



SENTENÇA Nº 10/2013

(Processo nº 1 JRF/2013-3ª Secção)

I – RELATÓRIO

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público requereu, ao abrigo do disposto nos artigos nos artigos 57º, 58º, 59º, nºs 1 e 4, 65º, n.º 1, alínea b), 2, 4 e 5, 89º e segs. da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), em processo de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, o julgamento dos Demandados **José Manuel Lourenço Mestre**, na qualidade de ex-vogal do Conselho de Administração (CA) da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, **Manuel Francisco Carvalho Soares**, na qualidade de ex-vogal do mesmo CA, **José Aníbal Fernandes Soares**, na qualidade de ex-Diretor Clínico da referida Unidade de Saúde e integrando o mesmo CA, **José Álvaro Guerreiro Pereira**, na qualidade de ex-Enfermeiro Diretor da referida Unidade de Saúde e integrando o mesmo CA e **Maria Miquelina da Fonseca Pena, David Pena de Sousa Santos e Bernardo Pena de Sousa Santos** na qualidade de herdeiros de **Rui Manuel Nogueira Sousa Santos**, ex-Presidente do referido CA, falecido em 18 de dezembro de 2010, imputando aos quatro primeiros a prática de uma infração financeira sancionatória (artigo 65º, n.º 1, alínea b), d) e l), 2, 4 e 5, da LOPTC), e a todos que integraram o CA da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo uma infração financeira reintegratória (artigo 59º, nºs 1 e 4, da LOPTC).

Articulou, para tal, que:

- A 2ª Secção do Tribunal de Contas, em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2010, realizou uma auditoria de resultados



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

à contratação externa de serviços médicos pelas unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde, abrangendo os anos de 2007, 2008 e 1º Semestre de 2009;

- No termo da referida ação foi elaborado o Relatório Final n.º19/2010, aprovado em sessão do plenário da 2ª Secção, em 16 de setembro de 2010, que serviu de base à elaboração do presente requerimento, nos termos do artigo 57.º da Lei n.º98/97, de 26 de agosto (LOPTC);
- Os demandados, juntamente com o Sr. Dr. Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, falecido em 18 de dezembro de 2010 (cf. Doc. n.3) integraram o Conselho de Administração (CA) do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo E.P.E/ Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo E.P.E, tendo sido nomeados vogais executivos do Conselho de Administração nas gerências de 1 de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2009 (cf. quadro II do anexo I, Volume III do processo de auditoria e doc. n.º 5);
- Por despacho conjunto, de 17 de novembro de 2008, publicado sob o n.º 30411/2008, no Diário da República, 2ª Série, n.º 229, de 25 de novembro de 2008, página 47981, os demandados A, B, C e D e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos foram nomeados membros do CA da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo E.P.E para o triénio de 2008 – 2010;
- Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, faleceu em 18 de dezembro de 2010, tendo deixado como herdeiros Maria Miquelina da Fonseca Pena, David Pena de Sousa Santos e Bernardo Pena de Sousa Santos, todos com residência habitual na Rua Professor Bento de Jesus Caraça, n.º 28, em Beja, ora demandados por força do disposto no artigo 63.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (cf. Doc.n.º 5 e doc. n.º 7).
- O Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, SA, representado pelo Licenciado Manuel César Beirão da Cunha Rego, na qualidade de presidente do Conselho de Administração, celebrou com o médico psiquiatra Dr. João Manuel Ferreira



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Paradela de Oliveira, o denominado contrato de prestação de serviços CPS) médicos na área de saúde mental e psiquiatria, inserto a fls. 355 do Volume II, do processo de auditoria, com início de vigência em janeiro de 2005, sucessivamente renovado;

- Nas cláusulas contratuais consignou-se, designadamente:

1ª Cláusula

O Segundo Outorgante prestará serviço sob as ordens, direção e orientação do Primeiro Outorgante.

2ª Cláusula

O trabalho terá a carga horária de 25 (vinte e cinco) horas semanais e será prestado de acordo com a organização e planificação do serviço feita pelo Primeiro Outorgante.

3ª Cláusula

1. Pelo trabalho prestado pelo Segundo Outorgante, pagará o Primeiro Outorgante a quantia mensal de € 2.025,00 (dois mil e vinte e cinco euros), acrescido de € 50,00 (cinquenta euros) referente ao subsídio de refeição.
2. Pagará ainda o Primeiro ao Segundo Outorgante, a quantia de € 75,00 (setenta e cinco euros) para despesas de deslocação.

- O Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, EPE foi integrado em 2008 na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, criada pelo artigo 1º do Dec-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro.

- Em execução de tal contrato, e durante as gerências dos demandados A a D e de Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, foram efetuados pagamentos ao referido médico, Dr. João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, nos anos de 2007, 2008 e 1º semestre de 2009, nos montantes de 25.800 euros, 25.800,00 e 12.900,00 euros, excedendo, respetivamente, em 10.936, 72 euros, 10.936,72 euros e 5568, 36 euros as remunerações devidas.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- O médico Dr. João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira encontrava-se aposentado (pensionista nº 725030) pela Caixa Geral de Aposentações, desde 1 de novembro de 2003 (doc. n.º 4);
- Em 17.12.2008, os demandados A a D e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, na qualidade de membros do Conselho de Administração de Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE, e em cumprimento do nº 11 do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde nº 29533/2008, 2ª Série (DR. 2ª série, nº 223), procederam à reavaliação e ratificação do contrato acima referido, mantendo o contrato de prestação de serviços nos mesmos termos em que havia sido celebrado (doc. de fls. 354 do Volume II), sem autorização ministerial, não obstante a alteração dos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro;
- À data da sua aposentação o Sr. Dr. João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira auferia como assistente hospitalar o vencimento ilíquido de 3.715,82 euros. (Doc. nº 4);
- Por força do disposto nos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação, na redação do Dec-Lei nº 179/2005, de 2 de novembro, o referido médico apenas podia auferir 1/3 daquela quantia ou seja da remuneração base que competia ao trabalho prestado;
- Assim, em consequência da deliberação de confirmação e manutenção em vigor do contrato de prestação de serviços médicos com o Dr. João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, foram efetuados, no ano de 2009, pagamentos indevidos a este último, no montante global de 5.568,30 euros, correspondente à diferença do montante global que auferiu (12.900,00) e do que efetivamente tinha direito (7.431,64);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- A manutenção do contrato fundamentou-se na existência de uma grave situação de impossibilidade de recrutamento, devido à escassez de médicos na especialidade de saúde mental e psiquiatria, num distrito carente de tais serviços de saúde;
- Os demandados A a D e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos agiram sem a diligência imposta pelas funções de gestão, devendo e podendo saber que a manutenção da remuneração do médico Dr. João Manuel Ferreira de Oliveira não respeitava o limite máximo da respetiva remuneração, e que o mesmo não podia acumular a totalidade da remuneração contratual com a totalidade da pensão;
- Assim, por violação dos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação, na redação do Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, os membros do Conselho de Administração acima indicados praticaram, por negligência, uma infração financeira, geradora de responsabilidades financeiras sancionatória (artigos 65º n.º 1, alínea b), d) e l), 2, 4 e 5, da lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) e reintegratória (artigos 59º n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC));
- O procedimento por responsabilidade financeira sancionatória imputável a Rui Manuel Nogueira Sousa Santos mostra-se extinto, por força do disposto no artigo 69.º n.º 2, b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

Concluiu peticionando a condenação dos primeiros quatro Demandados na multa de 15 UC, a que corresponde € 1.530,00, a condenação de todos os Demandados na reposição da quantia de € 5.568,36, indevidamente paga em 2009, acrescida de juros moratórios à taxa legal e a relevação da responsabilidade financeira reintegratória dos Demandados relativamente aos anos de 2007 e 2008.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, alegando, em síntese, que:

- Os 1º, 2º e 4º demandados foram nomeados vogais do Conselho de Administração primeiramente do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E., em 30.12.2005 e, posteriormente, da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo E.P.E., em 01.10.2008.
- O 3º demandado integrou a equipa de direcção da Instituição apenas em 16.01.2008.
- Os 5º, 6º e 7º demandados, são viúva e filhos de Rui Manuel Nogueira de Sousa Santos, ex-Presidente do Conselho de Administração, cargo que desempenhou desde 30.12.2005 até à data do seu falecimento.
- São verdadeiros os factos constantes do requerimento inicial que ora se contesta, com a retificação que resulta do artigo 2º desta contestação, mas não podem os demandados concordar com as conclusões que deles se retiram.
- À data em que foi celebrado o contrato (11.05.2005) com o médico psiquiatra João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira não havia qualquer restrição legal ao trabalho prestado por trabalhadores aposentados (à exceção dos aposentados ou reservistas das Forças Armadas – DL n.º 215/87, de 29.05).
- A proibição legal de que tratamos, iniciou com a vigência do Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, aplicando-se relativamente às relações jurídicas já constituídas o disposto no artigo 2º.
- À data da alteração legal que nos ocupa, o Departamento de Recursos Humanos da Instituição procedeu à revisão de todos os contratos de prestação de serviços



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

em vigor, com vista ao desenvolvimento dos procedimentos necessários à sua conformidade legal.

- Nessa sequência, foi contactado o médico para que requeresse a cumulação da sua pensão de aposentação com a remuneração auferida no âmbito do contrato celebrado, nos termos previstos nos artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação.

- Porém, em resposta o profissional fez saber que, nessas circunstâncias não estaria interessado em manter a relação jurídica constituída com a instituição e que deixaria de trabalhar no Hospital José Joaquim Fernandes - Beja.

- Pelo que, no ensejo de alcançar uma alternativa que permitisse pôr termo ao contrato, o então Conselho de Administração foi mantendo em execução o contrato vigente, até que se lograsse a substituição do médico.

- Apenas em meados de 2012 a ULSBA conseguiu a contratação de dois jovens especialistas.

- Em 17.12.2008, em cumprimento do previsto no Despacho n.º 29533/2008, publicado na II Série do Diário da República, n.º 233, procedeu-se à reavaliação da necessidade de manutenção de todos os contratos de prestação de serviços e, relativamente ao contrato celebrado com o Dr. João Paradela de Oliveira, assertivamente concluiu-se o seguinte:

- *"O quadro de efectivos médicos à presente data é constituído por uma médica da especialidade de pedopsiquiatria. Perante esta grave situação de escassez de recursos humanos médicos da especialidade de psiquiatria e não obstante as inúmeras diligências que o Conselho de Administração tem efetuado no sentido do recrutamento de médicos psiquiatras, não tem tido sucesso, tornando-se imprescindível o recurso à celebração e manutenção do CPS. Perante o exposto, o*



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

CPS celebrado com o Sr. Dr. Paradela é indispensável para assegurar a oferta de cuidados especializados de psiquiatria e no caso concreto aos doentes adultos. Na verdade, este médico é um dos únicos que faz consulta de psiquiatria para adultos no DPSM da ULSBA, E.P.E.”

- À data (17.12.2008), sabia-se já que o Diretor do Serviço – Dr. Fernando Areal – iria aposentar-se por atingir o limite de idade – o que veio a acontecer em fevereiro de 2009.
- Seis meses antes (18.06.2008), tinha sido despedida com justa causa a psiquiatra Irene Kirsten.
- Se o contrato celebrado com o Dr. João Paradela de Oliveira cessasse, nenhum psiquiatra procederia ao acompanhamento e tratamento de doentes adultos. Isto porque,
- Funcionando como mero tratamento paliativo de um doente moribundo, o melhor que o Conselho de Administração conseguiu foi contratar um médico que fizesse algumas consultas e assegurasse o acompanhamento de algumas situações de urgência, situação que não satisfazia minimamente, nem os utentes/doentes, nem o órgão de gestão por ser muito oneroso.
- Por essa razão, considerando todo o enquadramento, o então Conselho de Administração decidiu que o mal menor seria a manutenção do contrato em análise.
- Durante o ano de 2009, o Dr. João Paradela de Oliveira, realizou um total de 3322 consultas, das quais 249 foram primeiras consultas e 3073 subsequentes.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

mafw

- Se estas consultas não tivessem sido por ele realizadas ninguém as faria, havendo necessidade de gerar este volumoso fluxo de doentes para outras instituições do Serviço Nacional de Saúde, com a conseqüente penalização em sede de avaliação de resultados da execução do contrato-programa.
- Outrossim, referenciando os doentes para outra instituição pública, a ULSBA teria que remunerar a sua congénere pelo serviço que prestaria aos doentes da sua área geográfica de influência, com encargos, a liquidar nos termos dos requerimentos de prova que infra se apresentam.
- Releva ainda referir que, se dos 3322 doentes consultados, estimarmos que 1/3 reuniria critérios clínicos e/ou sociais e necessitavam que lhes fosse assegurado transporte em ambulância, para o hospital de referência, teríamos tido 1107 transportes.
- De acordo com a informação contida no manual de referenciação para especialidades hospitalares, disponível no site da Direção-Geral da Saúde, o hospital de referência para o distrito de Beja, na especialidade de Psiquiatria e Saúde Mental, era o Hospital Miguel Bombarda em Lisboa.
- Assim, só o transporte dos doentes custaria ao erário público cerca de € 171.363,60.
- A alternativa à manutenção do contrato era deixar de prestar cuidados de saúde mental e de psiquiatria de adultos no distrito com a mais alta taxa de suicídios do país e do mundo, situação devidamente explanada no Plano Nacional de Saúde Mental.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Crausfi

- A outra alternativa era a contratação de especialista com valores de remuneração incomportáveis, que se situavam próximo dos € 10.000,00 mensais para um horário de 35 horas.
- Os demandados tudo fizeram para recrutar médicos psiquiatras, desde o início de funções, até ao seu termo, o que não conseguiram.
- Admite-se com a opinião de que o órgão de gestão deveria ter submetido o assunto à consideração do órgão de tutela para que a decisão não recaísse sobre os ora demandados, o que poderia significar o encerramento do serviço de psiquiatria de adultos.
- Esta foi a negligência dos demandados. Não ter remetido o problema para resolução a quem tem poderes para conseguir: o Ministro da Saúde.
- Porém, não o tendo feito, os demandados e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, optaram pela solução menos onerosa para o erário público.
- A decisão subjacente ao presente processo de responsabilidade financeira foi praticada em estado de necessidade, por ausência de alternativa viável e exequível sem lesão maior do interesse público.
- Com a decisão em apreço os cofres do Estado não foram lesados.

Terminam, pedindo que seja julgada verificada a situação de estado de necessidade que precedeu a decisão subjacente ao processo por responsabilidade financeira e, conseqüentemente, julgar relevada a responsabilidade.

3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo exceção 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.

II – OS FACTOS

São os seguintes os factos dados como provados nos termos do n.º 3 do artigo 791.º do Código do Processo Civil:

FACTOS PROVADOS:

1. A 2ª Secção do Tribunal de Contas, em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2010, realizou uma auditoria de resultados à contratação externa de serviços médicos pelas unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde, abrangendo os anos de 2007, 2008 e 1º Semestre de 2009 (PA 29/2009).
2. No termo da referida ação foi elaborado o Relatório n.º19/2010, aprovado em sessão do plenário da 2ª Secção, em 16 de setembro de 2010.
3. Os 1º (José Manuel Lourenço Mestre), 2º (Manuel Francisco Carvalho Soares) e 4º (José Álvaro Guerreiro Pereira-Enfermeiro Diretor) Demandados (como vogais executivos), juntamente com Rui Manuel Nogueira Sousa Santos (como Presidente), falecido em 18 de dezembro de 2010, integraram o Conselho de Administração (CA) do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo E.P.E desde 30-12-2005, até passarem a integrar nas mesmas qualidades, juntamente com o 3º Demandado (José Aníbal Fernandes Soares), como Vogal executivo (Diretor



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

março

Clínico), no triénio 2008-2010, o CA da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo E.P.E.

4. Com efeito, resulta do despacho conjunto, de 17 de novembro de 2008, publicado sob o nº 30411/2008, no Diário da República, 2ª Série, nº 229, de 25 de novembro de 2008, página 47981, que os quatro primeiros Demandados (vogais executivos) e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos (Presidente) foram nomeados membros do CA da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo E.P.E para o triénio de 2008 – 2010, tendo como últimos vencimentos ilíquidos, o primeiro € 2.301,00, o segundo € 2.957,71, o terceiro € 7.918,21 e o quarto € 2.651,75.
5. Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, faleceu em 18 de dezembro de 2010, tendo deixado como herdeiros os agora Demandados Maria Miquelina da Fonseca Pena, David Pena de Sousa Santos e Bernardo Pena de Sousa Santos, todos com residência habitual na Rua Professor Bento de Jesus Caraça, n.º 28, em Beja.
6. O Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, SA, representado pelo Licenciado Manuel César Beirão da Cunha Rêgo, na qualidade de presidente do Conselho de Administração, como primeiro outorgante, celebrou com o médico psiquiatra licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, como segundo outorgante, o denominado contrato de prestação de serviços médicos na área de saúde mental e psiquiatria, inserto a fls. 355 do Volume II, do processo de auditoria, com início de vigência em 1 de janeiro de 2005, pelo período de um ano, renovável automaticamente caso o segundo, com antecedência mínima de 90 dias, e o primeiro, com a antecedência mínima de 30 dias, não manifestassem, por escrito, a pretensão de não o renovar.
7. Nas cláusulas contratuais consignou-se, designadamente:



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

1ª Cláusula

O Segundo Outorgante prestará serviço sob as ordens, direção e orientação do Primeiro Outorgante.

2ª Cláusula

O trabalho terá a carga horária de 25 (vinte e cinco) horas semanais e será prestado de acordo com a organização e planificação do serviço feita pelo Primeiro Outorgante.

3ª Cláusula

1. Pelo trabalho prestado pelo Segundo Outorgante, pagará o Primeiro Outorgante a quantia mensal de € 2.025,00 (dois mil e vinte e cinco euros), acrescido de € 50,00 (cinquenta euros) referente ao subsídio de refeição.

2. Pagará ainda o Primeiro ao Segundo Outorgante, a quantia de € 75,00 (setenta e cinco euros) para despesas de deslocação.

8. O Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, EPE foi integrado em 2008 na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE (ULSBA), criada pelo artigo 1º do Decreto-Lei nº 183/2008, de 4 de setembro.

9. Em execução de tal contrato, e durante as gerências dos quatro primeiros Demandados e de Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, foram efetuados pagamentos ao referido médico, licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, nos anos de 2007, 2008 e 1º semestre de 2009, nos montantes de € 25.800, € 25.800,00 e € 12.900,00.

10. O licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira encontrava-se aposentado (pensionista nº 725030) pela Caixa Geral de Aposentações, desde 1 de novembro de 2003, com a pensão de € 3.898,84 (cfr. Aviso n.º 11360/2003 (2.ª Série), publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 251, de 29 de outubro de 2003), o que era do conhecimento dos membros do CA da ULSBA.

11. Em 17.12.2008, os quatro primeiros Demandados e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, na qualidade de membros do Conselho de Administração da



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

ULSBA, e em cumprimento do nº 11 do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde nº 29533/2008, 2ª Série (Diário da República, 2ª série, nº 223, de 12 de novembro de 2008), procederam à reavaliação e ratificação do contrato acima referido, mantendo o contrato de prestação de serviços nos mesmos termos em que havia sido celebrado, sem autorização ministerial.

12. À data da sua aposentação, o licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira auferia como assistente hospitalar o vencimento ilíquido de € 3.715,82.
13. Em consequência da deliberação de confirmação e manutenção em vigor do contrato de prestação de serviços médicos com o licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, foram efectuados ao mesmo, no ano de 2009 (1º semestre), pagamentos no montante global de € 12.900,00.
14. Na reavaliação a que se refere o **facto 11** foi indicada a seguinte fundamentação:

*“A ULSBA/EPE tem um Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental, responsável pela prestação de cuidados de saúde de psiquiatria e saúde mental à população da sua área de influência.
O quadro de efectivos médicos à data presente é constituído por uma única médica da especialidade de pedo-psiquiatria.
Perante esta grave situação de escassez de recursos humanos médicos da especialidade de psiquiatria, e não obstante as inúmeras diligências que o Conselho de Administração tem efectuado no sentido de recrutamento de médicos psiquiatras não tem tido sucesso, tornando-se imprescindível o recurso à celebração e manutenção do CPS.
Perante o exposto, o CPS celebrado com o Sr. Dr. Paradela é indispensável para assegurar a oferta de cuidados especializados de psiquiatria e no caso concreto aos doentes adultos.
Na verdade, este médico é um dos dois únicos que faz consultas de psiquiatria para adultos no DPSM da ULSBA/EP.
Considera-se que este CPS deverá ser mantido”.*
15. O licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira ainda continua a prestar serviços na ULSBA, mas submetido ao regime previsto na Lei n.º 89/2010, de 21 de junho.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

16. O referido licenciado só aceitou ser contratado nas condições remuneratórias acordadas.
17. Em 17 de dezembro de 2008 sabia-se que o Diretor de Serviço, o licenciado Fernando Areal, iria aposentar-se por atingir o limite de idade, o que veio a acontecer em fevereiro de 2009.
18. Se nessa altura o contrato com o Licenciado João Paradela Oliveira cessasse havia o perigo de o departamento de psiquiatria para adultos ficar inoperacional, sendo que a pedo-psiquiatra em funções, a licenciada Maria Isabel Santos, não tinha qualquer capacidade de o substituir, situação que acarretaria enormes prejuízos para os doentes e para o erário público pelos custos inerentes às deslocações para Lisboa (Hospital Miguel Bombarda), sendo certo que a população da zona coberta pela ULSBA é predominantemente idosa, isolada, com carências económicas e elevada incidência de doenças mentais.
19. Houve contactos informais com a tutela sobre a situação, e o CA da ULSBA, ao longo dos anos, deparou-se com enormes dificuldades em contratar especialistas que estivessem interessados em exercer funções no Alentejo, apesar de várias tentativas, designadamente através de anúncios em jornais de dimensão nacional.
20. Em 2009 surgiram dois interessados mas exigiam remunerações de cerca de € 7.500,00 a € 8.000,00, o que foi considerado excessivo.
21. Os quatro primeiros Demandados e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos agiram convencidos que prosseguiam o interesse público e o princípio da boa gestão, na medida em que se poupava dinheiro e proporcionava-se melhores cuidados de saúde à população, designadamente tendo em conta a qualidade e a quantidade das consultas prestadas pelo licenciado João Paradela de Oliveira.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

22. Não são conhecidos quaisquer antecedentes aos Demandados e a Rui Manuel Nogueira Sousa Santos.
23. Dão-se aqui por reproduzidos todos os documentos indicados e apresentados pelo Ministério Público e pelos Demandados.

FACTOS NÃO PROVADOS:

Todos os que foram articulados e que direta ou indiretamente contradigam com a factualidade dada como provada.

III – O DIREITO

O Ministério Público, no requerimento inicial, refere que foram efetuados indevidamente pagamentos ao Dr. João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira nos anos de 2007, 2008 e 2009, e, a final, pediu a relevação da responsabilidade financeira reintegratória quanto àqueles dois primeiros anos.

Ora, quanto aos pagamentos efetuados nos anos de 2007 e 2008, não foram indicados factos que estabeleçam a imputação de qualquer ilícito aos Demandados.

Na verdade, o que se refere é que o Dr. João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira foi contratado por Manuel César Beirão da Cunha Régo, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar do Baixo



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Alentejo, para a prestação de serviços médicos na área de saúde mental e psiquiatria e remuneração de € 2.150,00, com início de vigência em janeiro de 2005, tendo-lhe sido feitos pagamentos em 2007 e 2008 no montante de € 51.600,00, excedendo em € 21.873,44 as remunerações devidas pelo facto de o mesmo se encontrar aposentado e, por isso, apenas poderia auferir 1/3 daquela remuneração por força dos artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação.

Em parte alguma do requerimento inicial se imputam sobre tal matéria quaisquer factos aos Demandados, sendo certo que resulta da alínea b) do n.º 1 do artigo 90º da LOPTC, como requisitos do requerimento inicial, a necessidade do “pedido e a descrição dos factos e das razões de direito em que se fundamenta”.

Assim, terá, nesta parte, a ação que improceder e absolvidos os Demandados, ficando, pois, prejudicado o pedido de relevação da responsabilidade.

No que toca aos pagamentos efetuados ao referido médico no primeiro semestre de 2009, imputa o Ministério Público aos quatro primeiros Demandados e a Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, falecido em 18 de dezembro de 2010, a prática de uma infração financeira reintegratória (pagamentos indevidos), e aos quatro primeiros Demandados a prática de uma infração financeira sancionatória prevista na artigo 65º, n.º 1, alíneas b), d) e l), da LOPTC, tudo pelo facto de tais pagamentos terem ultrapassado o limite permitido pelo artigo 79º do Estatuto da Aposentação, pedindo, em consequência, a condenação de todos os Demandados (os três últimos enquanto herdeiros de Rui Manuel Nogueira Sousa Santos) na reposição da quantia de € 5.568,36, acrescida de juros de mora legais, e, cada um dos quatro primeiros, na multa de 15 UC (€ 1.530,00).

À data dos factos, dispunha o n.º 1 do artigo 79º do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro), isto é, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, que **“Quando aos aposentados e reservistas das Forças Armadas, ou equiparados, seja permitido, nos termos do artigo anterior, exercer funções públicas ou prestar trabalho remunerado, é-lhes mantida a respectiva pensão de aposentação ou remuneração de reserva, sendo-lhes, nesse caso, abonada uma terça parte da remuneração base que competir àquelas funções ou trabalho, ou, quando lhes seja mais favorável, mantida esta remuneração, acrescida de**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

uma terça parte da pensão ou remuneração na reserva que lhes seja devida”.

Ficou provado que o licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, psiquiatra assistente hospitalar do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, onde auferia o vencimento íliquido de € 3.715,82, passou à situação de aposentado da função pública a partir de 1 de novembro de 2003, sendo-lhe atribuída a pensão de € 3.898,84 (cfr. **factos 10 e 12**).

Mais se provou que o mesmo celebrou contrato para continuar a prestar funções, no referido hospital, pelo período de um ano, renovável, mediante a remuneração mensal de € 2.150,00, com início de vigência em 1 de janeiro de 2005, o qual se prolongou designadamente até junho de 2009 (cfr. **factos 6, 7 e 15**), sendo que, em 2008, o contrato passou para a alçada da ULSBA, entidade onde se integrou o Centro Hospitalar do Baixo Alentejo (cfr. **facto 8**), tendo auferido no primeiro semestre de 2009 o montante global de € 12.900,00 (cfr. **factos 9 e 13**).

Ora, perante estes factos, é evidente que foi violado o disposto no n.º 1 do artigo 79º do Estatuto da Aposentação.

Na verdade, o licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira, por força do disposto no n.º 1 do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, apenas deveria auferir pelas funções desempenhadas a remuneração mensal de € 1.238,60 correspondente a 1/3 da remuneração mensal que auferia aquando da aposentação (cfr. **facto 12**), o que daria no primeiro semestre de 2009 o total de € 7.431,60, e, verificando-se que recebeu em tal período € 12.900,00, temos que recebeu a mais o montante de € 5.468,40 (€ 12.900,00-€ 7.431,60), e não o montante de € 5.568,30 pedido pelo Ministério Público.

Os responsáveis por tais pagamentos foram os quatro primeiros Demandados e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, pois, na qualidade de membros do Conselho de Administração da ULSBA, em 17 de dezembro de 2008, e em cumprimento do n.º 11 do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, procederam à reavaliação e ratificação do contrato, mantendo-o na íntegra (cfr. **factos 11 e 13**).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

O incumprimento do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, na medida que envolveu despesa pública, subsume-se à previsão da infração financeira sancionatória do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, que o Ministério Público apenas imputou aos quatro primeiros Demandados, pois, Rui Manuel Nogueira Sousa Santos faleceu em 18-12-2010 (cfr. **facto 5**), e, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 69º da LOPTC, a morte do responsável implica a extinção do procedimento.

Cabe agora analisarmos se estamos perante a situação de infração financeira reintegratória nos termos do artigo 59º da Lei n.º 98/97, conforme defende o Ministério Público no requerimento inicial, e se há lugar a condenação de qualquer reposição.

Dispõe o n.º 1 do artigo 59º da LOPTC que "**Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade**".

E o n.º 4 (resultante das alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto) preceitua que "**Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade**".

Há então que apreciar se, em função dos factos provados, estão reunidos os pressupostos objetivos da infração pagamentos indevidos, isto é, se estes foram ilegais e causaram dano para a entidade pública por ausência de contraprestação.

A resposta terá que ser afirmativa, já que foi violada norma legal (artigo 79º do Estatuto da Aposentação) com a imposição de as funções públicas desempenhadas por aposentados só poderem ser abonadas com uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, integrando os montantes pagos pela ULSBA para além da terça parte da remuneração correspondente às funções desempenhadas um dano no património público por inexistir qualquer contraprestação por esse excesso remuneratório.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Os pagamentos são imputáveis aos quatro primeiros Demandados e a Rui Manuel Nogueira Sousa Santos (artigos 61º, n.º 1, e 62º, n.º 2, da LOPTC), tendo em conta a factualidade provada e já analisada (cfr. **factos 11 e 13**).

Urge discernir, agora, sobre a existência ou não de culpa.

Com efeito, a responsabilidade, quer a sancionatória, quer a reintegratória, só ocorre se a ação for praticada com culpa (artigos 61º, n.º 5, e 67º, n.º 2, da LOPTC).

Tendo ficado provado que os quatro primeiros Demandados e Rui Manuel Nogueira Sousa Santos agiram convencidos que prosseguiam o interesse público e o princípio da boa gestão, na medida em que se poupava dinheiro e proporcionava-se melhores cuidados de saúde à população, designadamente tendo em conta a qualidade e a quantidade das consultas prestadas pelo licenciado João Paradela de Oliveita (cfr. **facto 21**), é de excluir, à partida, o dolo.

Vejamos, então, se se mostra evidenciada a negligência, ou seja, saber se não agiram com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estavam obrigados e eram capazes.

Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º, n.º 1, da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a atividade da Administração pública, dever esse que deve ser exercido com respeito pelo princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do Código do Procedimento Administrativo).

Integrando os quatro primeiros Demandados conjuntamente com Rui Manuel Nogueira Sousa Santos o Conselho de Administração da ULSBA e, logo, sendo os responsáveis pela respetiva gestão e administração tinham a obrigação de observar escrupulosamente as normas legais aplicáveis aos atos por si praticados.

No caso sub *judice* verificou-se a inobservância da norma do artigo 79º do Estatuto da Aposentação, no segmento que proíbe o pagamento a aposentados



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

de montante superior a uma terça parte da remuneração que competir às funções que desempenhar.

Tratava-se de uma norma, à data da prática dos factos, com vários anos de vigência no nosso ordenamento jurídico.

É sabido que só exceccionalmente os aposentados podem exercer funções públicas.

Ao deparar-se com uma situação de contratação de um aposentado tinham os membros que integravam o CA da ULSBA o dever de estudar devidamente o assunto e não poderiam deixar de fazer a necessária apreciação face ao regime do Estatuto da Aposentação, em particular à remuneração devida, regime que, aliás, neste segmento é muito claro não suscitando quaisquer dúvidas.

Concordamos inteiramente com o que se decidiu no Acórdão n.º 2/2007, de 16-05-2007, do Plenário da 3ª Secção, publicado na Revista do Tribunal de Contas, n.º 48, pág. 214:

“merece censura o erro quando não estão em causa normas erráticas, de difícil indagação ou susceptíveis de suscitarem aporias hermenêuticas, mas normas que era suposto deverem ser conhecidas e cabalmente executadas por pessoas colocadas nas disposições funcionais dos agentes e com a experiência que detinham”,

bem como com o decidido no Acórdão n.º 3/2007, de 27-06-2007, do Plenário da 3ª Secção, in www.tcontas.pt:

“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”.

O contrato celebrado com o licenciado João Paradela de Oliveira já se arrastava há vários anos quando foi revalidado e ratificado em 17 de dezembro de 2008, sendo certo que os Demandados José Manuel Lourenço Mestre, Manuel Francisco Carvalho Soares e José Álvaro Guerreiro Pereira,



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

bem como Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, já integravam o CA do Centro Hospitalar do Baixo Alentejo desde 30-12-2005, até passarem a integrar, agora com o Demandado José Aníbal Fernandes Soares, o CA da ULSBA, no triénio de 2008-2010 (cfr. **factos 2 e 3**), e todos tinham conhecimento da situação de aposentado daquele médico (cfr. **facto 10**) e, logo, tiveram tempo suficiente para resolver a situação de forma condizente com a lei em vez de manterem um contrato que se mostrava ilegal na sua forma de remuneração.

E não se diga que não havia alternativas, pois ficou provado que em 2009 surgiram dois interessados, embora com maior dispêndio (cfr. **facto 20**) e, também com os enormes custos inerentes, havia sempre a possibilidade de os doentes serem canalizados para Lisboa (cfr. **facto 18**), não sendo permitido a quem gere dinheiros públicos optar por situações ilegais, mesmo quando estas se mostrem menos dispendiosas, ou seja, a opção a fazer é sempre dentro da legalidade e tendo sempre em conta os critérios da economia, eficiência e eficácia que devem presidir à realização da despesa.

Também não é verdade, ao contrário do que sugeriram os Demandados, de que estaríamos perante um estado de necessidade.

Com efeito, diz o n.º 2 do artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo que **“Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração”**.

Sobre esta norma diz-se no “Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª Edição, de Mário Esteves Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim”, a fls. 93:

“Para que exista uma situação de estado de necessidade, que legitime o acto praticado “ilegalmente”, é necessária a verificação dos seguintes pressupostos ou requisitos:

- **ocorrência de factos graves e anormais, em circunstâncias excepcionais, não contempladas;**
- **existência de um perigo iminente daí derivado, por um interesse público essencial, mais relevante que o preterido;**



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

aruf

- a impossibilidade de fazer face àqueles factos (ou a esse interesse) com os meios normais da legalidade (ou a necessidade da medida tomada);
- é frequente exigir-se também que a situação de necessidade não seja provocada por culpa do órgão que se pretende prevalecer dele”.

Ora, a situação descrita nos autos de modo algum preenche os requisitos exigidos pela norma do aludido artigo 3º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, desde logo pelo facto de a solução encontrada não ser a única possível para prosseguir o objetivo que se pretendia alcançar, o tratamento dos doentes adultos na área da psiquiatria.

Acresce que os membros do CA da ULSBA limitaram-se a estabelecer contactos informais com a tutela sobre a situação (cfr. **facto 19**), quando era exigível que tivessem uma conduta mais expressiva e formalmente exigente perante a tutela, com vista à resolução decorrente da dificuldade de contratação de especialistas em psiquiatria.

Nestas circunstâncias, é manifesto que os quatro primeiros Demandados, bem como Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, agiram de forma censurável, pois não atuaram com o cuidado que era exigível a gestores hospitalares prudentes na gestão de dinheiros públicos e, logo, considera-se culposa a sua conduta.

Assim, dão-se por verificadas, a título de negligência, quanto aos primeiros quatro Demandados, uma infração financeira sancionatória prevista no artigo 65º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, por inobservância do disposto no artigo 79º do Estatuto da Aposentação, bem como, juntamente com Rui Manuel Nogueira Sousa Santos, uma infração de pagamentos indevidos prevista no artigo 59º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, tendo a responsabilidade (obrigação de reposição) de Rui Manuel Nogueira Sousa Santos se transferido, por força do artigo 2068º do Código Civil, para os seus herdeiros, os Demandados Maria Miquelina da Fonseca Pena, David Pena de Sousa Santos e Bernardo Pena de Sousa Santos.

Quanto à responsabilidade financeira sancionatória, o Ministério Público pediu a condenação dos quatro primeiros Demandados na multa de 15 UC (€ 1.530,00).



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

E, no que toca à responsabilidade financeira reintegratória, na reposição por todos os Demandados do montante de € 5.568,36, acrescido de juros de mora legais.

Porém, conforme atrás se referiu, o montante pago de forma ilegal e indevida atinge € 5.468,40, pelo que é este o relevante, sendo, apenas neste montante, procedente o pedido do Ministério Público.

Verificando-se, contudo, que todo o circunstancialismo que determinou a conduta dos Demandados e de Rui Manuel Nogueira Sousa Santos se desenvolve num quadro que traduz uma ilicitude de facto e culpa diminutas, entende-se que se justifica a dispensa das penas relativamente à responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 74º do Código Penal, bem como a relevação da responsabilidade financeira reintegratória, ao abrigo do disposto no artigo 64º, n.º 2, da LOPTC. Com efeito,

- O licenciado João Paradela de Oliveira só aceitou ser contratado nas condições remuneratórias acordadas (**facto 16**);
- Na reavaliação e ratificação do contrato ocorrida em 17-12-2008, foi tida em consideração a fundamentação descrita no **facto 14**;
- Se nessa altura o contrato com o licenciado João Paradela de Oliveira cessasse havia o perigo de o departamento de psiquiatria para adultos ficar inoperacional, sendo que a pedo-psiquiatra em funções, a licenciada Maria Isabel Santos, não tinha qualquer capacidade de o substituir, situação que acarretaria enormes prejuízos para os doentes e o erário público pelos custos inerentes às deslocações para Lisboa (Hospital Miguel Bombarda), sendo certo que a população da zona coberta pela ULSBA é predominantemente idosa, isolada, com carências económicas e elevada incidência de doenças mentais (**facto 18**);
- Houve contactos informais com a tutela sobre a situação, e o CA da ULSBA, ao longo dos anos, deparou-se com enormes dificuldades em contratar especialistas que estivessem interessados em exercer funções no Alentejo, apesar de várias tentativas, designadamente através de anúncios em jornais de dimensão nacional (**facto 19**);



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

- Em 2009 surgiram dois interessados mas exigiam remunerações de cerca de € 7.500,00 a € 8.000,00, o que foi considerado excessivo (**facto 20**);
- Na documentação apresentada pelos Demandados é caracterizada toda a problemática da saúde mental na Região do Alentejo (**facto 23**);
- Não advieram quaisquer vantagens para os Demandados;
- Não são conhecidos quaisquer antecedentes (**facto 22**);
- A situação do licenciado João Paradela de Oliveira encontra-se regularizada (**facto 15**).

IV-DECISÃO

Pelo exposto, julgando parcialmente procedente a ação proposta pelo Ministério Público, decide-se:

1. Absolver os Demandados do pedido relativamente aos pagamentos efetuados ao licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira nos anos de 2007 e 2008;
 2. Dar por verificada a infração prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, por violação do disposto no artigo 79º do Estatuto da Aposentação, quanto aos Demandados José Manuel Lourenço Mestre, Manuel Francisco Carvalho Soares, José Aníbal Fernandes Soares e José Álvaro Guerreiro Pereira, dispensando-os, porém, de pena;
 3. Relevar a todos os Demandados a responsabilidade pela prática da infração financeira reintegratória relativa aos pagamentos indevidos no primeiro semestre de 2009 ao licenciado João Manuel Ferreira Paradela de Oliveira.
- Não são devidos emolumentos.



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Juiz Conselheiro*

Registe, notifique e cumpra o mais aplicável.

Lisboa, 18 de junho de 2013

O Juiz Conselheiro

(Manuel Mota Botelho)