospital lhe pagaria o **alojamento em Torres Novas** quando tivesse que pernoitar por razões de serviço e que lhe pagaria um subsídio de transporte quando utilizasse a sua viatura de **e** para a sua residência de acordo com a deliberação do CA de 14 de Fevereiro de 1989.
- 45.O Demandado Pinto Lopes nunca questionou tal procedimento e estava convicto que o mesmo era regular e fruto de negociação com o Gabinete Ministerial conforme lhe foi transmitido quando iniciou funções.
- 46.O Demandado Evangelista Monge residia na Amadora e, em data prévia ao início das suas funções, os Demandados Pinto Lopes e Tomé Saiote informaram-no de que tinha direito aos subsídios de transporte e alojamento quando utilizasse o seu veículo de **e** para a sua residência ou quando, por razões de serviço, tivesse que pernoitar em **Torres Novas** em virtude do Hospital não dispor de veículo oficial para si nem instalações para alojamento.
- 47.Este Demandado não questionou tal procedimento que se lhe afigurou ser regular e razoável dadas as despesas vultuosas em gasolina, portagens e desgaste do seu veículo que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável no seu vencimento.
- 48.A Demandada Messias Sustelo residia em Lisboa e, quando iniciou funções, foi-lhe transmitido pelos Demandados Pinto Lopes e Tomé Saiote que, com base na deliberação de 14 de Fevereiro de 1989, a qual teria, segundo aqueles Demandados, merecido a aprovação da tutela, os membros do Conselho de Administração estavam autorizados a beneficiar de subsídio de transporte quando se deslocavam em veículo próprio do local de trabalho para a residência e vice-versa, bem como o alojamento pago pelo Hospital quando pernoitassem, por razões de serviço, em **Torres Novas**.
- 49.A Demandada agiu na base da confiança que depositava nos seus colegas de Administração, membros de anteriores CA, e estava convicta de que aqueles tinham determinado correctamente os procedimentos em causa.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- 50.A Demandada por iniciativa própria deixou de apresentar despesas de deslocação e alojamento a partir de Julho de 1995.
- 51.O Demandado Bento Sampaio residia em Almeirim e quando iniciou funções, foi-lhe transmitido pelo Demandado Tomé Saiote o teor da deliberação tomada pelo Conselho de Administração em 14 de Fevereiro de 1989.
- 52.O Demandado Bento Sampaio não questionou a legalidade da deliberação e tinha conhecimento de que tal procedimento era utilizado noutros Hospitais.
- 53.O Demandado Bento Sampaio, uma vez alertado para o carácter irregular do procedimento dispõe-se a repor a quantia que recebeu.
- 54.O Demandado Calado Frazão residia em Torres Novas e, quando foi confrontado com o pedido de autorizações de pagamento de alojamento e do subsídio de transporte dos Demandados Tomé Saiote e Bento Sampaio questionou tal procedimento e solicitou ao Director-Geral de Saúde orientação sobre tais procedimentos em ofício por ele assinado de 14 de Março de 1997 conforme fls. 1937 cujo teor se dá como reproduzido.
- 55.Em 11 de Abril de 1997 o Director-Geral da Saúde respondeu que as situações descritas não eram susceptíveis de concessão de abonos ou subsídios "uma vez que, nos casos em objecto tanto o domicilio necessário como a residência oficial dos elementos de que se trata se situa em Torres Novas - documentos a fls. 1940 a 1941, cujo conteúdo integral se dá como reproduzido.
- 56.A resposta do Director-Geral da Saúde foi transmitida aos Demandados Bento Sampaio e Tomé Saiote em reunião do CA tendo-se chegado ao consenso de aguardar o resultado da inspecção da Inspeção-Geral da Saúde que estava em curso, tendo, ainda, o Demandado Bento Sampaio cessado a apresentação de despesas com o alojamento em Torres Novas.
- 57.O Demandado Armando Reis utilizou nas suas deslocações de e para a sua residência na Parede, o veículo automóvel Renault 21 afecto ao Conselho de Administração conforme deliberação de 14/12/1993 constante da acta n.º 52/93, a fl. 1067 e cujo conteúdo se dá como reproduzido.
- 58.Em Março de 1994 o Demandado Armando Reis ficou impossibilitado da marcha e da posição de pé tendo ficado acamado.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

59. Em 20 de Maio de 1994 este Demandado pediu a renúncia ao cargo de Director Clínico do Hospital por motivo de saúde.
60. Todos os Demandados eram considerados pessoas honestas e idóneas.
61. O trabalho realizado pelos Demandados foi reconhecido como sendo de grande valia tendo permitido, numa 1.ª fase, reorganizar os Serviços do Hospital, reestruturando o funcionamento do mesmo, efectuando obras de manutenção face à degradação geral existente, fornecer diverso equipamento básico e, numa 2.ª fase, elaborar o projecto de um novo Hospital o qual foi inaugurado oficialmente há 4 anos.
62. O volume e a intensidade do trabalho e das solicitações exigiram a todos os Demandados muitas horas de trabalho e sacrifício pessoal, que se estendia com frequência pela noite.

FACTOS NÃO PROVADOS

1. Não se provou que o Demandado Armando Reis tenha autorizado qualquer pagamento resultante das deliberações do CA de 14 de Fevereiro de 1989 e 4 de Maio de 1989.
2. Não se provou que o Demandado Armando Reis tenha adoptado ou executado como suas as referidas deliberações.
3. Não se provou que a Demandada Messias Sustelo se tenha recusado a autorizar pagamentos.
4. Não se provou que os Demandados sabiam que tais deliberações eram contrárias à lei e aos regulamentos.
5. Não se provou que os Demandados agiram de forma consciente com a intenção de autorizar pagamentos ilegais e indevidos em prejuízo do erário público.
6. Não se provaram todos os factos alegados que, de forma directa ou indirecta estejam em contradição com os factos dados como provados."



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

III - O DIREITO

A) DAS EXCEPÇÕES

1. A PRESCRIÇÃO

Como se referenciou no relatório deste sentença, cinco Demandados, excepcionaram a prescrição do direito do Estado reaver toda e qualquer importância percebida pelo exercício dos cargos no Hospital alegando que, por terem decorridos mais de cinco anos sobre a data dos pagamentos, estava prescrita a obrigatoriedade da reposição – Dec.-Lei nº 155/92, artº 40º.

A alegação, manifestamente, improcede para os presentes autos. Os Demandados são accionados enquanto responsáveis financeiros que deliberavam pagamentos ilegais e indevidos, nos termos e para os efeitos previstos no artº 49º da Lei nº 86/89 e 59º nº 1 e 61º -nº 1 e 3 da Lei nº 98/97.

- **Na jurisdição financeira julgam-se os gerentes, dirigentes ou membros de órgãos de gestão administrativos e financeiros das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal e não os recebedores das quantias indevidamente autorizadas pelo que é inaplicável aos autos o prazo prescricional previsto no artº 40-nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os herdeiros habilitados do Demandado Armando Reis invocaram, ainda a prescrição do procedimento pelo decurso do prazo previsto no artº 70º da Lei nº 98/97. Vejamos:

Nos termos do artº 70º-nº 1 e 3 da Lei nº 98/97, o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória, é de dez anos, e suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável sem poder ultrapassar dois anos. Ou seja: o prazo máximo de prescrição do procedimento financeiro é de doze anos contados a partir da data da infracção ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência (artº 70º nº 2 da Lei).

O Ministério Público peticionou a condenação do Demandado na reposição no património público, por pagamentos indevidos desde 24.11.93 a Agosto de 1994. A acção deu entrada neste Tribunal em 29 de Outubro de 2003 mas os herdeiros habilitados só foram citados através de carta registada de 24 de Setembro de 2004.

Foi, porém, dado como provado que o Demandado Armando Reis iniciou funções de Director Clínico do Hospital em 1 de Dezembro de 2003 (facto nº 5).

Conforme se documenta a fls. 178, a conta de gerência do Hospital deu entrada no Tribunal em 31.05.94 (processo nº 2525/93) tendo sido concluída a sua análise em 27.06.94.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos do artº 323º-nº 1 do C. Civil a prescrição interrompe-se pela citação, sendo inaplicável o disposto no nº 2 do preceito uma vez que a citação do Demandado era impossível de efectuar por causa imputável ao requerente dado que requereu em 29.10.2003 a citação de uma pessoa falecida em 11 de Março de 1999, ou seja, há mais de quatro anos. Acresce que *“à luz do artº 323º do C. Civil só haverá interrupção da prescrição quando a afirmação do direito seja levada ao conhecimento do obrigado por via judicial, incidindo apenas sobre a pessoa concreta relativamente à qual é dirigido o acto interruptivo”* (Ac. S.T.J. de 22.09.1989, Rec. nº 2176: AJ, 1º/1-17), o que, no caso, só se operaria com a citação dos herdeiros habilitados.

- Do exposto, e porque em 24 de Setembro de 2004 – data da citação dos herdeiros – há muito expirara o prazo previsto no artº 70º da Lei nº 98/97 (dez anos, acrescidos de 27 dias resultantes da suspensão prevista no nº 3 do preceito) **extinguiu-se, por prescrição, o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória resultante de eventuais pagamentos indevidos ocorridos em Dezembro de 1993 e imputáveis ao Demandado Joaquim Armando Reis** – artigo 69º-nº 1 da Lei nº 98/97.

*

No que respeita aos peticionados pagamentos dos meses de Janeiro a Agosto de 1994, período em que o Demandado Armando Reis exerceu funções no Hospital, a invocada prescrição do procedimento financeiro já não procede.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Na verdade, a conta de gerência do ano de 1994 (Processo nº 1455/94) deu entrada neste Tribunal em 29.05.95 e foi levantada em 14.07.88 conforme se documenta a fls 179. Assim, ao período de dez anos acrescem mais dois anos, nos termos do disposto no nº 3 do artº 70º da Lei nº 98/97, pelo que, em 24 de Setembro de 2004 ainda não decorrerá o prazo máximo de doze anos para se verificar a prescrição do procedimento por responsabilidade financeira reintegratória.

- **Nestes termos improcede a exceção da prescrição suscitada pelos Demandados Sequeira Andrade, Tomé Saiote, Pinto Lopes, Evangelista Monge e herdeiros do Demandado Armando Reis, salvo quanto aos herdeiros, pelos eventuais pagamentos imputáveis a Armando Reis e relativos ao mês de Dezembro de 1993.**

2. A ILEGITIMIDADE DOS HABILITADOS

Os herdeiros habilitados do Demandado Armando Reis excepcionaram, como já referido, a sua ilegitimidade considerando que é a herança e não os herdeiros a responsável pelo pagamento das dívidas do falecido. Vejamos:

O M.º Público alega, no requerimento inicial, que os pagamentos imputados ao Demandado são susceptíveis de responsabilidade financeira reintegratória, peticionando a condenação na reposição, ao



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

erário público, das importâncias em causa – artº 59º-nº 1 da Lei nº 98/97.

Contrariamente à responsabilidade financeira sancionatória – em que não se coloca a obrigação de reposição – a responsabilidade financeira reintegratória não se extingue pela morte do responsável (artº 69º-nº 2-b) da Lei nº 98/97) porque os danos patrimoniais causados pelo responsável ao erário público e como tal judicialmente reconhecidos constituem aquele na obrigação de ressarcimento.

Estamos, pois, em matéria afim à da responsabilidade civil por danos causados a outrem, compreendendo-se, assim, a aplicação supletiva do C. P. Civil nos processos em que só se discute matéria reintegratória (artº 80º da Lei nº 98/97).

No caso do indigitado responsável vir, entretanto, a falecer e judicialmente reconhecida a responsabilidade financeira daquele, a subsequente obrigação de reposição integra os encargos da herança do “de cujus” nos termos do artº 2068º do C. Civil. E, nos termos do artigo 2071º são os herdeiros habilitados que respondem pelos encargos e dívidas sendo a sua responsabilidade limitada ao valor dos bens herdados.

É o caso dos autos, sendo certo que não foi suscitada qualquer questão relativa à eventual indivisibilidade da herança, quer no incidente de habilitação quer na contestação apresentada.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- **Do exposto, julga-se improcedente a excepção de ilegitimidade suscitada pelos representantes do Demandado Armando Reis.**

B) DA IMPUGNAÇÃO

Os Demandados alegam que as deliberações de Fevereiro e Maio de 1989 não violam qualquer preceito legal e que, assim, os pagamentos daí decorrentes não podem ser considerados ilegais nem indevidos.

Analisemos, então, a legalidade financeira de tais pagamentos.

A Lei n.º98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Organização e o Processo do Tribunal de Contas, (doravante referenciada por “Lei”) previu, no Capítulo V, dois tipos de responsabilidade financeira: na Secção II, a responsabilidade reintegratória, na Secção III, a responsabilidade sancionatória.

O conceito de responsabilidade reintegratória está densificado no art.º59.º da Lei e tem, como elemento unificador, a obrigação de reposição, ao património público, das quantias ou valores que o agente, pela sua acção ou omissão, culposamente, subtraiu ou não arrecadou.

Esta obrigação de repor, de integrar no património público, os dinheiros ou valores que existiriam se a infracção não tivesse sido praticada pelo agente, ocorrerá quando se comprovarem factos que constituam alcance, desvio de



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos ou falta de arrecadação de receitas - art.º59.º e 60.º da Lei.

O Ministério Público, no requerimento inicial, imputou aos Demandados factos que, no seu entender, constituíam pagamentos indevidos, pelo que nos iremos ater, somente, a esta fonte geradora de responsabilidade reintegratória.

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no n.º2 do art.º59.º da Lei:

“ pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública, por não terem contraprestação efectiva”.

Assim e quando os pagamentos tiverem sido feitos com violação das normas legais, mas não tenham causado dano efectivo ao património público, já não haverá lugar a reposição, sem prejuízo de eventual responsabilidade sancionatória.

Anote-se que só no domínio da Lei n.º98/97, no referido art.º59.º-n.º2, se definiu o conceito de “pagamentos indevidos”: até então, e, designadamente, na vigência da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, o conceito não tinha definição legal, embora justificasse a reposição dos dinheiros públicos. No art.º49.º-n.º1 da Lei n.º86/89, estatuiu-se que:

“ No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar”.

Ora, a jurisprudência do Tribunal era pacífica e uniforme no entendimento de que a reposição só era exigível se os pagamentos ilegalmente efectuados não tivessem uma contrapartida para o património público, ou seja, a responsabilidade reintegratória e a reposição consequente só ocorreria se, tendo o pagamento sido feito em violação de lei, também daí tivesse ocorrido um dano para o património público, por ausência de contraprestação¹.

Se a ilegalidade do pagamento tivesse subjacente uma prestação, então a reposição não se justificaria porque a isso também impediria o conceito de “enriquecimento sem causa”:

“aquele que, sem causa justificativa, enriquecer à custa de outrem, é obrigado a restituir aquilo com que injustamente se locupletou”- art.º473.º-n.º1 do C. Civil.

Sendo assim, não releva na análise do enquadramento legal que vimos efectuando, o facto de alguns dos pagamentos sindicados terem sido efectuados ainda no âmbito da Lei n.º86/89, interessando apurar se os pagamentos em causa foram ilegais e se tiveram ou não contrapartida para o Hospital Distrital de Torres Novas.

¹ Ver, por todos, o Acórdão n.º213/95, da 2ªSecção, de 20.10.95, in Colectânea de Acórdãos 1995-1996, pág.381 e segs, em que se consignava : “Quando os pagamentos indevidos correspondam a contraprestações efectivas fundamentadas em reais necessidades de Serviço Público e não se evidenciando nos autos um propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenha advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, é relevada a responsabilidade”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

DA LEGALIDADE DA DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

O pedido formulado pelo Ministério Público – a reposição dos pagamentos efectuados na decorrência das deliberações de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989 – impõe, “*prima facie*” que se analise e decida se a referida deliberação é ilegal. Só após tal decisão é possível analisar se os pagamentos daí resultantes foram indevidos: como já assinalámos, o conceito financeiro de “pagamento indevido” densificado no artº 59º - nº 2 da Lei pressupõe e exige que:

- a) O acto que determinou o pagamento seja declarado ilegal;
- b) Não tenha havido contraprestação efectiva;

Assinale-se que o recurso à Lei nº 98/97 se justifica, apesar da deliberação ter ocorrido em data anterior à sua entrada em vigor: o artº 111º - nº 4 determina que os processos pendentes à data só podiam prosseguir se as infracções financeiras evidenciadas fossem sancionadas pela Lei vigente à data das respectivas acções e pela Lei nº 98/97.

É certo que este não era um processo pendente, mas o raciocínio do intérprete da lei não poderá deixar de ser o mesmo porque não justificaria uma diferença de tratamento o simples facto do processo estar ou não pendente no Tribunal.

Por outro lado, o nº 5 do artº 111º vem reforçar este entendimento quando se determina que deve ser aplicado o regime de responsabilidade financeira mais favorável às infracções evidenciadas nos processos pendentes. Ora, o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

regime mais favorável, nesta matéria, é o que resulta do disposto no artº 59º-nº 2 da Lei nº 98/97, onde, pela primeira vez, se exige, expressamente, que não tenha havido contraprestação efectiva para o património público de pagamentos ilegais para se estar perante o conceito de “pagamento indevido”.

*

À data dos factos, os princípios reguladores do uso dos veículos constavam do Decreto-Lei nº 50/78, diploma que ainda hoje rege esta problemática.

Nos termos do seu artº 3º, os veículos automóveis são classificados, quanto ao seu emprego, nas seguintes categorias:

- a) Veículos de uso pessoal – os que se destinam a ser utilizados nos termos e pelas entidades referidas no nº 1 do artigo 4º;
- b) Veículos de serviços gerais – os que se destinam a satisfazer as necessidades de transporte, normais e rotinadas, dos serviços, não podendo, por isso, ser afectos ao uso pessoal de qualquer entidade;
- c) Veículos de serviços extraordinários – os que, constituindo reserva das frotas de cada Ministério, são atribuídos temporariamente a um serviço ou entidade para reforço do contingente ou desempenho de missões concretas, findas as quais regressam à situação de reserva;
- d) Veículos de representação – os que se destinam a execução de serviços cuja solenidade justifique o seu uso, bem como ao transporte de entidades oficiais estrangeiras nas mesmas condições.

Os veículos de uso pessoal são atribuídos aos titulares dos cargos enunciados no artigo 4º, não sendo nenhum o de “membro do conselho de administração de Hospital”.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

No que respeita ao “veículos de serviços gerais”, o artº 5º- nº 2 enuncia que:

- *Às secretarias-gerais competirá ainda elaborar, com obediência aos princípios gerais estabelecidos superiormente, a regulamentação do uso dos veículos de serviços gerais, bem como programar a utilização rendível do seu próprio contingente, incluindo o transporte do secretário-geral, directores-gerais e equiparados, de e para o local de trabalho, o mesmo competindo, em relação ao respectivo titular, às direcções-gerais que disponham de contingente próprio.*

Finalmente, o capítulo VI – artº 15º – do diploma normatiza o uso de veículo próprio na Administração, como segue:

1. *A autorização para o uso, em serviço, de veículo próprio só será concedida, a título excepcional, quando esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas da frota do Ministério e, cumulativamente, do protelamento do transporte resulte grave inconveniente para o serviço.*
2. *A autorização a que se refere o número anterior é da competência do Ministro respectivo, que a poderá delegar.*
3. *As entidades gestoras das frotas e contingentes só poderão processar compensações monetárias pelo uso, em serviço, de veículos próprios quando aquele tenha sido devidamente autorizado.*
4. *Aquelas entidades remeterão mensalmente, ao Gabinete de Gestão de Veículos do Estado, relação dos transportes em veículo próprio que foram autorizados nesse período, para tratamento informático.*

*

A deliberação de 14 de Fevereiro de 1989, em causa nestes autos, autorizou a atribuição de “subsídios de viagem” aos membros do Conselho de Administração, de acordo com os quilómetros percorridos entre o domicílio



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

daqueles e o Hospital nos veículos próprios de cada membro, enquanto o Hospital não adquirisse viaturas destinadas aos seus membros.

Como decorre do artigo 15º do Decreto-Lei nº 50/78 já referenciado, o uso de veículo próprio é autorizado a título excepcional e pressupõe:

- a) Que se esteja em serviço;
- b) Que estejam esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas da frota do Ministério;
- c) Que do protelamento do transporte resulte grave inconveniente para o serviço.

Assinala-se, desde logo, que a autorização é feita a título excepcional o que impõe ao intérprete uma especial exigência na ponderação dos referidos pressupostos.

Vejamos, então, se se verifica o primeiro dos pressupostos, que pode ser enquadrado com a formulação da seguinte questão:

“Podem considerar-se em serviço os membros dos C.A. dos Hospitais quando se deslocam de suas residências de origem para o Hospital onde exercem funções e vice-versa?”

À data das deliberações de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989, os hospitais eram pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, tutelados pelo Ministro da Saúde (D.L. nº 19/88 de 21 de Janeiro) exercendo os membros dos C.A. funções de natureza e interesse públicos (D.L. nº 191-F/79, de 26/06 – artº 5º-nº 1-c). Assim,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

encontravam-se vinculados ao conceito de domicílio legal/necessário previsto no artº 87º do C. Civil, o qual é determinado pela posse do cargo ou pelo exercício das respectivas funções.

- **Ou seja: os membros do C.A. do Hospital enquanto exercessem tais funções tinham, como domicílio necessário a cidade de Torres Vedras.**

Resulta do exposto que, optando os membros do C.A. por se deslocar diariamente (ou rotineiramente) para os seus domicílios voluntários (as suas residências habituais – artº 82º-nº 1 e 87º-nº 1 do C. Civil) tais deslocações só se poderiam classificar como “em serviço” se houvesse norma habilitante e expressa – a qualificá-las como tal.

Mas não há.

Pelo contrário, os sucessivos diplomas reguladores das situações em que reconhece o direito à percepção de abonos/subsídios/ajudas de custo por deslocções dos agentes da Administração vêm balizando tal direito no conceito de residência oficial/domicílio necessário .

Assim, o diploma vigente em Fevereiro e Maio de 1989 (Decreto-Lei nº 519-M/79, de 28 de Dezembro) definia que tal direito só se verificava quando os agentes da Administração se encontravam deslocados da sua residência oficial por motivo de serviço, definindo-se residência oficial a periferia da localidade onde o funcionário tem o seu domicílio necessário, o qual “*é determinado pelo local onde o funcionário tomou posse do cargo, se aí ficou a prestar serviço ou por aquele onde exercer as respectivas funções*” ...



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

(artºs 1º e 2º) e impunha, como regra, que o abono de ajuda de custo não teria lugar além do período de noventa dias seguidos de deslocação (artº 13º).

Este diploma veio a ser alterado pelo Dec-Lei nº 248/94, de 7 de Outubro mas manteve os princípios orientadores, determinando que só haveria direito ao abono para deslocações diárias que se “*realizem para além de 5 kms do domicílio profissional e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 20 km daquele domicílio” (nova redacção do artº 6º do D.L. nº 519-M/79).*

E, na nova redacção do artº 2º, introduziu o conceito de “domicílio profissional” – área delimitada pela periferia da localidade onde o funcionário/agente tomou posse ou onde passou a exercer as suas funções – ou seja, não houve alteração relevante do conceito de domicílio necessário, antes, uma clarificação, como se expressa no preâmbulo do diploma.

O Dec-Lei nº 106/98, de 24 de Abril, veio revogar, entre outros, o Dec-Lei nº 519-M/79, mas manteve os princípios estruturantes já referidos, tendo adoptado o conceito de domicílio necessário consagrado no artº 87º do C. C. Civil para estabelecer quando é que há lugar a abonos de ajudas de custo e transporte: *quando os agentes da administração central, regional e local e dos institutos públicos e de fundos públicos estejam deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público (artº 1º) em distâncias superiores a 5 kms ou 20 kms conforme as deslocações sejam diárias ou sucessivas, distâncias essas contadas da periferia da localidade onde o funcionário/agente tem o seu domicílio necessário (artº 6º e 7º).*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Neste diploma permite-se o uso de automóvel próprio e o pagamento do respectivo subsídio, a título excepcional, desde que esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas afectas ao serviço e o atraso no transporte implique grave inconveniente para o serviço, (artº 20º e 27º).

- Em síntese: O enquadramento legal supra-descrito permite afirmar que, na Administração Pública, as “deslocações” dos agentes só são susceptíveis de serem consideradas como “em serviço” quando aqueles tiverem de se deslocar da localidade onde habitualmente exercem as respectivas funções para uma localidade diferente onde devam ir efectuar serviço.

Logo, **o uso de veículo próprio não é admissível em situações, como as dos autos, em que as deslocações se efectuaram das residências de origem dos Demandados e o Hospital onde se situava o seu domicílio necessário/residência oficial.** A deslocação rotineira, habitual entre a residência do funcionário/agente da Administração e o seu local de trabalho é um ónus daquele e não um encargo do Serviço.

*

Os Demandados, enquanto membros do C.A. do Hospital não podem invocar que os directores-gerais e equiparados podiam usufruir de veículo de e para o local de trabalho, nos termos do disposto no artº 5º -nº2 do Dec.-Lei nº 50/78 para, assim, legitimar o procedimento. Desde logo porque os veículos afectos a esse transporte são “veículos de serviços gerais” e não veículos próprios. E as condições e pressupostos da utilização e afectação



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

dos “veículos de serviços gerais” são bem mais amplos que a utilização de “veículos próprios” que, como já foi referido, é excepcional.

Ficou provado que o Hospital só recebeu, até Março de 1998, uma viatura afecta ao Conselho de Administração (Factos nºs 41 e 43), pelo que a utilização, por um membro do C.A., dessa viatura nas deslocações de e para a sua residência particular esteve legitimidade face ao disposto no artº 5º-nº 2 do Dec.-Lei nº 50/78 e à equiparação, para estes efeitos, dos membros dos C.A. dos Hospitais aos directores-gerais, a qual foi, expressamente, reconhecida pela Tutela conforme o ofício-circular nº 347, de 16.01.95 e ofício nº 1785, de 27.03.95, dirigido à I. G. Saúde. Mas, reafirma-se, **estarmos a referenciar a utilização de viaturas que se encontrem ao serviço de membros do C.A. dos Hospitais – “veículos de serviços gerais” – e não viaturas de uso próprio.**

Assim, a inexistência de viaturas do parque automóvel do Hospital para cada um dos respectivos membros não legitima, como mecanismo de substituição, a autorização de viatura própria com direito ao recebimento de subsídios de viagem nas deslocações em causa nestes autos, **pelo que os pagamentos são ilegais.**

*

Ficou provado que, em resultado das deliberações transcritas nas actas nº 1/89 e 15/89, foram autorizados pelos Demandados, enquanto membros do C.A., pagamentos pelas despesas com o alojamento na cidade de Torres Novas sempre que aqueles aí pernoitavam após o trabalho no hospital, despesas essas que eram directamente facturadas ao Hospital (Factos nº 20, 22, 24).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Tais pagamentos não podem ser legitimados invocando-se equiparação dos membros dos C.A. dos Hospitais aos directores-gerais estabelecida no artº 6º do Dec.-Lei nº 135/96, de 13 de Agosto e, por força de tal equiparação, à habitação por conta do Estado ou ao subsídio de residência que o Dec.-Lei nº 331/88, de 27 de Setembro, atribuiu aos directores-gerais que não tivessem “*residência permanente no local em que estejam sedeados os respectivos serviços ou organismos numa área circundante de 100 Kms*”

Não pode porque:

- 1º Nos termos do artº 1º do Dec.Lei nº 331/88, restringe-se o âmbito subjectivo dos subsídios de residência “*aos titulares dos cargos de director-geral, secretário-geral e de outros a eles expressamente equiparados...* (sublinhado nosso);
- 2º A equiparação que é feita no artº 6º do Dec.-Lei nº 135/96 restringe-se “*às competências legalmente atribuídas aos directores-gerais...*” sendo abusivo extrapolar-se para a extensão das regalias próprias dos directores-gerais;

É, pois, manifesta a improcedência desta argumentação.

Os encargos com o alojamento em causa não são encargos do erário público porque o domicílio necessário dos membros do C.A., ora Demandados, era Torres Novas pelo que tais encargos são um ónus dos membros do C.A. e só ocorreram porque e enquanto mantiveram as suas residências de origem.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Nos termos da legislação já citada (Dec-Lei nº 519-M/79, 248/94, 106/98) os custos com o alojamento dos funcionários e agentes da Administração só justificam uma compensação quando deslocados da localidade onde habitualmente exercem funções para uma localidade diferente onde tenham de ir efectuar serviço.

- **O que, como evidenciado, não é o caso destes encargos suportados pelo Hospital, ou seja, pelo erário público, pelo que os pagamentos autorizados pelos Demandados a título de alojamento são ilegais.**

A RESPONSABILIDADE REINTEGRATÓRIA

Uma vez que já concluímos pela ilegalidade dos pagamentos efectuados na sequência das deliberações de Fevereiro e Maio de 1989 resta-nos analisar se tais pagamentos, para além de ilegais, são indevidos.

Conforme já assinalámos, o conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no nº2 do art. 59º da Lei nº 98/97 e impõe que os pagamentos ilegais tenham causado um dano para património público por ausência de contraprestação efectiva.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Ora, face à factualidade dada como provada não se evidencia que por causa de tais pagamentos, o Hospital tenha recebido qualquer prestação adicional que não receberia se os pagamentos não tivessem sido feitos.

As prestações exigíveis aos Demandados enquanto membros do C.A do Hospital eram as que estavam estabelecidas na Lei, designadamente, no Decreto-Regulamentar nº3/88, de 22 de Janeiro, que veio enumerar, definir a natureza e a competência dos diversos órgãos dos Hospitais, concretamente, no Capítulo II, do Conselho de Administração. Tais prestações não se modificam nem deixam de ser exigíveis consoante se utiliza ou não veículo próprio.

Relembre-se aliás, que tais pagamentos só ocorreram porque os Demandados, contrariamente ao estipulado pela Lei, optaram por manter os seus domicílios oficiais de origem. Acresce que as longas deslocações que habitualmente efectuavam de e para o Hospital dificilmente se poderiam traduzir em contraprestações adicionais e compensadoras para o património público. Contraprestações e compensações que, de todo o modo, não se provaram.

- **Assim, os pagamentos a que nos vimos aludindo foram pagamentos indevidos porque causaram ao Hospital um dano que é equivalente aos montantes pagos e dados como provados (facto nº30).**

*

RESPONSABILIDADE INDIVIDUAL DOS DEMANDADOS



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Demandado Armando Reis

Não se provou que o Demandado Armando Reis tenha autorizado qualquer pagamento resultante das deliberações do CA de 14 de Fevereiro e 4 de Maio de 1989 e também não se provou que este Demandado tenha adoptado ou executado como suas as referidas deliberações (factos não provados nºs 1 e 2).

Deste modo, falece um dos pressupostos da responsabilidade financeira: o nexo de imputação do facto ao agente.

- **Do exposto, e sem necessidade de mais desenvolvimentos improcede o pedido formulado relativamente ao Demandado Joaquim Armando Reis e absolvem-se os herdeiros habilitados do mesmo.**

Demandado Evangelista Monge

O Demandado Evangelista Monge exerceu durante um período muito curto – aproximadamente quatro meses – funções de Administrador – Delegado no Hospital (facto nº4).

Ficou provado que, em data prévia ao início das suas funções, os Demandados Pinto Lopes e Tomé Saiote o informaram de que tinha



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

direito aos subsídios em causa neste processo porque o Hospital não dispunha de veículo oficial para si nem instalação para alojamento (facto nº46), procedimento que o Demandado Monge não questionou porque se lhe afigurou ser razoável e regular, dadas as despesas vultuosas do seu veículo que, a não serem compensadas, determinariam uma redução considerável no seu vencimento (facto nº47).

Para além deste particular factualismo provou-se que todos os Demandados eram considerados pessoas honestas e idóneas, que o trabalho realizado foi reconhecido como sendo de grande valia e exigiu muitas horas de trabalho e sacrifício pessoal, que, com frequência se estendiam pela noite (factos nºs 60/61/62).

Por outro lado, não se provou que os Demandados sabiam que tais deliberações eram contrárias à Lei e aos regulamentos e que agiram com a intenção de autorizar pagamentos ilegais e indevidos em prejuízo do erário público (factos não provados nºs4 e5).

Esse é o quadro factual que se impõe observar para aferir se o Demandado Evangelista Monge agiu com culpa, pressuposto necessário para a verificação da responsabilidade financeira.

Diremos, desde logo que, o dolo imputado na petição inicial ao Demandado está excluído. Porém, não se nos afigura ser de afastar a culpa do Demandado, uma vez que a convicção adquirida da regularidade e razoabilidade dos procedimentos não é idónea a excluir a culpa inconsciente (artº15-b do Código Penal): exigir-se-ia a um gestor hospitalar e, particularmente, a um administrador-delegado, uma



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

actuação mais cuidadosa, diligente e prudente na afectação de dinheiros públicos.

- **Temos pois, como verificado o elemento subjectivo da responsabilidade financeira – a culpa – pelo que estão preenchidos todos os pressupostos legais para a condenação do Demandado.**

Relativamente à medida da pena, consideramos que existem circunstâncias muito particulares e relevantes que atenuam a culpa do Demandado: as já referidas nos factos nº 60,61 e 62, o diminuto lapso de tempo do exercício de funções no Hospital, a convicção (errónea) da regularidade dos procedimentos, alicerçada e reforçada com o facto das deliberações já datarem de 1989.

O circunstancialismo descrito aconselha a que o Tribunal faça uso da faculdade prevista no art.º 50.º da Lei nº 86/89 e que estava em vigor à data dos pagamentos (1993 e 1994), bem como da possibilidade, face à Lei nº98/97, de redução ou relevação da responsabilidade reintegratória quando se verifique negligência do responsável, (art. 64º nº2).

- **Decide-se, assim, relevar a responsabilidade do Demandado João Lourenço Conrado Evangelista Monge pelos pagamentos indevidos efectuados entre 6 de Dezembro de 1993 e Abril de 1994.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Demandada Messias Sustelo

A Demandada exerceu funções como Directora Clínica do Hospital entre Fevereiro de 1995 a Dezembro de 1996 (facto nº 6) tendo-se provado que, no início das suas funções, foi informada pelos dois Demandados que constituíam o C.A. que os subsídios de transporte e o alojamento lhe eram devidos com base na deliberação de 14.02.89 a qual segundo aqueles, teria merecido a aprovação da Tutela. (factos nºs 14 e 48).

Provou-se que a Demandada agiu na base da confiança que depositava nos seus colegas da Administração embora, por iniciativa própria, tenha deixado de apresentar despesas de deslocação e alojamento a partir de Julho de 1995 (factos nºs 49 e 50).

Dispensamo-nos de referenciar, de novo, os factos provados comuns a todos os Demandados constantes dos números 60-61-62 e os não provados comuns sob os nºs 4 e 5, a que acresce o facto nº 3, específico desta Demandada: não se provou que a Demandada Sustelo se tenha recusado a autorizar pagamentos.

As considerações já expendidas a propósito do Demandado Evangelista Monge sobre a existência ou não do elemento subjectivo são aplicáveis a esta Demandada: também consideramos que o comportamento desta não é enquadrável no que seria próprio de um administrador zeloso e prudente. É certo que a Demandada, por iniciativa própria, deixou de apresentar despesas de deslocação e alojamento logo em Julho de 1995, mas não se apuraram as concretas razões que a levaram a tal



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

procedimento, não se tendo, sequer provado que a Demandada se recusou a autorizar pagamentos.

Daí que consideremos verificada a culpa da Demandada – artº 15º-b) do C. Penal – culpa, porém, muito atenuada pelo circunstancialismo descrito nos factos nºs 60, 61 e 62 e a convicção (errónea) de que o procedimento resultante da deliberação de 14.02.89 tinha merecido a aprovação da Tutela.

Acresce que a Demandada exerceu funções de Directora-Clínica, funções que são essencialmente técnicas, de conteúdo muito próprio – dirigir a acção médica (artº 13º do Dec.-Regulamentar nº 3/88) – funções estranhas à gestão e administração financeira do Hospital pelo que o concreto grau de responsabilização nos pagamentos é, necessariamente menor do que os restantes membros do C.A.

Tendo em atenção os critérios usados por este Tribunal no domínio da Lei nº 86/89 – vigente à data dos pagamentos – para as situações, como a presente, em que o grau de culpa é diminuto e a culpa é atenuada, bem como o disposto no artº.64.º-n.º2 da Lei nº 98/97, justifica-se que o Tribunal releve a responsabilidade em causa.

- **Nestes termos, decide-se relevar a responsabilidade da Demandada Maria Helena Marreiros Pacheco Messias Sustelo pelos pagamentos indevidos efectuados entre 9 de Fevereiro de 1995 e 1 de Fevereiro de 1996.**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Demandados Bento Sampaio e Calado Frazão

Os Demandados constituíam, com o Demandado Tomé Saiote, o C.A. do Hospital a partir de 19 de Dezembro de 1996 e até Março de 1998, o primeiro como Director e Director Clínico (desde 02.12.96) e o segundo como Administrador Delegado (facto nº 15).

A factualidade específica destes Demandados e constante dos nºs 51 a 57 bem como a factualidade comum a todos os Demandados dada como provada e não provada e já referenciada permite-nos considerar que se **verifica o elemento subjectivo da responsabilidade financeira – a culpa dos responsáveis.**

Na verdade, estes Demandados foram confrontados com o teor da resposta dada pelo Director-Geral de Saúde sobre os concretos procedimentos estabelecidos desde 1989 na sequência das deliberações em causa nos autos. Tal resposta foi clara, fundamentada e inequívoca: os subsídios de transporte e o pagamento do alojamento não tinham base legal (factos nºs 54 e 55).

Os Demandados, porém, não fizeram cessar os pagamentos (com excepção do alojamento do Demandado Bento Sampaio) tendo-se provado que, em reunião subsequente do C.A., foi entendido aguardar o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

resultado da inspecção da Inspeção-geral de Saúde que então decorria (facto nº 56).

O procedimento adoptado pelos muitos do C.A. não é compatível, seguramente, com o que seria adoptado por um administrador zeloso, prudente e cuidadoso: os dinheiros públicos afectos e despendidos nos pagamentos em causa no processo eram, segundo a Tutela ilegais pelo que um administrador prudente e zeloso sanaria ou, pelo menos, suspenderia tais pagamentos até a decisão final da Tutela no âmbito da inspecção em curso.

Assim sendo, não se nos suscitam duvidas sobre a qualificação a dar ao comportamento de manifesta irreflexão e ligeireza destes Demandados: agiram com culpa e negligencia consciente (artº 15-a do C.Penal).

Relativamente à medida concreta da pena, e face ao circunstancialismo – muito abonatório – quer da personalidade, quer da disponibilidade funcional, quer do mérito do trabalho efectuado que resulta dos factos provados relativamente a todos os Demandados e já descrito;

- tendo em atenção que o grau de culpa imputado aos Demandados não ultrapassa o patamar da negligência;
- tendo em conta que o Demandado Bento Sampaio, alertado para o carácter irregular do procedimento se dispôs, voluntariamente a repor a quantia que recebeu (factos nºs 28 e 53);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- tendo ainda em atenção que o Demandado Calado Frazão não recebeu qualquer quantia a título de utilização de veículo próprio ou de alojamento (facto nº 26);
 - tendo, finalmente, em conta o escassíssimo período do exercício de funções em 1996.
- **Decide-se**, ao abrigo do disposto no artº 50º da Lei nº 86/89 – vigente à data dos pagamentos – e ao abrigo do artº 64º-nº 2 da Lei nº 98/97 – aplicável face ao disposto no artº 111º-nº 1 e 5º:
 - **relevar a responsabilidade financeira reintegratória pelos pagamentos autorizados na gerência de 1996;**
 - **e reduzir a responsabilidade nas gerências de 1997 e 1998 para os seguintes montantes a cargo de cada um:**

Gerência de 1997 – 1 100 Euros

Gerência de 1998 – 350 Euros

Demandado Pinto Lopes

O Demandado exerceu funções no C.A. do Hospital desde 14.12.92 a 1.12.96 (facto nº 3) e, quando iniciou funções, foi-lhe transmitido pelo Demandado Sequeira Andrade que o Hospital lhe pagaria o alojamento



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

em Torres Novas bem como lhe pagaria um subsídio de transporte quando tivesse de utilizar a sua viatura de e para a sua residência, de acordo com a deliberação do C.A. de 14.02.89 (facto nº 44).

O Demandado nunca questionou tal procedimento e estava convicto de que o mesmo era regular e fruto de negociação com a Tutela conforme lhe fora transmitido quando iniciou funções (facto nº 45) e veio a informar, no mesmo sentido, subsequentemente, os Demandados Evangelista Monge e Messias Sustelo quando iniciaram funções (factos nºs 46 e 48).

O enquadramento factual descrito bem como os factos dados como provados e não provados comuns a todos os Demandados levam-nos à conclusão de que também este Demandado agiu de forma menos cuidadosa e prudente que se exigiria a um administrador-delegado e a um director de um Hospital nos procedimentos sindicados nos autos.

Na verdade, eram-lhe exigíveis iniciativas, junto da Tutela (que nada dissera até então) e, mesmo, junto dos serviços do Hospital e ou de outros Hospitais no sentido de avaliar a bondade e a legalidade de uma deliberação assumida pelo C.A. há cerca de três anos e que determinava pagamentos vultuosos e mensais aos membros dos C. Administração.

A passividade demonstrada pelo Demandado não se nos afigura compatível com a diligência própria de um administrador e director de uma pessoa colectiva de direito público, que, embora dotada de autonomia administrativa e financeira é essencialmente financiada por dinheiros públicos (artºs. 2º e 10º do Dec.-Lei nº 19/88). Acresce que entretanto, já várias circulares e ofícios da Tutela vinham clarificando a



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

utilização de veículos próprios pelos membros dos C. A. Hospitais, designadamente o ofício nº 347 de 16.01.95, o ofício nº 583 de 27.03.95 e a circular nº 38/95, de 09.08.95 sem que se tenha evidenciado qualquer iniciativa do Demandado.

- **Dá-se, pois, como verificado o elemento subjectivo da infracção financeira: o Demandado agiu com culpa, ainda que inconsciente (artº 15º-b) do C. Penal).**
 - Tendo em atenção todo o circunstancialismo provados nos nºs 60-61-62 que permite configurar o Demandado como pessoa idónea, honesta, muito disponível e de grande valia técnico-profissional.
 - Tendo em conta que agiu com a convicção (errónea) de regularidade dos procedimentos.
 - Tendo, ainda, em consideração que o Demandado repôs, parcialmente, os pagamentos que lhe foram feitos no ano de 1996 a título de despesas com veículo próprio e alojamento (2.138.25€ – facto nº 29).
 - Usando da faculdade estatuída no artº 50º da Lei nº 86/89 (vigente à data dos factos) bem como o artº 64º-nº 2 da Lei 98/97 (aplicável face ao disposto no artº 111º-nº 5).
- **Decide-se reduzir a responsabilidade financeira reintegratória do Demandado, pelos pagamentos indevidos autorizados nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996 para os seguintes montantes:**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Gerência de 1993 – 500€

Gerência de 1994 – 2 400€

Gerência de 1995 – 2 100€

Gerência de 1996 – 1 600€

Demandado Sequeira Andrade

Este Demandado foi director e director clínico do hospital e exerceu funções desde 1.2.89 até Dezembro de 1993 (facto n.º 1) e, nessa qualidade, aprovou as deliberações C.A. de 14.2.89 e 4.5.89 (factos n.ºs 16 e 22).

Tais deliberações estão na génese nos procedimentos instituídos desde então e, pelo menos até Março de 1998, dos pagamentos peticionados e que são ilegais e indevidos conforme já analisado.

Não ficou provado que os Demandados sabiam que tais deliberações eram contrárias à lei e aos regulamentos (n.º 4 dos factos não provados) mas era-lhe exigível, enquanto membro do C.A. e director do hospital



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

actuar e decidir em conformidade com o disposto no art.º 15.º do Dec-Lei n.º 50/78 e com a legislação atinente à atribuição de subsídios de deslocação, concretamente, o Dec-Lei n.º 519-M/79 já referenciado. Exigência acrescida face aos princípios de actuação a que se vinculam os membros dos C. A. dos Hospitais, designadamente, a observação da legalidade de efectivação das despesas (Dec-Lei n.º 19/88 – art.º 6.º - n.º 1- e) e Dec-Lei n.º 155/92 – art.º 22.º).

Ora, a simples leitura das deliberações não evidencia qualquer fundamento legal ou norma pertinente que permitisse defender e sustentar a sua legalidade. São razões de ordem operacional, de conveniência pessoal e funcional e de paralelismo com práticas correntes noutros hospitais que fundamentam, no essencial, a deliberação de 14.2.89. Tais razões são atendíveis e, até, compreensíveis, mas não têm suporte legal e só ocorrem porque, contrariamente ao estipulado na lei, o Demandado não estabeleceu o seu domicílio necessário em Torres Novas.

- **É, pois, culposa a actuação do Demandado, que não agiu com o cuidado exigível a um prudente director de hospital, dando-se como verificado o elemento subjectivo da infracção financeira.**

O Demandado estava convicto que as deliberações eram legais (facto n.º 39) mas tal convicção errónea, ainda que não justifique o seu fundamento atenua a culpa; o mesmo se dirá do facto (n.º 40) da sua convicção se ter reforçado porque a Tutela não tomou qualquer posição (embora o silêncio não deva ser entendido, por um gestor prudente e cuidadoso, com o assentimento da Tutela).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Também é elemento atenuativo da culpa o facto do Demandado estar persuadido, quando aceitou o convite para trabalhar no Hospital, de que haveria viaturas afectas ao C.A. que permitiriam assegurar o transporte entre as suas residências e o hospital (facto n.º 34), bem como as práticas idênticas seguidas noutros hospitais (facto n.º 37)

Os factos provados no n.º 35, 60, 61 e 62 configuram o Demandado como uma pessoa idónea, honesta, muito disponível e de grande valia técnico-profissional.

Todo o circunstancialismo referenciado aconselha a que o Tribunal faça uso da faculdade permitida pelo art.º 50.º da Lei n.º 86/89 e art.º 64.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97 – redução da responsabilidade reintegratória.

- **Do exposto, decide-se reduzir a responsabilidade do Demandado pelos pagamentos indevidos no ano de 1993 para o montante de 400 Euros.**

Demandado Tomé Saiote

Este Demandado exerceu funções no C.A. do Hospital – (Enfermeiro-Director) durante todo o período abrangido nos autos: desde 10.2.89 até



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Março de 1998 e, nessa qualidade, aprovou as deliberações do C.A. de 14.2.89 e 4.5.89 (factos n.ºs 2, 16 e 22).

Tais deliberações estão na génese dos procedimentos instituídos desde então e dos pagamentos peticionados e que, conforme já analisado, são ilegais e indevidos.

As deliberações não evidenciam qualquer fundamento legal ou norma pertinente que permitisse defender e sustentar a legalidade dos mesmos. São, como resulta da sua leitura, razões de ordem operacional, de conveniência pessoal e funcional e de paralelismo com práticas correntes noutros hospitais que fundamentam, no essencial, a deliberação de 14.2.89. Não se põe em causa que as razões invocadas sejam atendíveis e, até, compreensíveis, mas não têm suporte legal e só ocorrem porque, contrariamente ao estipulado na lei, o Demandado não estabeleceu o seu domicílio em Torres Novas.

Durante todo o período do exercício das suas funções, o Demandado, enquanto membro do C.A., não tomou qualquer iniciativa para a clarificação da legalidade dos procedimentos, embora seja certo que a Tutela tenha emitido circulares e ofícios-circulares sobre a utilização de veículos pelos membros do C.A. como os já referidos ofícios n.º 347, de 16.1.95, ofício n.º 1785, de 27.3.95 e a circular n.º 38/95, de 9.8.95, só para referir o ano de 1995.

Em Junho de 1995 iniciou a D.G. Saúde o trabalho de recolha da documentação no âmbito do inquérito instaurado e que, entre outros, averiguava da legalidade destes pagamentos não se tendo provado



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

qualquer iniciativa do Demandado no sentido de fundamentar a legalidade das deliberações.

Esta passividade manteve-a o Demandado quando confrontado com a resposta negativa do Director-Geral de Saúde às questões suscitadas pelo Demandado Calado Frazão em 14 de Março de 1997 (factos n.ºs 54,55,56) não tendo o Demandado suspenso a apresentação das despesas com viagens e alojamento.

O procedimento evidenciado pelo Demandado Tomé Saiote ao longo de todo o período em análise não é compatível, seguramente, com o que seria adoptado por um administrador zeloso, prudente e cuidadoso: os dinheiros públicos afectos e despendidos nos pagamentos em causa foram questionados com a instauração do inquérito, foram objecto de uma posição desfavorável pelo D.G. Saúde, pelo que a sua passividade – ainda por cima, era beneficiário dos pagamentos – não se enquadra no “modos operandi” próprio de um diligente membro de um C.A. de um hospital, vinculado à observação e cumprimento da legalidade na efectivação das despesas (Dec-Lei n.º 19/88 – art.º 6.º n.º 1 – c) e Dec-Lei n.º 155/92 – art.º 22.º).

- **É pois, após a actuação do Demandado, por negligência, dando-se como provado o elemento subjectivo da infracção financeira (art.º 15.º - a) do C. Penal), uma vez que não se provou que sabia que as deliberações eram contrárias à lei e aos regulamentos (n.º 4 dos factos não provados).**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

A medida concreta da pena impõe que se tome em consideração o circunstancialismo em que o facto ilícito ocorre e se esse circunstancialismo atenua a culpa e a pena.

Assim:

- O Demandado estava convicto que as deliberações eram legais (facto n.º 39), convicção que se reforçou porque a Tutela não tomou qualquer posição face ao envio da deliberação (facto n.º 40).

- O Demandado aceitou o convite para trabalhar no hospital porque estava persuadido de que haveria viatura afecta ao C. A. que permitiria assegurar o transporte entre a sua residência e o Hospital (facto n.º 34), prática que era seguida noutros Hospitais (facto n.º 37).

- O Demandado é pessoa idónea, honesta, muito disponível, com grande capacidade de trabalho e grande valia técnica e profissional (factos n.ºs 35, 60, 61 e 62).

O circunstancialismo provado e descrito aconselha a que o Tribunal faça uso da faculdade prevista no art.º 50.º da Lei n.º 86/89 no art.º 64 – n.º 2 da Lei n.º 98/97 – redução da responsabilidade reintegratória.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Do exposto, decide-se reduzir a responsabilidade do Demandado pelos pagamentos indevidos autorizados para os seguintes montantes:

Gerência de 1993 – 500€

Gerência de 1994 – 2 400€

Gerência de 1995 – 2 100€

Gerência de 1996 – 1 800€

Gerência de 1997 – 1 100€

Gerência de 1998 – 350€



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

IV - DECISÃO

Atento o exposto, decide-se na 3.^a Secção deste Tribunal:

- 1º **Julgar improcedentes as exceções de prescrição** invocadas pelos Demandados Sequeira Andrade, Tomé Saiote, Pinto Lopes e Evangelista Monge;
- 2º **Julgar improcedente a ilegitimidade** invocada pelos habilitados herdeiros do Demandado Armando Reis;
- 3º **Julgar**, nos termos do dispostos nos art.ºs 69.º - n.º 1 e 70 da Lei n.º 98/97, **parcialmente procedente a exceção de prescrição do procedimento financeiro** por responsabilidade reintegartória relativamente aos pagamentos imputados ao Demandado Joaquim Armando Reis no mês de Dezembro de 1993, **absolvendo**, nesta parte, os **herdeiros habilitados do Demandado Joaquim Armando Reis** nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 493 do C. P. Civil;
- 4º **Julgar improcedente, por não provado**, o restante pedido formulado contra o Demandado Joaquim Armando Reis, **absolvendo**, em consequência, os **herdeiros habilitados do mesmo**;
- 5º **Julgar procedente, por provado**, o pedido formulado contra o Demandado João Lourenço Conrado Evangelista Monge, **relevando**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

porém, a responsabilidade financeira reintegratória nos termos e ao abrigo do disposto no art.º 50.º da Lei n.º 86/89 e 64.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97;

6º **Julgar procedente, por provado**, o pedido formulado contra a Demandada Maria Helena Marreiros Pacheco Messias Sustelo, **relevando** porém, a responsabilidade financeira reintegratória nos termos e ao abrigo do disposto no art.º 50.º da Lei n.º 86/89 e 64.º - n.º 2 da Lei n.º 98/97;

7º **Julgar procedentes, por provados**, os pedidos formulados contra os Demandados José Manuel Bento Sampaio, Abílio Calado Frazão, Fernando da Costa Pinto Lopes, José Carlos Sequeira Andrade e António Tomé Saiote, mas **relevando** a responsabilidade dos Demandados José Manuel Bento Sampaio e Abílio Calado Frazão relativamente aos pagamentos realizados **na gerência de 1996** (art.º 50.º da Lei 86/89 e 64 – n.º 2 da Lei n.º 98/97) e **reduzindo para todos**, a responsabilidade financeira reintegratória nos termos e ao abrigo das invocadas normas;

Em consequência e ao abrigo dos artigos 49.º - n.º 1 e 50.º da Lei 86/89; 59.º - n.º 1 e n.º 2, 61.º - n.º 1, 3 e 5, 63.º, 64.º, 111.º - n.º 4 e 5 da Lei n.º 98/97 **condenam-se tais Demandados a reintegrarem nos cofres públicos nos seguintes montantes e no âmbito das suas gerências:**

a) 1993:

José Carlos Sequeira Andrade – 400€



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

António Tomé Saiote – 500€

Fernando da Costa Pinto Lopes – 500€

b) 1994:

António Tomé Saiote – 2 400€

Fernando da Costa Pinto Lopes – 2 400€

c) 1995:

António Tomé Saiote – 2 100€

Fernando da Costa Pinto Lopes – 2 100€

d) 1996:

António Tomé Saiote – 1 800€

Fernando da Costa Pinto Lopes – 1 600€

e) 1997:

António Tomé Saiote – 1 100€

José Manuel Bento Sampaio – 1 100€

Abílio Calado Frazão – 1 100€

f) 1998:

António Tomé Saiote – 350€

José Manuel Bento Sampaio – 350€

Abílio Calado Frazão – 350€

Nos termos dos art.º s 63.º e 64.º da Lei n.º 98/97 e do art.º 497.º do C. Civil **vão, ainda, tais Demandados, condenados, solidariamente e no**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

âmbito das suas gerências, na reintegração dos montantes supra-indicados.

Tendo em atenção a medida das respectivas culpas, a responsabilidade solidária do Demandado José Carlos Sequeira Andrade está limitada a 1.200 Euros (400€X3) e a responsabilidade solidária do Demandado Fernando da Costa Lopes a 3.200 Euros (1.600X2) na gerência de 1996.

As reposições vencem juros de mora legais a partir da data da presente sentença (art.º 94.º n.º 2 da Lei n.º 98/97).

Emolumentos pelos Demandados.

Notifique-se.

Lisboa, 7 de Julho de 2005

O Juiz Conselheiro

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)