



Recurso nº 3/2019-ROM-3ª S

Processo Autónomo de Multa nº 5/2017-2ª S

Recorrentes: R1

R2

R3

R4

TRANSITADO EM JULGADO

*

Acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em Plenário, na 3.ª Secção:

I – Relatório

1. No processo autónomo de multa nº 5/2017, apenso a estes autos, foi proferida a sentença nº 12/2018, em 21.12.2018, decidindo:

“Declarar culpados os infratores, R1, R2, R3 (diretora clínica) e R4 (enfermeira diretora), na qualidade respetivamente de presidente e vogais do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Leiria, EPE, pela prática negligente da infração consubstanciada na remessa intempestiva e injustificada de contas ao Tribunal, relativamente ao exercício de 2015, conforme o previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC, determinando-se, porém, a não aplicação da correspondente pena de multa, atento o facto da ilicitude e da culpa dos demandados se inserir num quadro de menor graveza e censurabilidade atenuado pela remessa dos documentos de prestação de contas, em 23.09.2016, bem como pela ausência de antecedentes de todos os demandados”.

*

2. É desta sentença que os demandados interpuseram o presente recurso, pedindo a revogação da sentença recorrida, absolvendo-se os recorrentes ou declarando-se a relevação da responsabilidade.

Terminam as alegações apresentadas com as seguintes conclusões, que se transcrevem, *ipsis verbis*:

1.ª – A D. Sentença objeto do presente recurso condenou os arguidos - membros do Conselho de Administração do CHL - como co-autores da infração p. e p. nos termos do disposto no art.º 66º n.ºs 1 al. a) e 2 da LOPTC, considerando para tanto, que atuaram culposamente remetendo intempestiva e injustificadamente as contas do CHL relativas ao exercício de 2015 a esse Venerando Tribunal no dia 23-Set.-2016, quando o deveriam ter feito até 30-Abr.-2016.



2.^a - O presente recurso centra-se na matéria de facto dada por provada, sem prejuízo de, a entenderem os Venerandos Conselheiros pela relevância dos factos alegados sob os artigos 30º a 53º da defesa - que aqui se têm por reproduzidos - e que não foram apreciados na D. Sentença recorrida, declararem a consequente invalidade desta Decisão (nulidade) por aplicação, quer do estabelecido no art.º 615º n.º 1 al. d) do CPC (ex-vi do art.º 80º da LOPTC), ou determinarem a modificação da matéria de facto quer face à prova documental produzida, quer face à prova cuja produção foi requerida, atuando nos termos do estabelecido no artigo 662º n.ºs 1 e 2 do CPC.

3.^a - Tendo em conta a materialidade apurada, designadamente a supra transcrita que aqui se tem por reproduzida (dos pontos 1.11, 1.8 e 1.9 do Cap. III-A) da D. Sentença recorrida), verificamos que o juízo de censurabilidade aplicado à conduta dos recorrentes, assenta nos seguintes pressupostos errados:

A) Os membros do CA estavam obrigados a elaborar e a aprovar as contas do exercício de 2015 - do Cap. IV – enquadramento jurídico, ponto 8;

B) A obrigatoriedade de prestação de contas tempestiva constitui um imperativo legal, a menos que atempadamente os responsáveis solicitem a prorrogação do prazo para a entrega das mesmas - idem, ponto 9.

4.^a - Pois bem, atenta a factualidade provada evidencia-se que o CA do CHL concluiu a remessa dos documentos de prestação das contas de 2015 ao Tribunal após o prazo fixado - 30 de Abril - pelo que a remessa é intempestiva.

5.^a - Todavia, salvo o devido respeito, da mesma factualidade provada já não se pode extrair que tal remessa intempestiva seja injustificada. Pelo contrário!

6.^a - A justificação do atraso no envio das contas encontra-se provada e decorre do facto de a Certificação Legal de Contas e o Relatório e Parecer do Fiscal Único não terem sido emitidos até 30 de Abril de 2016.

7.^a - Por outro lado, é consabido que a emissão de tais documentos não compete aos membros do Conselho de Administração do CHL.

8.^a - Assim não poderá o Tribunal deixar de concluir que há efetivamente justificação para a não entrega das contas até 30 de Abril de 2016.

9.^a - Questão diversa é saber se atenta a existência de tal justificação recaia sobre o Conselho de Administração do CHL o dever de pedir a prorrogação do prazo legal para a entrega da prestação de contas, como se refere na d. Sentença. E se a eventual violação de tal dever afasta a justificabilidade do atraso na entrega das contas.

10.^a - Ora, salvo o devido respeito, tal dever não vem previsto quer na norma do art.º 66º quer em qualquer outra da LOPTC nem a d. Sentença refere a base legal de tal dever.



11.^a - Donde, considerando que estamos perante regimes sancionatórios aos quais é aplicável o princípio da legalidade previsto no art.º 29º n.º 1 da CRP e artigo 1.º do Código Penal, os recorrentes não podem ser punidos pela omissão de um ato - de apresentar justificação prévia e pedir prorrogação de prazo - que não está previsto na lei.

12.^a - A interpretação que in casu o Tribunal fez da disposição do art.º 66.º, n.º 1, a) da LOPTC considerando não justificado o atraso na apresentação das contas por não terem informado o Tribunal da razão do não cumprimento do prazo nem solicitado a prorrogação do mesmo, viola o princípio da legalidade previsto nos supra referidos art.ºs 29.º, n.º 1 da CRP e art.º 1º do Código Penal.

13.^a - E não se diga que está em causa um ato negligente.

14.^a - E que segundo o art.º 15º do Código Penal “age com negligência quem por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

a) Representar como possível a realização de um facto que preencha um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou

b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto”

15.^a – Ora o facto típico previsto no art.º 66º, n.º 1, a) da LOPTC é a remessa intempestiva e injustificada

16.^a - Para que estivéssemos perante um ato negligente seria necessário que, ficando demonstrado, não haver justificação, os recorrentes tivessem admitido com falta de cuidado que tal justificação não era necessária ou não chegassem sequer a pensar que a justificação não existia.

17.^a - Em todo o caso, estamos no campo das hipóteses aqui inócuas por que no presente caso está provada que há justificação e qual é.

18.^a - Não se pode, pois, confundir um elemento do tipo sancionatório com uma formalidade de prova (um pretenso dever de apresentar justificação prévia e pedido de prorrogação do prazo).

19.^a - Mais, ainda que se entendesse que a omissão de apresentação de justificação prévia e/ou de pedido de prorrogação do prazo consubstanciam negligência imputável ao CHL - no que não se concede - a verdade é que não existindo qualquer norma jurídica que estabeleça tal obrigação sempre a conduta do CHL teria de ser valorada em sede de erro sobre a ilicitude, nos termos previstos no art.º 17º, n.º 1 do Cód. Penal.

20.^a - Com efeito, age sem culpa quem atua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, o que in casu se verifica e resulta da matéria de facto provada.

21.^a - Ora, o erro sobre a ilicitude ou erro de valoração exclui a culpa!



22.^a - Assim, a d. Sentença andou mal ao concluir pela prática do ilícito típico e pela culpa dos recorrentes a título de negligência, declarando-os culpados e dispensando-os de pena de multa, já que estando excluída a culpa o facto não é punível nos termos legais aplicáveis, impondo-se a absolvição dos recorrentes.

23.^a - Por outro lado, não há ilícito sem culpa, como designadamente estabelece o artigo 61.º n.º 5 da LOPTC, não se vislumbrando qualquer censurabilidade à atuação dos arguidos a não ser que se lhes exija que atuem fora do domínio das suas competências e invadindo a esfera de competências alheia.

24.^a - Por outro lado, a D. Sentença não faz qualquer referencia à avaliação da culpa de cada arguido e respetiva medida, mostrando-se com essa omissão violado o disposto no artigo 29.º do Código Penal.

25.^a - Finalmente, para o caso de assim não se entender, atentos os argumentos acima expostos que aqui se dão por reproduzidos, e considerando que a falta foi imputada a título de mera negligência; inexistiam recomendações anteriores do Tribunal de Contas para a correção do procedimento e é a primeira censura do Tribunal de Contas aos recorrentes, afigura-se estarem reunidos os pressupostos legais para a relevação da responsabilidade nos termos do disposto no art.º 65.º, n.º 9 da LOPTC, cuja aplicação aqui Requerem, com vista à inexistência de registos de infrações imputáveis aos recorrentes.

26.^a - Atento o exposto, a D. Sentença recorrida contrariou o estabelecido nos artigos 29º n.º 1 da CRP, 1º n.º 1, 15º, 17º n.º 1 e 29º do Código Penal, 61.º n.º 5, 65º n.º9, 66º n.º 1 al. a) e 2 e 67º n.º 4 todos da LOPTC, bem como os artigos 16º n.º 1 al. b) e 25.º als. g) e h) do Estatuto do CHL - aplicável ao tempo -, que constitui ANEXO II ao Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, revisto e republicado com o Dec. Lei n.º 12/2015, de 26 de Janeiro.

*

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido de que os recorrentes terão incorrido na prática da infração prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66º da LOPTC mas, atendendo a que as contas vieram a ser prestadas sem prévia interpelação do Tribunal e considerando o grau diminuto da ilicitude dos factos e da culpa dos recorrentes, conclui “justificar-se a relevação das suas responsabilidades”.

4. Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II – Fundamentação fáctica

Na sentença recorrida consideraram-se provados os seguintes factos, que se transcrevem, *ipsis verbis*:

1. O CA do CHL, EPE, composto por R1, R2, R3 (diretora clínica) e R4 (enfermeira diretora), na qualidade, respetivamente presidente e vogais



executivos, foi nomeado por Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2014, de 5 de março, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 59, de 25 de março, com produção de efeitos a partir de 10 de março de 2014 (cfr. fls. 224);

2. Os documentos de prestação de contas do exercício de 2015 do CHL, EPE, não deram entrada na Direção-Geral do Tribunal de Contas dentro do prazo legal, nem foi solicitada a prorrogação do prazo para a sua entrega [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 5 verso dos autos];

3. Em 12.09.2016, pela informação n.º 24/2016 – DA VI, sob o assunto «Relatório final sobre a prestação de contas de 2015 – Em cumprimento do disposto no ponto 4.2.1 do Despacho n.º 44/13-GP, de 15 de outubro», foi informado que a conta de gerência do CHL, EPE, referente ao exercício de 2015, ainda não tinha sido remetida, pelo que a entidade se encontrava em situação de incumprimento [(cfr. pontos II.3. e III.10 do Rel. Aud. e fls. 3 a 6 dos autos)];

4. Por nosso despacho, de 23.09.2016, que recaiu na aludida informação, foi determinado que as entidades do perímetro de consolidação do Ministério da Saúde, da qual faz parte o Centro Hospitalar de Leiria, fossem notificadas para apresentar contas no prazo de 3 dias [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 3 dos autos];

5. Concomitantemente, em 23.09.2016, deram entrada, por via eletrónica, todos os documentos de prestação de contas do CHL, EPE, referente ao ano de 2015, tendo sido registada a conta na plataforma eletrónica, sob o n.º 5933/2015, motivo pelo qual esta entidade não chegou a ser notificada do referido despacho, de 23.09.2016 [(cfr. ponto III. do Rel. Aud.) e fls. 225 dos autos];

6. No âmbito do processo auditoria n.º 31/2016, em 25/10/2016, foi ordenada a notificação do Presidente do CA, bem como dos responsáveis individuais pelas eventuais infrações, relativamente à gerência de 2015, para efeitos de exercício do contraditório, tendo sido concedido para o efeito o prazo de 10 dias [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls.19 dos autos];

7. Em cumprimento do ordenado, em 28.10.2016, foram expedidos os seguintes ofícios de notificação, registados com aviso de receção:

- ofício registado com o n.º 30022 dirigido ao Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Leiria, EPE;
- ofício registado com o n.º 30039, dirigido a R1;
- ofício registado com o n.º 30091, dirigido a R4;
- ofício registado com o n.º 30094, dirigido a R2;
- ofício registado com o n.º 30093, dirigido a R3.

8. Dos referidos ofícios para notificação constou o seguinte:



«Em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro da Área, exarado no processo supra referenciado, fica V. Ex.^a, na qualidade de (...), notificado para que, no prazo de 10 dias úteis, presente, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, as alegações que tiver por convenientes referentes ao salientado no relato de auditoria, de que se junta cópia, em especial no que concerne às conclusões e recomendações.

Solicitamos, ainda, que a resposta seja objetiva e quantificada, referencie os pontos do relato que merecem observação e, se possível, seja também remetida em suporte eletrónico para jose.carpinteiro@tcontas.pt.» [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 20 a 29 dos autos];

9. Na sequência das notificações expedidas, em 28.10.2016, foram recebidas as seguintes respostas (cfr. fls. 30 a 133):

- ofício registado com o n.º 16747, o qual deu entrada em 16.11.2016, subscrito por R1;

- ofício registado com o n.º 16748, o qual deu entrada em 16.11.2016, subscrito por R4;

- ofício registado com o n.º 16742, o qual deu entrada em 16.11.2016, subscrito por R3;

- ofício registado com o n.º 16741, o qual deu entrada em 16.11.2016, subscrito por R2;

- ofício registado com o n.º 16752, o qual deu entrada em 16.11.2016, subscrito pelo Presidente do Conselho de Administração do CHL, EPE, R1, tendo junto XI anexos (fls. 43 a 133).

10. Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, tendo sido emitido, em 15.12.2016, o competente Parecer (cfr. fls. 134 a 135);

11. Em Subsecção da 2.ª. Secção deste Tribunal, realizada no dia 5 de janeiro de 2017, foi aprovado o Relatório de Auditoria n.º 1/2017 (fls. 136 a 158), sendo que, no que tange à falta de prestação de contas do exercício 2015 do CHL, EPE, foi apurada a seguinte factualidade:

«Factualidade apurada relativa à falta de prestação de contas de 2015

O CHL não remeteu ao Tribunal de Contas dentro do prazo legalmente previsto [30 de abril de 2016], os documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2015, nem foi solicitada prorrogação de prazo para efeitos de entrega da conta referente a esse ano.

A composição do CA do CHL a 30 de abril de 2016 era a seguinte:

- Presidente: R1
- Vogal Executivo: R2
- Diretora clínica: R3
- Enfermeira Diretora: R4



Em 12 de setembro de 2016, na sequência da elaboração do “Relatório Final” sobre a prestação de contas de 2015, constatou-se que o CHL não havia remetido os documentos de prestação de contas de 2015, nem apresentado justificação para tal.

Apesar de terem sido aprovados na reunião do CA do CHL, a 31 de março de 2016, os documentos de prestação de contas do ano de 2015 não incluíram “(...) a Certificação Legal de Contas (CLC) e o Relatório e Parecer do Fiscal Único (RPFU), por tais documentos, em 2016.03.31, data limite para apresentação das contas, ainda não se encontrarem disponibilizados pelo Fiscal Único.”. A CLC e o RPFU relativos a 2015 só “(...) foram emitidos em 2016.08.16, e enviados em 2016.09.06, ao Conselho de Administração.”.

Na sequência da emissão da CLC e do RPFU, foi deliberado em reunião do CA de 8 de setembro de 2016 “Proceder ao envio da Certificação Legal de Contas, do Relatório e Parecer do Fiscal Único e do Relatório Anual do Revisor Oficial de Contas para as entidades tutelares e para o Tribunal de Contas, (...) com expressa menção que os mesmos devem acompanhar o Relatório e Contas de 2015, aprovado pelo Conselho de Administração em 2016.03.31 (...) e inserido na plataforma do Tribunal de Contas em 2016.04.29.”.

Compulsado o Sistema de Gestão Documental e Processual (GDOC), verificou-se que os documentos de prestação de contas do CHL relativos ao exercício de 2015 foram remetidos ao Tribunal, através da aplicação informática e-contas, a 23 de setembro de 2016, i.e., mais de 4 meses após o prazo legal [30 de abril de 2016] e não a 29 de abril de 2016, como é mencionado na referida deliberação do CA, de 8 de setembro de 2016.

Em sede de contraditório, o Presidente do CA confirma “(...) que a Certificação Legal de Contas e o Relatório do Parecer do Fiscal Único relativos às contas do exercício de 2015, só foram emitidas em 16 de agosto de 2016.”.

Refere, ainda, que “Uma vez na posse destes instrumentos, o Conselho de Administração determinou de imediato a sua remessa para as entidades tutelares e bem assim para o Tribunal de Contas.”.

Finalmente, refere que “O CHL e os membros do Conselho de Administração, sempre estiveram convictos de que foi cumprida a obrigação em apreço, convicção que mantêm, não obstante a afirmação factual que lhe foi comunicada através do Relato de Auditoria no Processo n.º 31/2016-Audit.”. “Convictos que estão, de que existe um erro informático ou de leitura relativo aos dados inseridos na plataforma, mais do que um erro humano nos seus serviços, o facto – entrega dos dados das contas de 2015 – foram confirmados por funcionários seus de serviços distintos, em momentos diferentes: 29 de abril e 23 de setembro de 2016”.



Os fundamentos apresentados pelo Presidente do CHL em sede de contraditório foram subscritos pelos restantes membros do conselho de administração.

Sobre o alegado importa salientar que, nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 244/2012, de 9 de novembro, a CLC e o Relatório e parecer do fiscal único incluem-se nos instrumentos de prestação de contas dos hospitais EPE, a elaborar anualmente com referência a 31 de dezembro de cada ano.

Por outro lado, a prestação de contas constitui um imperativo legal que deve ser, obrigatoriamente, concretizado pelos responsáveis ao abrigo das específicas instruções do Tribunal de Contas. Ora, o ponto 2 das Instruções n.º 2/2013 – 2.ª Secção, determina que a documentação a remeter ao Tribunal de Contas inclui o Relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas, quando exigido.

Assim, na falta dos referidos instrumentos, deveria o órgão de gestão do CHL ter encetado diligências, junto do membro do Governo responsável pela área das finanças, e junto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, no sentido de suprir a falta, bem como solicitar a prorrogação do prazo de entrega dos documentos de prestação de contas de 2015 junto do Tribunal, dando conta das razões que justificam as dificuldades em efetuar a prestação de contas e quais as medidas adotadas por forma a ultrapassá-las.

No caso em apreço os responsáveis do CHL não procederam à remessa dos documentos de prestação de contas referentes ao ano de 2015 no prazo legal, nem sequer informaram o Tribunal de Contas dos motivos do seu não cumprimento ou solicitaram a prorrogação do prazo para o efeito.

Quanto ao alegado erro informático importa salientar que após a análise da informação constante da plataforma e-contas concluiu-se que a prestação de contas do CHL, relativa ao ano de 2015, não foi efetivada a 29.04.2016, tal como alegado. Foram, de facto, introduzidos documentos na plataforma e-contas no dia 29.04.2016, no entanto, pelo facto de não se encontrarem preenchidos todos os campos obrigatórios os mesmos não foram, nem poderiam ter sido na medida em que o CHL não dispunha do Relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas, submetidos.

Note-se que no sistema e-contas o comando “Enviar conta de gerência ativa”, que permite proceder à entrega da conta ao Tribunal de Contas, só surge no ecrã quando estão preenchidos todos os dados da conta de natureza obrigatória.

Enviada a conta, é gerado um número de processo pelo Tribunal de Contas e fica imediatamente disponível para consulta a partir da opção “Contas de Gerência Entregues”.

Decorre dos factos expostos: que a falta do Relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas não constitui justificação



válida para o incumprimento do dever de apresentação de contas ao Tribunal; e que o CHL remeteu ao Tribunal os documentos de prestação de contas da gerência de 2015 após a data fixada no n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC, o que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, fixada entre o limite mínimo de € 510,00 (5 UC) e o limite máximo de € 4.080,00 (40 UC).

(...)

Os juízes do Tribunal de Contas deliberaram, em subsecção da 2ª Secção, o seguinte:

(...)

2. Abrir processos autónomos de multa, nos termos do disposto nos artigos 58º, n.º 4, e 78º, n.º 4, alínea e), ambos da Lei n.º 98/97, de 29 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2105, de 9 de março, relativamente aos responsáveis indiciados.»

12. Remetido o competente expediente à Secretaria do Tribunal foi autuado o processo autónomo de multa n.º 5/2017, no âmbito do qual, após elaboração da Informação n.º 8/2017-ST-DAP, foi proferido despacho judicial em 27.07.2017 (fls. 167 a 170), que indiciou os membros do CA do CHL, EPE, R1, R2, R3 (diretora clínica) e R4 (enfermeira diretora), respetivamente presidente e vogais em exercício à data de 30 de abril de 2016, pela prática da infração processual financeira prevista e sancionada pela al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 66.º da LOPTC e determinou a sua citação para o exercício do contraditório (cfr. fls. 2 a 170);

13. Os referidos responsáveis foram devidamente citados, para o exercício do contraditório, através dos ofícios n.ºs 25778, 25788, 25811 e 25826, de 28.07.2017, enviados por carta registada com AR, com a menção de confidencial (cfr. fls. 171 a 179);

14. Em 13.09.2017, deu entrada na DGTC defesa conjunta dos demandados, subscrita por mandatário que constituíram, na qual referem aderir às alegações do CHL remetidas ao Tribunal no âmbito do processo de auditoria (cfr. fls. 180 a 222);

15. Alegaram que, em 29.04.2016, o CHL inseriu na plataforma do Tribunal de Contas os documentos elencados no ponto 9.º da defesa (cfr. ponto I.1.10 supra), porém, a Certificação Legal de Contas e o Relatório e Parecer do Fiscal Único, por à data não se encontrarem disponibilizados pelo Fiscal Único, não foram inseridos [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 75 a 96 (ANEXO IV), 147, 148 e 180 a 222 dos autos];

16. Mais alegaram que aqueles documentos só foram emitidos, em 16.08.2016, e recebidos, em 2016.09.06, pelo Conselho de Administração que, em 08.09.2016, determinou a sua remessa às entidades tutelares e ao Tribunal de Contas, tendo sido recebidos, através da aplicação informática e-contas, em



23.09.2016 [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 147, 148 e 180 a 222 dos autos);

17. E justificaram o incumprimento intempestivo com o facto de, nos termos da lei, o Fiscal Único ser um órgão independente do CHL, responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial, pelo que, o mesmo fiscaliza o Conselho de Administração e a atuação daquele não pode ser determinada por este; mais alegaram conforme integralmente consta do ponto I.1.10 supra (cfr. fls. 180 a 222);

18. A prestação de contas do CHL, relativa ao ano de 2015, não foi efetivada em 29.04.2016, por nesta data não terem sido preenchidos todos os campos obrigatórios, uma vez que o CHL não dispunha do Relatório e Parecer do Fiscal Único e da Certificação Legal de Contas [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 147 verso dos autos];

19. A referida prestação de contas efetivou-se em 23.09.2016, na medida em que todos os dados da conta de natureza obrigatória foram devidamente preenchidos, tendo sido submetidos todos os documentos [(cfr. ponto III.10 do Rel. Aud.) e fls. 147, 148 e 180 a 222];

20. O CA do CHL, EPE, composto por R1, R2, R3 (diretora clínica) e R4 (enfermeira diretora), na qualidade, respetivamente de presidente e vogais executivos, a partir do início de funções tinha o dever de adotar as medidas e determinar as orientações, as diretivas e as instruções de afetação de recursos internos e externos, em ordem a que as contas do exercício de 2015 fossem, tempestivamente, prestadas, documentando a prestação de acordo com a lei e com as instruções aplicáveis.

21. Da mesma forma, era dever dos supramencionados responsáveis, caso não fosse possível prestar as contas dentro do prazo legal, informar o Tribunal desta impossibilidade e solicitar a prorrogação do prazo de entrega antes do seu termo, apresentando os motivos para tal dilação.

22. Agiram, assim, os membros do CA do CHL, R1, R2, R3 (diretora clínica) e R4 (enfermeira diretora) de forma livre e consciente, sabendo ser a sua conduta proibida por lei.

*

III – Fundamentação de direito

1. As questões decididas

Considerando as conclusões das alegações, que delimitam o objeto do recurso, nos termos do estatuído nos art.ºs 635º, nº 4 e 639º, nº 1, ambos do Código de Processo Civil (doravante CPC), ambos, como os demais deste diploma legal adiante citados, aplicáveis *ex vi* art.º 80º da Lei nº 98/97 de 26.08, na redação introduzida pela Lei nº 20/2015 de 09.03 e republicada em anexo a esta lei (Lei de Organização e Processo dos Tribunal de Contas, doravante LOPTC e diploma legal a que pertencerão os preceitos adiante citados sem



qualquer outra indicação), as questões a decidir nestes autos, a analisar pela ordem da sua precedência lógica, podem enunciar-se nos seguintes termos:

1ª) Ocorre fundamento para declarar a nulidade da sentença recorrida ou determinar a modificação da matéria de facto?

2ª) Nas circunstâncias em causa, é de considerar justificada a remessa ao Tribunal dos documentos de prestação de contas, do ano de 2015, após o prazo de 30.04.2016?

3ª) No caso de resposta negativa à questão antecedente, estão reunidos os pressupostos legais para a relevação da responsabilidade, nos termos do art.º 65º, nº 9, da LOPTC?

Vejamos.

*

2. Nulidade da sentença ou modificação da matéria de facto

Os recorrentes, embora fundamentando o recurso na matéria de facto dada como provada, ainda assim apelam a que, caso este Tribunal considere relevantes os factos alegados sob os artigos 30º a 53º da sua defesa e que não foram apreciados na sentença recorrida, declare a nulidade da mesma, ao abrigo do art.º 615º, nº 1, al. d), do CPC, ou determine a modificação da matéria de facto, quer face à prova documental produzida, quer face à prova cuja produção foi requerida, atento o estatuído no artigo 662º, nºs 1 e 2, do CPC.

Vejamos.

Preceitua-se no art.º 615º, nº 1, al. d), do CPC, que é nula a sentença quando “o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento”.

A nulidade aqui estatuída é o contraponto da violação do dever previsto no art.º 608º, nº 2, do CPC, nos termos do qual, “o juiz deve resolver todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação, excetuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras; não pode ocupar-se senão das questões suscitadas pelas partes, salvo se a lei lhe permitir ou impuser o conhecimento oficioso de outras”.

“Questões”, para o efeito dos preceitos citados, tem correspondência com pretensões, sejam elas substantivas ou processuais e não com “factos alegados”. Nesta medida, a omissão de conhecimento de factos alegados, que sejam relevantes para a boa decisão da causa, não são “questões” suscetíveis de inquinar a sentença com o vício da nulidade.

A referida omissão de conhecimento de factos alegados e relevantes poderá antes fundamentar a anulação, mesmo oficiosamente, ao abrigo do art.º 662º, nº 2, al. d), parte final, do CPC, da decisão sobre a matéria de facto proferida em 1ª instância, por se considerar indispensável com vista àquela boa decisão a ampliação da matéria de facto.

Por outro lado, é de fazer notar que a modificação ou alteração da matéria de facto, em recurso, ao abrigo do art.º 662º, nº 1, do CPC, exige que a decisão sobre a matéria de facto tenha sido impugnada, dando o recorrente



cumprimento aos ónus previstos no art.º 640º do CPC. O que não foi o caso, pois os recorrentes não impugnaram a decisão sobre a matéria de facto e até centram o recurso “na matéria de facto dada por provada” – cf. conclusão 2ª das alegações dos recorrentes.

Conclui-se, assim, que as alegações constantes dos invocados art.ºs 30º a 53º da defesa dos demandados no processo autónomo de multa, ora recorrentes, não são de qualificar como “questões”, no sentido atrás referido. Estamos antes, na sua essência, perante factos que os próprios recorrentes qualificam como “factos instrumentais” (cfr. art.ºs 29º e 53º daquela defesa).

Assim, na medida em que não estamos perante “questões”, mas meros “factos instrumentais”, os quais não se consideram essenciais à boa decisão da causa, a que acresce que não houve impugnação da matéria de facto, por banda dos recorrentes, é de concluir que não se vislumbra fundamento legal para declarar a nulidade da sentença recorrida ou para determinar a modificação da decisão sobre a matéria de facto, nomeadamente à luz dos preceitos invocados pelos recorrentes.

Em resumo, é negativa a resposta à 1ª questão, atrás equacionada, improcedendo assim a conclusão 2ª das alegações dos recorrentes, de declaração de nulidade da sentença ou de modificação da matéria de facto.

*

3. Prestação de contas e justificação da sua remessa intempestiva

Os recorrentes insurgem-se contra a decisão recorrida por, em resumo, considerarem que a justificação do atraso no envio das contas se encontra provada, decorrendo do facto de a Certificação Legal de Contas e o Relatório e Parecer do Fiscal Único não terem sido emitidos até 30.04.2016, cuja emissão não lhes competia.

Concluem, assim, que andou mal a sentença recorrida ao concluir pela prática de facto ilícito típico e pela culpa dos recorrentes a título de negligência, declarando-os culpados e dispensando-os de pena de multa, devendo ser absolvidos.

Vejamos.

*

3.1. Enquadramento do regime legal, nesta matéria.

A prestação de contas, por parte das entidades sujeitas à sua elaboração e prestação, deve ocorrer através da remessa das mesmas ao Tribunal de Contas “até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitam”, conforme se determina no art.º 52º, nº 4, da LOPTC. Acresce que, nos termos do nº 6 deste art.º 52º, tais contas devem ser “elaboradas e documentadas de acordo com as instruções aprovadas pelo Tribunal”.

Considerando que estamos a falar das contas do ano de 2015, as mesmas deveriam ter sido remetidas até 30.04.2016.



Ponderando, outrossim, a natureza da entidade em causa obrigada à prestação de contas, uma entidade do sector empresarial do Estado, as instruções nos termos das quais tais contas deveriam ser elaboradas e documentadas eram, à época, as constantes da Instrução n.º 02/2013 - Prestação de contas das entidades do setor empresarial do Estado, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 243 de 16 de dezembro de 2013.

Ainda atendendo a que estamos perante um hospital E. P. E., ou seja, uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, o dever de apresentar os documentos de prestação de contas, nos termos da lei, era do conselho de administração, atento o disposto na alínea h) do n.º 1 do art.º 7.º, do Anexo II do regime jurídico consagrado no DL n.º 233/2005, de 29 de dezembro, na redação dada pelo DL n.º 12/2015, de 26 de janeiro.

Importa ainda tomar em consideração que, por força do disposto no art.º 66º da LOPTC, que tem por epígrafe “Outras infrações”, o Tribunal pode aplicar multas nos casos elencados nas diversas alíneas do n.º 1 do mesmo preceito, entre os quais:

“Pela remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal” – al. a).

*

3.2. Aplicação do regime legal aos factos

Tendo presente este regime legal, sumariamente descrito, vejamos agora a sua aplicação aos factos.

Não restam dúvidas sobre a obrigação de prestação de contas, por parte do CHL, EPE e, por outro lado, sobre o dever de os membros do CA do mesmo, composto pelos recorrentes, procederem à aprovação das contas e procederem à sua remessa ao Tribunal, atento o disposto nos art.sº 2º, n.º 2, al. b) e 51º, n.º 1, al. o), ambos da LOPTC, conjugados com o preceituado na alínea h) do n.º 1 do art.º 7.º, do Anexo II do regime jurídico dos hospitais EPE, consagrado no DL n.º 233/2005, de 29 de dezembro, na redação dada pelo DL n.º 12/2015, de 26 de janeiro.

Nem os recorrentes colocam isso em causa, assim como também não questionam que a prestação de contas foi intempestiva por, até 30.04.2016, não terem procedido à remessa das contas aprovadas, com todos os documentos que devem instruir as contas, nos termos da referida Instrução n.º 2/2013.

O que questionam é que tenham, injustificadamente, incumprido tal dever, por considerarem que fizeram tudo o que estava no seu domínio e era sua responsabilidade, cabendo ao Conselho Fiscal Único a Certificação Legal das Contas e a emissão do Relatório e Parecer, os quais enviaram logo que lhe foram remetidos por este.

Assim como questionam que tivessem o dever de pedir a prorrogação do prazo de prestação de contas e que uma eventual violação desse dever afaste a possibilidade de se considerar justificado o atraso na remessa das contas.



Analisada a fundamentação da decisão recorrida e a argumentação dos recorrentes, afigura-se-nos que assiste razão a estes, como a seguir se procurará evidenciar.

Como resulta da factualidade provada, as contas foram aprovadas pelos recorrentes em tempo. Inclusive foram introduzidos alguns dos documentos respeitantes às mesmas, previstos na referida Instrução n.º 2/2013, na plataforma e-contas, no dia 29.04.2016 - cfr. n.º 1.18 dos factos provados.

Porém, na medida em que não foram preenchidos todos os campos obrigatórios, ou seja, na medida em que não foram juntos o relatório e parecer do órgão de fiscalização e cópia da certificação legal de contas, documentos exigidos nos termos do ponto 2.1, al. d), daquela Instrução n.º 2/2013, tais contas não foram submetidas (nem o podiam ser informaticamente) e consideradas aceites pela referida plataforma. Mostra-se ainda provado que estes documentos foram emitidos pelo Fiscal Único em 16.08.2016 e foram recebidos pelo CA composto pelos recorrentes, em 06.09.2016, os quais, logo em 08.09.2016, determinaram a sua remessa às entidades tutelares e ao Tribunal de Contas, tendo sido recebidos neste, através da aplicação informática e-contas, em 23.09.2016.

Perante aquela realidade, de não conseguirem submeter as contas, por não terem os documentos que competia ao Fiscal Único emitir, tinham os recorrentes o dever legal de pedir a prorrogação do prazo para a remessa das contas?

Afigura-se-nos, salvo melhor opinião, que não existe esse dever legal, até porque o prazo em causa não é suscetível de prorrogação.

Com efeito, o prazo em causa é um prazo legal, fixado no art.º 52º, n.º 4, da LOPTC, como se disse.

Quer o consideremos como prazo processual, por força do disposto no art.º 141º do CPC, aplicável *ex vi* art.º 80º da LOPTC, quer o qualifiquemos como prazo administrativo, atento o estatuído no art.º 87º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL 4/2015 de 07.01, como prazo legal que é, não é suscetível de fixação, extensão ou prorrogação pelo Tribunal. A menos que haja norma prevendo essa possibilidade de prorrogação, como acontece por exemplo no art.º 91º, n.º 4 da LOPCT, para a possibilidade de prorrogação do prazo de contestação, os prazos legais são perentórios.

Ora, a lei não prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de remessa das contas ao Tribunal, pelo que não é possível a sua prorrogação judicial.

Admite-se, no âmbito dum salutar princípio de colaboração entre entidades públicas, que o CA do CHL, EPE como entidade fiscalizada, pudesse logo na altura, ou seja, quando soube que o Fiscal Único não emitiria em tempo o relatório e parecer e a certificação legal de contas, ter comunicado à entidade fiscalizadora, o Tribunal de Contas, as razões subjacentes ao facto de não



conseguir submeter as contas e até as eventuais diligências que iria levar a cabo ou tinha já encetado para conseguir que tais documentos fossem emitidos. Pois apesar de o Fiscal Único ser um órgão independente, competindo-lhe fiscalizar o CA do CHL, EPE, e a sua atuação não pode ser determinada pelo CA, também este não podia ficar inerte perante o incumprimento dos deveres do Fiscal Único.

Considera-se até que, tendo por base um princípio de elementar cautela, seria aconselhável que aquela comunicação ou informação fosse transmitida ao Tribunal. Tal comunicação até poderia, eventualmente, ter evitado a realização da auditoria à entidade em causa, considerando outras prioridades de ação do Tribunal, e eventualmente não teríamos chegado onde hoje nos encontramos.

Estamos, porém, no domínio de boas práticas ou prudentes atitudes e não no incumprimento dum dever legal, suscetível de ser sancionado a título de infração, nos termos do art.º 66º, n.º 1, al. a).

Não acompanhamos, por outro lado, o apelo que se faz na sentença recorrida, ao ponto 6.2. da referida Instrução n.º 2/2013, nos termos do qual, “[n]o caso de persistir a não aprovação das contas para além da data do seu envio ao Tribunal, devem os responsáveis informar das diligências desencadeadas para a sua aprovação e o resultado das mesmas”.

Com efeito o referido ponto 6.2 prevê um dever de informar, mas para o caso ou situação de “contas não aprovadas”. Ora, não era o que ocorria com a entidade em causa. Como resulta da factualidade provada, as contas tinham sido aprovadas pelo CA que, aliás, as tinha carregado na aplicação e-contas.

Por outro lado, não pode, a nosso ver, invocar-se o princípio de cooperação previsto no n.º 6º do art.º 61º, para afirmar, como se faz na decisão recorrida, que competia aos demandados “demonstrar de acordo com os princípios da cooperação e da boa-fé processual e através da prestação de contas tempestiva, que a utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal e regular é conforme os princípios da boa gestão”.

Em primeiro lugar porque não estamos aqui a analisar a responsabilidade por infrações financeiras, sancionatórias ou reintegratórias, a que tal preceito se dirige. O que está em causa, no art.º 66º, é aquilo que a lei qualifica como “outras infrações” e que corresponde, na sua essência, ao incumprimento de deveres legais ou processuais.

Como foi sublinhado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, (cf. o Acórdão n.º 778/2014, de 12.11.2014¹), no artigo 66º da LOPTC estão em causa “multas de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processo penal, mas também de outros ramos de direito processual, sancionam

¹ Acessível em www.tribunalconstitucional.pt



comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais”.

Esta jurisprudência tem sido reiterada pelo Tribunal de Contas ao afirmar expressamente que as infrações do artigo 66º não são infrações financeiras, não podendo aplicar-se-lhe o regime destas. Veja-se quanto à inaplicabilidade do regime de dispensa de multa, previsto no art.º 61º, nº 8, às infrações do art.º 66º, o decidido no Acórdão nº 16/2018, de 18.12.2018, da 3ª S/PL, deste Tribunal².

Em segundo lugar porque, mesmo que se considere aplicável o preceito em causa à situação em análise, não cremos que se possa afirmar ter sido violado o princípio da cooperação ou da boa-fé processual, pois não está provado que os demandados tenham sido interpelados para cooperar e não o tenham feito ou tenham adotado um comportamento contrário àquela boa-fé.

Assim, não existindo esse dever legal de pedir a prorrogação do prazo para a remessa das contas, não pode considerar-se que, pelo facto de o mesmo não ter sido formulado ou de, oficiosamente³, não terem sido comunicadas ao Tribunal as razões subjacentes à circunstância de não terem sido submetidos todos os documentos de prestação de contas, tal impede que se possa considerar justificada a remessa intempestiva das contas.

Na verdade, a justificação deve apurar-se no momento em que houve incumprimento do dever e não em qualquer circunstância ou evento posterior.

E, naquele momento, é de concluir que houve justificação.

Com efeito os recorrentes, enquanto membros do CA do CHL, EPE, fizeram o que estava no seu domínio de decisão e ação para procederem à remessa das contas e, inclusive, carregaram na plataforma informática e-contas documentos relativos a essa prestação de contas. Como não tinham a Certificação Legal de Contas e o Relatório e Parecer, por o Fiscal Único não os ter emitido até 30.04.2016, não puderam finalizar a operação de remessa das contas. Mas essa não finalização da operação de remessa não lhes pode ser imputado.

Cremos que não pode concluir-se ser injustificada a conduta do CA, com a consideração de que “o CA devia ter acautelado o efetivo envio de todos os documentos, dentro do prazo legal”, ou que “era dever dos responsáveis...informarem-se previamente ao termo do prazo (30.04.2016) para a remessa tempestiva das contas, relativamente às dúvidas que se lhes suscitassem, nomeadamente quanto ao acesso à plataforma e à prestação

² Acessível em www.tcontas.pt, em Atos do Tribunal, Acórdãos, Sentenças e Decisões

³ Procedeu-se a este sublinhado, para vincar que o que está em causa, nos termos da decisão recorrida, é uma informação oficiosa ao Tribunal e não o não responder ou prestar informação, na sequência de solicitação por parte do Tribunal.



eletrónica de contas, de molde a que os prazos fossem devidamente cumpridos...”, como se refere na decisão recorrida.

Sendo embora certo de que assim é, ou seja, que impende sobre o CA o dever de acautelar o efetivo envio de todos os documentos, dentro do prazo legal, os factos provados não permitem afirmar que tal dever não foi, *in casu*, acautelado. Nada aponta, por exemplo, no sentido de que o CA não tenha cumprido com os seus deveres perante o Fiscal Único, nomeadamente não lhe apresentando as contas aprovadas e toda a documentação pertinente, assim como não respondendo a eventuais esclarecimentos por este solicitados, inviabilizando, por essa via, a possibilidade de aquele emitir a Certificação Legal de Contas e o Relatório e Parecer, atempadamente. Pelo contrário, os factos provados apontam no sentido de que tal comportamento omissivo, ou não tempestivo, por parte do Fiscal Único, não tem ligação e causa com qualquer incumprimento de deveres por parte do CA.

O não cumprimento do dever legal de remessa das contas, que constitui o fundamento da infração prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 66º da LOPTC, ao exigir que seja injustificado, pressupõe a culpa. Ou seja, um juízo de censura pelo não cumprimento dos deveres funcionais de diligência dos obrigados à prestação de contas. Ora, no caso, esse juízo de censura não é possível de formular em relação aos recorrentes.

Por outro lado, a não remessa das contas atempadamente, não resultou de qualquer dúvida que tivesse surgido no espírito dos demandados sobre o acesso à plataforma e à prestação eletrónica de contas e que estes não tivessem esclarecido antes do término do prazo para o efeito. Resultou antes de facto alheio e que não estava no seu domínio suprir ou colmatar, até ao momento em que terminava o prazo de remessa das contas.

Em resumo, não se provando o incumprimento do dever dos demandados, de diligenciarem, no sentido de as contas serem remetidas atempadamente ao Tribunal e sendo de concluir que não foi injustificada a remessa intempestiva das contas, por parte dos recorrentes, é de responder positivamente à 2ª questão equacionada supra, pelo que não se verificam os pressupostos ou requisitos da infração prevista no art.º 66º, n.º 1, al. a), devendo os recorrentes ser absolvidos.

*

4. Relevação da responsabilidade

Na medida em que foi positiva a resposta àquela 2ª questão, mostra-se prejudicado o conhecimento da 3ª questão supra equacionada, não havendo assim que conhecer e decidir da mesma, nos termos do estatuído no art.º 608º, n.º 2, do CPC.

*



IV – Decisão

Pelo exposto, ao abrigo dos preceitos legais citados, *acordam os juízes que integram o Plenário da 3ª Secção em julgar procedente o recurso interposto pelos demandados e, revogando a decisão recorrida, decidem absolver os demandados da infração que lhes vinha imputada.*

Sem emolumentos, por não serem devidos.

Registe-se e notifique-se.

*

Após, abra conclusão, tendo em vista a determinação sobre a publicação do acórdão no sítio do Tribunal.

*

Lisboa, 22 de maio de 2019

(António Francisco Martins)

(José Mouraz Lopes)

(José Manuel Ferreira de Araújo Barros)