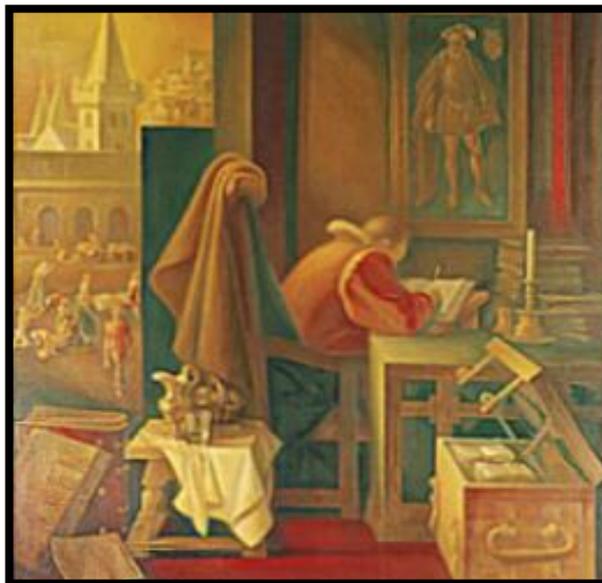


PROCESSO N.º 4/2016 – 1.ª S./ARF

RELATÓRIO N.º 1/2017 – 1.ª S./ARF



*Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 1363/2012 e
1365/2012*

Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.

Apuramento de responsabilidade financeira

Tribunal de Contas
Lisboa
2017



ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Factualidade apurada	5
3. Ilegalidades/Responsabilidade financeira sancionatória	7
4. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas	11
5. Justificações/alegações apresentadas. Apreciação	12
6. Parecer do Ministério Público	19
7. Conclusões	20
8. Decisão	22
Anexos:	
Anexo I – Alegações do Dr. Luís António Castanheira Nunes	25
Anexo II – Alegações do Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira	37
Anexo III – Alegações do Dr. José Carlos de Jesus Pedro	49
Anexo IV – Alegações institucionais	61
Ficha técnica	65



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. Introdução

Em 10 de setembro de 2012, a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. remeteu¹ para fiscalização prévia do Tribunal de Contas quatro contratos de aquisição de bens relativos a diverso equipamento, salientando-se um celebrado com a empresa TEPREL – Equipamentos Médicos, S.A., no valor de € 351.272,00, acrescido de IVA à taxa legal e o outro com a empresa PROHS – Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, S.A., no valor de € 65.500,00, acrescido de IVA à taxa legal, tendo o primeiro ficado registado na Direção-Geral do Tribunal de Contas, sob o n.º 1363/2012 e o segundo sob o n.º 1365/2012.

A apreciação daqueles contratos e da respetiva documentação foi efetuada, numa fase inicial, no Departamento de Controlo Prévio que, para esse efeito, solicitou esclarecimentos e documentos complementares à Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.².

Em sessão diária de visto, de 29 de novembro de 2012, foi decidido o seguinte, em relação ao contrato registado com o n.º 1365/2012:

“(...) A devolução do contrato contido no processo n.º 1365/2012, pois encontrando-se integralmente executado [material e financeiramente], revela-se extemporânea a intervenção do Tribunal em sede de fiscalização prévia (...)”.

Já o contrato com o registo n.º 1363/2012 foi visado, igualmente na sessão diária de visto, de 29 de novembro de 2012.

Ainda, na aludida sessão diária de visto e abrangendo os dois processos, foi decidido o seguinte:

*“(...) Dos processos em apreço decorre, por um lado, o pagamento antes do visto e, do outro, a violação do prazo inicial para submissão a visto dos contratos em causa;
Tal facticidade, porque violadora do disposto nos art.ºs 45.º, n.º 1, e 81.º, n.º 2, da LOPTC, induz o cometimento de uma infração financeira*

¹ Através do ofício sob a referência EPCP-GERAL/2012/65 SAI-ARSN/2012/785.

² Por via do ofício com a referência DECOP/UAT/4104/2012, de 2 de outubro de 2012.



Tribunal de Contas

de cariz sancionatório prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. h), de igual diploma legal, e, ainda, uma outra infração prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. e), da referida Lei.

No sentido do apuramento da autoria de tais infrações e averiguação da dimensão da corresponde responsabilidade, diligencie-se em conformidade (...)”.

Em cumprimento daquela última transcrita decisão, foram os processos remetidos para o Departamento de Controlo Concomitante e, por se ter considerado necessário para completar o seu estudo, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares à Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.³, tendo esta respondido por via do ofício sob a referência 254/16 GJC, de 14 de junho de 2016.

Elaborado o relato⁴, foi o mesmo, em cumprimento do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁵, notificado aos indiciados responsáveis, identificados no ponto 4 do presente relatório, através dos ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.ºs 24761/2016, 24762/2016 e 24764/2016, todos de 8 de setembro de 2016, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no prazo de 15 dias.

Para pronúncia institucional e no mesmo prazo, foi também notificado o atual Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., por via do ofício n.º 24759/2016, de 8 de setembro de 2016.

³ Através do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 15237/2016, de 25 de maio de 2016.

⁴ Mencione-se que o apuramento da responsabilidade sancionatória prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea e) da LOPTC foi efetuado na Informação n.º 140/16 – DCC, de 3 de agosto de 2016, tendo sido, pela Decisão n.º 26/2016, de 6 de setembro desse mesmo ano, considerado provada a prática de 2 infrações e relevada a responsabilidade pelas mesmas, que foi imputada ao Dr. Luís António Castanheira Nunes.

⁵ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, e 1/2001, de 4 de janeiro, posteriormente, republicada com alterações, em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e novamente, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março (com republicação em anexo a esta lei) e, recentemente, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, doravante identificada no presente relatório como LOPTC.



Tribunal de Contas

Os indiciados responsáveis apresentaram alegações, em documentos autónomos subscritos pelo mesmo mandatário regularmente constituído, tendo tais alegações sido rececionadas na Direção-Geral do Tribunal de Contas dentro do prazo fixado⁶.

Em sede de pronúncia institucional e igualmente em documento autónomo, subscrito pelo próprio, pronunciou-se o Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., tendo tal pronúncia sido rececionada na Direção-Geral do Tribunal de Contas também dentro do prazo fixado⁷.

As alegações produzidas foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

2. Factualidade apurada

2.1. Em 14 de outubro de 2011, a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. celebrou com a TEPREL – Equipamentos Médicos, S.A. um contrato de aquisição de bens relativo a diverso equipamento, objeto dos lotes 1, 3 e 4, pelo valor de € 351.272,00, acrescido de IVA à taxa legal.

2.2. Igualmente, em 14 de outubro de 2011, a mesma Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. celebrou com a PROHS – Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, S.A., outro contrato de aquisição de bens relativo a diverso equipamento, objeto do lote 2, pelo valor de € 65.500,00, acrescido de IVA à taxa legal.

2.3. Ambos os contratos foram precedidos de um único procedimento de concurso público, com publicidade internacional⁸, autorizado por deliberação do conselho diretivo daquele

⁶ Considerando aqui a prorrogação de prazo 10 dias que, por todos os indiciados responsáveis foi solicitado e objeto de deferimento, por despachos judiciais de 26 de setembro de 2016.

⁷ Considerando, igualmente aqui, a prorrogação de prazo 10 dias que foi solicitada e deferida por despacho judicial, de 26 de setembro de 2016.

⁸ Anúncio de procedimento n.º 1663/2011, publicado na 2.ª Série do Diário da República, de 11 de abril de 2011, e Anúncio no JOUE, de 13 de abril de 2011.



Tribunal de Contas

instituto público, tomada em 17 de março de 2011, e ao abrigo do Código dos Contratos Públicos⁹.

2.4. A adjudicação, no âmbito do aludido concurso público, foi decidida, em 5 de agosto de 2011, pelos vogais do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. Luís Carlos Fontoura Porto Gomes e Enf.^a Maria Filomena Passos Teixeira Cardoso, no uso de competência delegada pela Deliberação n.º 722/2010, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 20 de abril de 2010, conforme informação prestada por aquele instituto¹⁰.

2.5. A aprovação da minuta do contrato identificado supra, no n.º 2.1, ocorreu em 7 de setembro de 2011, por despacho do vogal do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. Luís Carlos Fontoura Porto Gomes, no uso de competência delegada, nos termos referidos no número anterior do presente relatório e a aprovação da minuta do contrato identificado supra, no n.º 2.2, teve lugar, em 5 de agosto de 2011, por despacho dos vogais do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. Luís Carlos Fontoura Porto Gomes e Enf.^a Maria Filomena Passos Teixeira Cardoso, igualmente, ao abrigo da atrás aludida competência delegada.

2.6. Em matéria de produção de efeitos, dispõe a cláusula 5.^a de cada um dos contratos em apreço que “(...) *O presente contrato vigora até à entrega e respetiva montagem de todo o equipamento contratado, a contar da data da sua celebração, sendo que os bens serão entregues em conformidade com os prazos de referência indicados na proposta (...)*”. E quanto a pagamentos, estabelece-se na cláusula 2.^a, n.º 4, de ambos os contratos que “(...) *As quantias devidas pela entidade adjudicante, nos termos das cláusulas anteriores, devem ser pagas no prazo de 60 (sessenta) dias após a receção pela entidade adjudicante das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após vencimento da obrigação respetiva (...)*”.

⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no Diário da República, 1ª Série, n.º 62, de 28 de março de 2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, pelas Leis n.ºs 3/2010, de 27 de abril, 131/2010, de 14 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro e pelos Decretos-Lei n.ºs 149/2012, de 12 de julho, e 214-G/2015, de 2 de outubro.

¹⁰ Através do ofício com a referência SAI-ARSN/2012/1126, de 13 de novembro de 2012.



Tribunal de Contas

2.7. Os contratos de que se trata foram remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, em 10 de setembro de 2012, ou seja, quase um ano depois da respetiva outorga.

2.8. De acordo com informação prestada pela Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.¹¹, antes da concessão do visto ao contrato celebrado com a empresa TEPREL, foram autorizados e efetuados pagamentos parciais, no valor de € 171.239,82, respetivamente, em 19 de janeiro de 2012 e em 17 de fevereiro de 2012, e no valor de € 93.645,70, respetivamente, em 11 de junho de 2012 e em 16 de julho de 2012, na sequência de entrega, igualmente parcial, de bens objeto do contrato.

2.9. No que respeita ao contrato celebrado com a empresa PROHS e de acordo com a mesma informação da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., antes da pronúncia do Tribunal de Contas, foi autorizado e pago, pela totalidade, o valor contratualizado, respetivamente, em 6 de junho de 2012, e em 16 de julho de 2012, face a uma entrega, também total, dos bens objeto do contrato.

2.10. Em sessão diária de visto, de 29 de novembro de 2012, o Tribunal de Contas concedeu o visto ao contrato identificado supra, no n.º 2.1 do presente relatório e declarou a extemporaneidade da apreciação, em sede de fiscalização prévia, do contrato referido no n.º 2.2 deste mesmo relatório.

3. Ilegalidades/responsabilidade financeira sancionatória

No universo dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisição de bens geradores de despesa¹², bem como, nos termos da alínea d) daquele mesmo normativo,

¹¹ Vide nota de rodapé n.º 10.

¹² Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...). Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (...)”.



Tribunal de Contas

os contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros¹³.

Por seu turno, de acordo com o n.º 2 daquele mesmo artigo 46.º e para efeitos das alíneas citadas, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

Por outro lado, decorre do artigo 48.º, n.º 1, daquela mesma lei, que a fiscalização prévia só incide sobre contratos de valor igual ou superior ao de um determinado limiar, anualmente fixado na Lei do Orçamento do Estado.

Desde o ano de 2009, que as sucessivas leis do orçamento de Estado¹⁴ fixaram em € 350.000,00 aquele valor de referência.

Refira-se também que, nos termos do n.º 2 daquele mesmo artigo 48.º, para efeitos da dispensa prevista no respetivo n.º 1, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si¹⁵.

Já nos termos do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, os contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (...)*”.

O visto do Tribunal de Contas constitui, assim, um requisito de eficácia financeira dos contratos a ele sujeitos e, quanto aos efeitos não financeiros, um requisito de manutenção da sua eficácia.¹⁶

¹³ Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, por via da qual estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “(...) *Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras (...)*”.

¹⁴ Lei n.º 64-A/2008, 31 de dezembro (artigo 159.º, n.º 1), Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (artigo 138.º, n.º 1), Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (artigo 152.º), Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (artigo 184.º), Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (artigo 145.º), Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (artigo 144.º, n.º 1), Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (artigo 145.º, n.º 1), Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (artigo 103.º, n.º 1) e Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (artigo 130.º, n.º 1).

¹⁵ Anote-se que foi no artigo 138.º, n.º 1, da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril – que aprovou o Orçamento do Estado para 2010 – que, pela primeira vez, surgiu no ordenamento jurídico português, o conceito de “aparente relação entre contratos”, como elemento fulcral para determinação do valor relevante dos instrumentos contratuais para efeitos da fiscalização prévia, por parte do Tribunal de Contas, o qual, em 2011, foi incluído na LOPTC e tem sido mantido em todas as leis orçamentais subsequentes.

¹⁶ Cfr. artigo 45.º, n.ºs 2 e 3, da LOPTC.



Tribunal de Contas

Como atrás se referiu, nos números 2.7 a 2.9 do presente relatório, ambos os contratos em apreço foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo, contudo, produzido efeitos financeiros, antes de tal submissão.

Por conseguinte, em relação àqueles dois contratos foi violada a proibição constante da segunda parte do citado artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC.

A ilegalidade apurada relativamente ao contrato celebrado com a TEPREL – traduzida por pagamentos antes do visto – é suscetível de consubstanciar, à data dos factos, a prática de uma infração financeira, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(*... violação das normas sobre (...)* assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”.

Já no que concerne ao contrato celebrado com a PROHS, a ilegalidade que o afeta – traduzida pela sua execução integral antes da submissão a fiscalização prévia – é suscetível de consubstanciar, à data dos factos, a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC “(*... execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos (...)*”¹⁷.

É certo que a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., também, remeteu o contrato celebrado com a PROHS para fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Fê-lo, porém, numa circunstância que, não permitindo uma apreciação em momento prévio à sua execução financeira, proibida nos termos da segunda parte do n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, tornou inútil tal apreciação, à luz daquele normativo e do n.º 1 do artigo 44.º da mesma LOPTC, assumindo a situação, por isso, contornos semelhantes aos de uma real falta de submissão a fiscalização prévia.

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática (por ação ou por omissão) de infração financeira recai sobre o agente ou agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º, todos da LOPTC.

¹⁷ Atualmente e em virtude da alteração introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, a redação desta alínea é a seguinte: “(*... Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º (...)*”.



Tribunal de Contas

Ainda na dimensão da responsabilidade, resulta do teor do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do seu artigo 67.º, n.º 3, que a responsabilidade só ocorre, entre outros requisitos, se a ação for praticada com culpa.

E para efeitos de aplicação de multa e respetiva graduação, determina o n.º 2 do artigo 67.º, ainda da mesma LOPTC, que se atenda aos seguintes elementos:

- ❖ Gravidade dos factos e suas consequências;
- ❖ Montante material dos valores públicos lesados ou em risco;
- ❖ Grau de culpa;
- ❖ Nível hierárquico do responsável;
- ❖ Situação económica do responsável;
- ❖ Existência de antecedentes;
- ❖ Grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal.

De referir, ainda, que a responsabilidade financeira sancionatória pode ser relevada, desde logo, pela 1.ª Secção do Tribunal de Contas, quando se verificarem os pressupostos enunciados nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, desde que (i) se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência (ii) não existam situações semelhantes anteriores em que o Tribunal de Contas ou outros órgãos de controlo tenham recomendado a correção do procedimento adotado e (iii) seja a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censure o seu autor.

As aludidas infrações são sancionáveis com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC e que, na situação vertente, variam entre os limites mínimos de 15 UC¹⁸ (€ 1.530,00) e de 25 UC (€ 2.550,00) e os limites máximos de 150 UC (€ 15.300,00) e de 180 UC (€ 18.360,00), a efetivar através de

¹⁸ O valor da unidade de conta (UC) é, desde 21 de abril de 2009, de € 102,00, de acordo com o Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro. Os limites mínimo e máximo das multas a que se refere o artigo 65.º da LOPTC, foram alterados pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, aplicando-se os limites vigentes na data da prática das infrações.



Tribunal de Contas

processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58.º, n.º 3¹⁹, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), do diploma citado].

4. Identificação dos responsáveis pelas infrações financeiras indiciadas

A responsabilidade pelas infrações financeiras descritas no número anterior do presente relatório é imputável:

- ✓ No caso do contrato celebrado com a TEPREL, ao Dr. Luís António Castanheira Nunes, enquanto Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., que outorgou²⁰ o contrato produtor de efeitos financeiros antes do visto do Tribunal de Contas e, sendo detentor da competência para o enviar para fiscalização prévia do Tribunal, permitiu a sua execução sem o cumprimento desse requisito de eficácia, e ao Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira, vogal do conselho diretivo daquele mesmo instituto público, que autorizou²¹, em 19 de janeiro de 2012, o pagamento da fatura n.º 2055/2011, no valor de € 171.239,82, com IVA²² e, em 11 de junho de 2012, o pagamento da fatura n.º 835/2012, no valor de € 93.645,70, IVA incluído, igualmente, antes do visto do Tribunal de Contas, tendo tais pagamentos sido concretizados, respetivamente, em 17 de fevereiro de 2012, e em 16 de julho de 2012.
- ✓ No caso do contrato celebrado com a PROHS, ao Dr. Luís António Castanheira Nunes, enquanto Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., que, sendo detentor da competência para remeter o contrato para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, permitiu a sua execução integral,

¹⁹ O n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC tem, desde 1 de abril de 2015, a seguinte redação que lhe foi dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março: “(...) *O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno (...)*”.

²⁰ Atente-se que, de acordo com a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. (no ofício sob a referência 254/16 GJC): “(...) *O início de execução dos contratos foi permitido pelo então Senhor Presidente do Conselho Diretivo desta ARS, Dr. Castanheira Nunes, ao ter assinado os contratos nos quais se determinava que os mesmos produziam efeitos à data da celebração (...)*”.

²¹ Por delegação de competência conferida pela Deliberação do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. n.º 1345/2012, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 1 de outubro de 2012.

Realce-se que aquela deliberação padece de uma imperfeição formal, porquanto se limita a identificar, funcionalmente, os destinatários da delegação de poderes, omitindo a respetiva identificação nominal.

²² O valor constante da fatura n.º 2055/2011 é de € 389.582,92, IVA incluído. O valor, cujo pagamento foi, efetivamente, autorizado de € 171.239,82, com IVA, resulta de compensação efetuada no âmbito da nota de crédito n.º 3/2012, no valor de € 218.343,10, IVA incluído.



Tribunal de Contas

material e financeiramente, antes da submissão àquela fiscalização, bem como ao Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira e ao Dr. José Carlos de Jesus Pedro, vogais do conselho diretivo do referido instituto público, que, em conjunto, autorizaram²³, por despachos, respetivamente, de 6 de junho de 2012, e de 11 de junho de 2012, o pagamento da fatura n.º 2012/000182, no valor de € 80.565,00, com IVA, antes de o contrato ser submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo tal pagamento sido concretizado em 16 de julho de 2012.

5. Justificações/alegações apresentadas. Apreciação

5.1 – Ainda em sede de fiscalização prévia e também já no âmbito da fiscalização concomitante, a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. apresentou uma narrativa justificativa²⁴ para a efetivação dos pagamentos e para a integral execução contratual ocorridas antes da pronúncia do Tribunal de Contas, das quais, em síntese, se retira ter tal acontecido com base num lapso assente na “(...) *convicção desta Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., de que tratando-se de uma adjudicação por lote que individualmente não ultrapassava os 300.000 € + IVA, que não seria necessário a sua submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (...)*”. Sendo que tal lapso “(...) *que o Conselho Diretivo reconhece ter cometido e que logo que conhecido o comunicou ao Tribunal de Contas, foi realizado sem a intenção de subtrair o processo à apreciação desse douto Tribunal (...)*”. Esclarecendo-se, mais adiante, ter a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. sido “(...) *alertada pelo Gabinete Jurídico da CCDRN da omissão de fiscalização prévia ao TC e nessa sequência após diversas reuniões internas em que intervieram vários serviços desta ARS, que culminaram com a apresentação ao Conselho Diretivo da Inf. N.º 59 de 10 de setembro de 2012 (...) a reconhecer o lapso e a propor o envio urgente do processo para o Tribunal de Contas (...)*”.

Apreciando tais justificações apresentadas pela Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., observe-se que as mesmas, enquanto assentes num lapso de entendimento em relação à incidência da fiscalização prévia, quanto aos contratos de que se trata, com raiz na previsão de adjudicação por lotes e na circunstância de o valor de cada um deles

²³ Vide nota de rodapé n.º 21.

²⁴ Vide ofício de remessa dos contratos para fiscalização prévia sob a referência EPCP-GERAL/2012/65 SAI-ARSN/2012/785 e ofício de resposta aos pedidos de esclarecimento e informações formulados pelo Tribunal de Contas sob a referência 254/16 GJC, de 14 de junho de 2016.



Tribunal de Contas

ser inferior a € 300.000,00, não colhem, porquanto não revelam idoneidade para, com razoabilidade, afastar, objetivamente, a ilegalidade do comportamento.

5.2 – No exercício do direito de contraditório e em documentos autónomos, mas na sua quase totalidade, formal e substantivamente idênticos, pronunciaram-se os indiciados responsáveis, Dr. Luís António Castanheira Nunes, Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira e Dr. José Carlos de Jesus Pedro (Anexos I, II e III).

Já a pronúncia institucional foi assegurada pelo atual Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. António José da Silva Pimenta Marinho (Anexo IV).

No que concerne à pronúncia dos indiciados responsáveis e não obstante a característica identitária a que se faz alusão, proceder-se-á, separadamente, à análise da apresentada pelo Dr. Luís António Castanheira Nunes, por um lado, e, por outro lado, da respeitante aos Drs. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira e Dr. José Carlos de Jesus Pedro, considerando as intervenções pessoais que, concretamente, no primeiro e no segundo casos, integram, por ação ou omissão, as pertinentes condutas infracionais: outorga de contrato e consequente permissão de efeitos materiais e financeiros antes do visto do Tribunal de Contas e outorga de contrato com subsequente permissão da sua integral execução, material e financeira, antes da submissão à fiscalização prévia do mesmo Tribunal, em associação, nas duas situações, com a competência para remessa dos contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, no que à primeira pronúncia concerne; autorizações de pagamento de faturas, no caso das restantes pronúncias.

5.2.1 – Com este enquadramento (cfr. para maior detalhe o Anexo I ao presente relatório), comece-se por realçar que o alegante, Dr. Luís António Castanheira Nunes, na medida em que “(...) *aceita toda a matéria de facto objetivamente estabelecida na Auditoria do Tribunal (...)*”, considera demonstrada a “(...) *parte objetiva do ilícito (...)*”, acrescentado, mais adiante, ser “(...) *inquestionável que os contratos em causa foram celebrados, executados material e financeiramente e só depois submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas, sendo que aquele a que se refere o 1365/2012 já integralmente executado, material e financeiramente (...)*”.

Depois, refira-se que quando o mesmo alegante se propõe “(...) *demonstrar a completa inexistência do elemento subjetivo do tipo de ilícito, pela inverificação de quaisquer*



Tribunal de Contas

elementos indiciadores da sua consubstanciação (...)”, revela, com o que expressa, uma deficiente perceção das pertinentes condutas infracionais por que está indiciado.

Com efeito, como bem se alcança da matéria apurada no relato da auditoria, ao alegante cuja pronúncia ora se aprecia não é censurada qualquer conduta consubstanciada em ato de “autorização de pagamento de fatura”. Por conseguinte, revela-se ser manifestamente desajustada a alegação atinente à fatura emitida pela PROHS – Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, S.A., no valor de € 80.565,00, com IVA, em relação à qual o alegante se assume como co-autorizador do respetivo pagamento²⁵.

No mais que é alegado, diga-se que nada se descortina que, expressamente, de modo direto, se refira à passividade do autor da pronúncia quanto ao dever de remessa dos contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, antes da respetiva execução financeira. O que vem alegado limita-se a traduzir um conjunto de considerações genéricas, contextualizadas no domínio do elemento subjetivo da ilicitude, por via das quais se pretende afastar, *in casu*, a existência de violação de qualquer dever de cuidado e, por conseguinte, de culpa.

Assim, fazendo apelo ao artigo 15.º do Código Penal, *ex vi*, artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC, afirma o alegante que tal normativo “(...) *vai no sentido de se exigir a violação de um dever de cuidado para estarmos perante uma imputação mínima do facto praticado pelo agente (...)*”, expressando, de seguida, que “(...) *Do respondente não podia razoavelmente esperar-se que devesse questionar a observância dos membros do Conselho Diretivo que o antecederam na direção do procedimento concursal de onde emergiram as obrigações a que se reportam os atos praticados. Nem que devesse por em crise a idoneidade e capacidade técnicas dos profissionais responsáveis dos “serviços financeiros” da ARSN, IP, aqueles que real e efetivamente conduziram o procedimento e informaram validamente o Conselho Diretivo (...)*”.

Coadjuvadamente, no sentido do seu entendimento, socorre-se, ainda, o autor da pronúncia de uma alegada controvérsia²⁶ acerca do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC – que

²⁵ Realce-se, aliás, que do pertinente documento em que foi aposta a autorização de pagamento constam, apenas, as assinaturas dos vogais do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Drs. Ponciano de Oliveira e José Carlos Pedro, circunstância esta que também se encontra, expressamente, comprovada nos ofícios daquele instituto público, sob as referências SAI-ARSN/2012/1126 e 254/16 GJC, respetivamente, de 13 de novembro de 2012, e de 14 de junho de 2016.

²⁶ Note-se que o alegante se limita a invocar a existência de uma controvérsia, sem explicitar o conteúdo da mesma.



Tribunal de Contas

admite poder ter estado na origem da orientação seguida pelos serviços – controvérsia que, como diz, por se situar a montante dos atos praticados, está fora da alçada dos membros do conselho diretivo, concluindo, depois, nesta perspetiva que “(...) a «culpa» dos membros do Conselho Diretivo não pode localizar-se a montante, no plano de controvérsias jurídicas a enfrentar pelos técnicos superiores devidamente habilitados a informar e a definir orientações, mas na sua própria ação (...)”. E, mais adiante, acrescenta o alegante que “(...) No caso dos presentes autos, o respondente não teve qualquer comportamento, por ação ou omissão, que possa razoavelmente considerar-se poder integrar a violação de um dever de cuidado de interpretar os serviços da ARSN, IP quanto à irregularidade/ilegalidade da violação das normas da legalidade de submissão dos contratos a visto prévio do Tribunal de Contas. Não se verifica, claramente, o elemento subjetivo do tipo de ilícito, por não ocorrer qualquer relação entre o respondente e o facto praticado (...)”.

A título subsidiário, porém, e para a hipótese de ser considerada a existência de negligência, faz o alegante apelo à relevação de eventual responsabilidade daí decorrente, por recurso ao disposto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.

Apreciando quanto, assim, é alegado, começemos por recordar que o comportamento infratório por que é indiciado o autor da pronúncia se traduz pela outorga de um contrato produtor de efeitos financeiros antes do visto do Tribunal de Contas, sendo o alegante detentor da competência para o enviar para fiscalização prévia do mesmo Tribunal e pela outorga de outro contrato que foi integralmente executado, material e financeiramente, antes da respetiva submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, competindo ao alegante promover tal submissão.

Depois, diga-se que o alegante, tendo dado por assente, como de início se referiu, a existência objetiva do ilícito por que é indiciado, limita-se, no restante da pronúncia, a tentar demonstrar que não lhe pode ser assacada culpa pelos aludidos comportamentos, para tanto considerando não ser razoável da sua parte questionar a idoneidade e a capacidade técnica dos profissionais dos serviços financeiros que intervieram no procedimento, aos quais competia, no plano próprio da respetiva ação profissional, jurídica e financeira advertir para a situação decorrente da necessidade de fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Ou seja, em resumo, aquilo que o alegante, a final, afirma é que, nas situações em apreço, desconhecia que tinha de remeter os contratos por si outorgados para fiscalização prévia e antes de os mesmos produzirem efeitos financeiros, porque de



Tribunal de Contas

tal não foi informado pelos serviços competentes e porque não tinha razões para questionar o comportamento dos profissionais de tais serviços.

Contudo, o desconhecimento, assim, alegado pelo indiciado ex-Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. não se mostra ser suscetível de afastar a ilegalidade do seu comportamento, ainda que tenha repousado numa atitude confiante nos serviços. Na verdade, mesmo que o comportamento do alegante tivesse sido induzido por omissão de informações dos serviços, tal circunstância não o exime do dever de especial cuidado na prossecução do interesse público, não sendo, pois, admissível a assunção de uma conduta que, em concreto, com elas se baste²⁷.

Daí que, aquando da prática dos atos, se imponha uma cuidada e pormenorizada apreciação de toda a documentação presente pelos serviços técnicos do organismo e não apenas a adoção de “*comportamentos de conformidade*” por parte do responsável, depositando total confiança na fiabilidade do seu conteúdo. Sobre um dirigente responsável impende a obrigação de se rodear de cuidados acrescidos, designadamente, para garantia da legalidade dos procedimentos relativos à realização de despesas públicas, não se podendo limitar a confiar nas informações sem se assegurar da qualidade e da suficiência das mesmas (neste sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 02/08 – 3ª Secção - PL, de 13 de março de 2008).

Nesta mesma perspetiva e como se expressa o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 10/2010 – 3ª Secção – PL, de 6 de outubro de 2010 “(...) *no que às informações diz respeito, não se pretende significar que os decisores públicos se devam limitar a aceitar tal-qualmente as informações que lhes são prestadas; ao contrário, incumbindo-lhes decidir, incumbe-lhes também fazer uma análise crítica de tais informações (...)*”.

O argumentário que vem de ser apreciado, quando muito, é, eventualmente, suscetível de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

Já quanto ao apelo, subsidiário, à relevação de responsabilidade, diga-se que tal envolve uma competência de exercício não vinculativo, ou seja, é facultativa, atribuída ao Tribunal de Contas, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos pelas

²⁷ *Vide*, a este propósito, as Sentenças n.ºs 03/2007 e 11/2007, da 3ª Secção do Tribunal de Contas, respetivamente, de 8 de fevereiro de 2007 e de 10 de julho de 2007.



Tribunal de Contas

alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, como se infere da utilização em tal preceito legal do termo “*podem*”.

5.2.2 – No que concerne às pronúncias dos vogais do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira e Dr. José Carlos de Jesus Pedro (cfr. para maior detalhe os Anexos II e III ao presente relatório), em relação às quais se verifica a característica identitária referida supra, em 5.2 do presente relatório, comece-se por realçar que também eles aceitam “(...) *toda a matéria de facto objetivamente estabelecida na Auditoria do Tribunal (...)*”, considerando, conseqüentemente, “(...) *demonstrada a parte objetiva do ilícito (...)*”²⁸.

Depois, impõe-se referir que se verifica, como, aliás, já antes se deixou expresso, que o teor de tais pronúncias é idêntico ao daquela que foi objeto de análise em 5.2.1 deste relatório, não obstante ser diferente a factualidade integradora da conduta infracional aqui em causa – autorização de pagamento de faturas antes do visto do Tribunal de Contas – comparativamente àquela que foi analisada no citado número 5.2.1. Por conseguinte, *mutatis mutandis*, vale, quanto a elas, a apreciação e as considerações aí expendidas.

Neste contexto, resta apenas fazer uma apreciação das pronúncias de que se trata circunscrita aos aspetos nelas referidos que, especificamente, respeitem às autorizações de pagamento das faturas.

Ora, especificamente quanto a tal matéria, são reduzidas as referências constantes das pronúncias em apreço, limitando-se os alegantes a expressar que “(...) *as faturas em causa por relação às quais foi apostado despacho de autorização de pagamento, enunciavam a intervenção dos dirigentes intermédios da ARSN, IP ou técnicos superiores competentes, através das menções «Visto é de autorizar» (...)*”.

Apreciando os termos da abordagem pelos alegantes da matéria das autorizações de pagamento das faturas sem o prévio visto do Tribunal de Contas, verifica-se, em última análise, que é repetido, em relação a tais condutas infratórias, o argumentário já atrás analisado, em 5.2.1, a propósito do comportamento substanciador das infrações imputadas ao ex-Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. Luís António Castanheira Nunes. Por isso, *mutatis mutandis*, é também extensível

²⁸ Nos mesmos exatos termos, aliás, que se deixaram expressos supra, em 5.2.1 do presente relatório.



Tribunal de Contas

àquela parte das pronúncias, ora em questão, a apreciação expressa no citado número 5.2.1.

Diga-se, ainda, quanto à relevação de responsabilidade que, subsidiariamente, também é peticionada pelos alegantes de que aqui se trata, merecer a mesma considerações idênticas àquelas que se formularam, em sede do citado número 5.2.1.

5.2.3 – No tocante à pronúncia institucional (cfr. para maior detalhe o Anexo IV ao presente relatório), diga-se que ela, embora com uma roupagem literal diversa das pronúncias pessoais atrás analisadas, nada de relevante, substantivamente, lhes acrescenta, seguindo, antes, uma semelhante narrativa justificativa, próxima, aliás, da que já tinha sido apresentada pela Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. e que se deixou expressa no número 5.1 do presente relatório.

xxxxx

Revela-se assim que, não obstante a argumentação aduzida no contraditório, os pagamentos efetuados no âmbito do contrato celebrado com a TEPREL – Equipamentos Médicos, S.A., antes do visto do Tribunal de Contas, bem como a execução integral do contrato celebrado com a PROHS – Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, S.A., sem a pronúncia do Tribunal de Contas no domínio da fiscalização prévia e, por isso, com violação do disposto no n.º 1 do artigo 45.º, segunda parte, da LOPTC, consubstanciam, no primeiro caso, a infração financeira sancionatória prevista e punida pela alínea b) do n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 65.º daquela mesma lei e, no segundo caso, a infração financeira sancionatória prevista e punida pela alínea h) do n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 65.º da citada LOPTC, na redação vigente daqueles normativos à data da prática de tais infrações.

Por aquelas infrações são responsáveis, nos termos expressos no ponto 4, os membros do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. aí identificados.



Tribunal de Contas

Refira-se que não foram encontrados, relativamente aos indiciados responsáveis e para infrações semelhantes, registos de recomendação ou censura enquadráveis no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC²⁹.

6. Parecer do Ministério Público

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC e do artigo 73.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, republicado em anexo à Resolução n.º 13/2010, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2010, emitiu aquele magistrado parecer, em 16 de maio de 2017, referindo:

“(...) Mostra-se indiciada a prática de duas infrações financeiras sancionatórias ps. e ps. na alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 65º da LOPTC conjugada com o n.º 1, segunda parte, do art.º 45º da mesma Lei: autorizações e realização de pagamentos de dois contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC) antes da concessão de visto, celebrados um com a “Teprel-Equipamentos Médicos, S.A.” e outro com a “Prohs-Equipamento Hospitalar e Serviços associados, S.A.”.

(...) São responsáveis, nos dois casos, Luís António Castanheira Nunes e Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira, nas qualidades que então detinham de Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., e vogal daquele conselho diretivo, respetivamente.

(...) No caso do contrato com a “Prohs” é também responsável José Carlos de Jesus Pedro na qualidade que então detinha de vogal do referido conselho diretivo.

(...) Foi, por eles, apresentado pedido de relevação da responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto no art.º 65º, n.º 9 da LOPTC e nos termos constantes de fls. 173/182, 184/193 e 195/204.

(...) Afigurando-se-nos, face aos elementos que constam dos autos, que a sua atuação só pode configurar-se como negligente, e considerando que os próprios acabaram por remeter os contratos ao TC, que aquela infração apenas é passível de multa e que não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do art.º 65º da LOPTC, nada se opõe ao pedido de relevação da sua responsabilidade”.

²⁹ Refira-se, apenas, a existência da Sentença n.º 11/09 – 1.ª Secção, proferida no âmbito do processo de visto n.º 1356/2007, por via da qual foi feita uma recomendação à Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., no sentido do rigoroso cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 81.º e no n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC, da Decisão n.º 10/2016, de 30 de maio de 2016, proferida no âmbito dos processos de visto n.ºs 1364/2012 e 1366/2012, bem como da Decisão n.º 26/2016, de 6 de setembro de 2016, proferida no âmbito dos processos de visto aqui sub judicio, com os n.ºs 1363/2012 e 1365/2012, relevando a responsabilidade do Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. pela remessa extemporânea dos mesmos para fiscalização prévia.



Tribunal de Contas

7. Conclusões

a) Em 14 de outubro de 2011, a Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. celebrou com a TEPREL – Equipamentos Médicos, S.A. um contrato de aquisição de bens relativo a diverso equipamento, objeto dos lotes 1, 3 e 4, pelo valor de € 351.272,00, acrescido de IVA à taxa legal.

b) Igualmente, em 14 de outubro de 2011, a mesma Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. celebrou com a PROHS – Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, S.A., outro contrato de aquisição de bens relativo a diverso equipamento, objeto do lote 2, pelo valor de € 65.500,00, acrescido de IVA à taxa legal.

c) Ambos os contratos foram precedidos de um único procedimento de concurso público, com publicidade internacional.

d) O contrato referido supra, na alínea a), foi remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em 10 de setembro de 2012, tendo sido visado, em sessão diária de visto, de 29 de novembro de 2012.

e) Antes, porém, da concessão daquele visto, foram efetuados pagamentos derivados do contrato de que se trata, em 17 de fevereiro de 2012 e em 16 de julho de 2012, respetivamente, no valor de € 171.239,82 e de € 93.645,70, com IVA incluído, logo em violação do artigo 45.º, n.º 1, segunda parte, da LOPTC.

f) Aquela atuação é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma LOPTC, “(...) *violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)*”.

g) Já o contrato referido supra, na alínea b), que também foi remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em 10 de setembro de 2012, foi objeto, na mesma sessão diária de visto, de 29 de novembro de 2012, de decisão de não apreciação, com fundamento em extemporaneidade, por já ter produzido todos os seus efeitos antes de ser submetido àquela fiscalização.

h) Aquela execução integral do contrato, sem a pronúncia do Tribunal de Contas no domínio da fiscalização prévia, é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º, da citada LOPTC.



Tribunal de Contas

i) As justificações apresentadas para o comportamento adotado pelos indiciados responsáveis não permitem excluir a ilicitude do mesmo, sendo apenas, eventualmente, suscetíveis de influir na apreciação da culpa e, conseqüentemente, na formulação de um juízo de responsabilização pela prática de infração financeira.

j) A responsabilidade financeira sancionatória correspondente às infrações expressas supra, nas alíneas f) e h), recai sobre o ex-dirigente e atuais dirigentes já identificados no número 4 do presente relatório.

k) As apontadas infrações são sancionáveis com multa, em montante a fixar pelo Tribunal de Contas, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da LOPTC.

l) As multas a aplicar a cada um daqueles responsáveis têm, pelo que respeita ao Dr. Luís António Castanheira Nunes, como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC (€ 1.530,00) e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€ 15.300,00), sendo aqueles limites elevados para 25 UC (€ 2.550,00) e 180 UC (€ 18.360,00), respetivamente, em relação ao Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira e ao Dr. José Carlos de Jesus Pedro.

m) Ponderadas as circunstâncias relatadas e como se menciona no parecer do Ministério Público, considera-se que o comportamento adotado pelos indiciados responsáveis pode configurar-se como negligente, até porque remeteram os contratos em causa para fiscalização prévia do Tribunal, ainda que tardiamente, e encontram-se verificados os demais pressupostos inscritos no artigo 65.º, n.º 9, alíneas b) e c), da LOPTC, que são suscetíveis de legitimar a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.



Tribunal de Contas

8. Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidade na execução material e financeira contratual e identifica os responsáveis no ponto 4;
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória dos indiciados responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
3. Recomendar à Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. o cumprimento rigoroso do disposto nos artigos 46.º, 48.º e 45.º da LOPTC, relativos à obrigatoriedade de envio de contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas e à proibição de efetuar pagamentos no âmbito dos mesmos antes da pronúncia do Tribunal;
4. Fixar os emolumentos devidos pela Administração Regional de Saúde do Norte, I.P. em € 137,31, ao abrigo do estatuído no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, alterado pelas Leis n.º 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril;
5. Remeter cópia do Relatório:
 - a) Ao Presidente do Conselho Diretivo da Administração Regional de Saúde do Norte, I.P., Dr. António José da Silva Pimenta Marinho;
 - b) Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato, Dr. Luís António Castanheira Nunes, Dr. Ponciano Castanheira de Oliveira e Dr. José Carlos de Jesus Pedro;
 - c) Ao Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área de responsabilidade VI - Saúde;
6. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 5 do artigo 29.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC;



Tribunal de Contas

7. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 30 de maio de 2017

OS JUIZES CONSELHEIROS

Alberto Fernandes Brás – Relator

Helena Abreu Lopes

José Mouraz Lopes



ANEXOS



ANEXO I

Alegações do Dr. Luís António Castanheira Nunes



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

223391871

P.:0217940567

P:1/10

:

[Faint handwritten text]

*À Senhora Subdirectora-Geral
2016-10-13
[Signature]*

*50 DCC
13.10.16*
[Signature]
**Exmo Senhor Director Geral do
Tribunal de Contas
Av Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa**

Proc nº 4/2016 - 1ª S./ARF
Gabinete do Director-Geral
dg@tcontas.pt

Luís António Castanheira Nunes, casado, ex-Presidente do C Conselho Directivo da Administração Regional de Saúde do Norte, IP pessoa colectiva de direito público com sede na Rua de Santa Catarina nº 1288 – 4000-447 Porto

Notificado do teor do 'Relato de Auditoria' emitido no contexto da «Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no decurso da apreciação dos processos de fiscalização prévia nº 1363/2012 e 1365/2012»

nos termos e com os fundamentos que seguem, apresenta a sua

PRONÚNCIA EM AUDIÊNCIA PRÉVIA

1

O objectivo da presente pronúncia é o de, com a devida vénia, enunciar os factos, as razões e a linha orientadora que conduza à demonstração indiciária de não estarmos perante situação subsumível à exigência da norma do artigo 61º/5 da Lei nº

[Handwritten mark]



98/97, de 26-8 (LOPT Contas) onde se estabelece que «a **responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a acção for praticada com culpa**», e aplicável à indiciada responsabilidade financeira por força da norma do art 67º/3 da LOPTC

II

Do objecto da indiciada responsabilidade:

está em causa a responsabilidade financeira associada ao incumprimento do dever de submissão de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas, em momento prévio à sua execução financeira, dever e responsabilidade previstos nas normas dos artigos 45º e 65º/1/h), mas na modalidade de submissão em oportunidade que tornou inútil a apreciação, equiparável à falta de submissão a fiscalização prévia, ou seja, o respondente interveio em acto da execução parcial ou integral, material e financeira do contrato, antes da submissão a visto prévio.

No caso em apreço, o ora respondente praticou o acto de co-autorização do pagamento de uma factura adiante identificada.

III

Preliminarmente: o Exponente aceita toda a matéria de facto objectivamente estabelecida na Auditoria do Tribunal bem como a conclusão de se achar, em face dela, demonstrada a parte objectiva do ilícito, ou seja, é inquestionável que os contratos em causa foram celebrados, executados material e financeiramente e só depois submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas, sendo que aquele a que se refere o 1365/2012 já integralmente executado, material e financeiramente.

27



Mas, com a devida vénia, procurará demonstrar a completa inexistência do elemento subjectivo do tipo de ilícito, pela verificação de quaisquer elementos indiciadores da sua consubstanciação.

IV

OS ACTOS EM ANÁLISE

1º Vejamos: o respondente interveio no acto que lhe imputado em face do procedimento interno da ARSN, IP após toda a instrução i) no plano da contratação pública, e ii) no plano da regularidade da despesa financeira.

2º Com efeito, quando o procedimento se lhe ofereceu, oriundo dos Serviços competentes da ARSN, IP, mostrava-se devidamente construído, incluindo com as menções próprias que inculcavam um sentido de inteira regularidade.

Com efeito, vejamos:

QUANTO AO TEOR DO CONTRATO

os contratos, como do seu teor se alcança, enunciavam e identificavam, tanto aquele segmento da contratação pública, os actos de adjudicação e provação da minuta do contrato, praticados pelos anteriores titulares Vogais do Conselho Directivo da ARSN, IP bem como o Despacho de «autorização da despesa» proferido pelo anterior Presidente do CD da ARSN, IP

(matéria reportada ao Presidente do CD)

[documentos remetidos com os esclarecimentos prestados pela ARSN, IP]

QUANTO ÀS FATURAS

E as facturas em causa por relação às quais foi apostado despacho de autorização de pagamento, enunciavam a intervenção dos dirigentes intermédios da



ARSN, IP ou técnicos superiores competentes, através das menções «**Visto é de autorizar**»; assim,

1ª ainda com a menção manuscrita «Tem cabimento» (Factura de € 171.239,82 com IVA da TEPREL Equipamento Médicos, SA) da autoria do Técnico Superior Dr Sérgio Neiva, aprovada pelo Dr Ponciano Oliveira,

2ª ainda com a menção manuscrita «Fatura relativa ao concurso público do CRN Para pagamento em 60 dias» (Factura de € 93.645,70 com IVA da TEPREL Equipamento Médicos, SA) da autoria da Técnica Superior Drª Cristina Silva, aprovada pelo Dr Ponciano Oliveira,

(matéria reportada ao Vogal do CD Dr Ponciano Oliveira)

e finalmente,

3ª sem qualquer menção manuscrita a (Factura de € 80.565,00 com IVA da PROHS Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, SA) também da autoria da Técnica Superior Drª Cristina Silva, aprovada pelo Vogal Dr Ponciano Oliveira e ainda pelo aqui respondente.

[documentos remetidos com os esclarecimentos prestados pela ARSN, IP]

V

Os elementos subjectivos indiciários

O elemento subjectivo de qualquer ilícito por relação ao qual se aplique a teoria geral da infracção penal, como sucede no caso dos presentes autos, por força da norma do art 67º/4 da LOPTC ao estabelecer que «*ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos i e ii da parte geral do Código Penal*» implica a sua mínima consubstanciação material.



E o que se retira da norma do artigo 15º do Código Penal, sobre a epígrafe de 'negligência' onde se estabelece que «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 preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.» vai no sentido de se exigir a violação de um dever de cuidado para estarmos perante uma imputação mínima do facto praticado ao agente.

E o factos dos autos é a matéria da indiciada infracção financeira indicada.

DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE QUALQUER DEVER DE CUIDADO

Do respondente não podia razoavelmente esperar-se que devesse questionar a observância dos membros do Conselho Directivo que o antecederam na direcção do procedimento concursal de onde emergiram as obrigações a que se reportam os actos praticados.

Nem que devesse por em crise a idoneidade e capacidade técnicas dos profissionais responsáveis dos 'serviços financeiros' da ARSN, IP, aqueles que real e efectivamente conduziram o procedimento e informaram validamente o Conselho Directivo.

E, finalmente, quanto à situação particular do aqui respondente esperar-se que questionasse a 'confiança' que acrescia a todos esses elementos, ainda a aposição da assinatura prévia por parte do seu colega Vogal do Conselho Directivo, Dr Ponciano Oliveira.



Tribunal de Contas

7-OUT-2016 14:55 DE: ADVOGADOS 223391871
223391871

P.:0217940567

P:6/11

Com efeito, não era representável que uma tal situação se colocasse, ou seja, não podia impender sobre o respondente - e realmente não se lhe colocou - a questão de suscitar intervenção do Tribunal de Contas, perante profissionais qualificados a quem cabia - no plano próprio da sua acção profissional, jurídica e financeiramente - advertir o Conselho Directivo da situação real.

E aqui faz-se um parentesis para, com brevidade, aludir à controvérsia acerca da aplicação da norma do artigo 48º da LOPTC e do valor do contrato para efeitos de submissão a visto prévio onde se estabelece que «As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.» (nº1)

«Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos actos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.»

▶ que pode ter estado na origem da orientação seguida pelos Serviços.

Mas, para asseverar tratar-se de uma questão 'a montante' dos actos praticados pelos membros do Conselho Directivo, o anterior à equipa de que o respondente faz parte e do próprio Conselho Directivo do tempo da prática dos actos sob análise.

Ou seja, a «culpa» dos membros do Conselho Directivo não pode localizar-se a montante, no plano da controvérsias jurídicas a enfrentar pelos técnicos superiores devidamente habilitados a informar e a definir orientações, mas na sua própria acção.

E, com a devida vénia, parece seguro poder afirmar-se que aos membros do Conselho Directivo, entre os quais o ora respondente, não era exigível a representação



de poder estar a cometer um ilícito contra-ordenacional susceptível de o fazer incurso num processo como o aqui indiciado.

Vejamos:

«Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. [...]

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 preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto - art.º 15.º do Código Penal (CP). [...]

*No caso, o demandado incorreu numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito, a lesão do erário público, a que assim dava causa, com a sua conduta (cf. Américo Talpa de Carvalho, *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 486).»*

Da Sentença nº 11/2014 Proc nº 4/JFR/3ª Secção - Tribunal de Contas

Vejamos:

No caso dos presentes autos, o respondente não teve qualquer comportamento, por acção ou omissão, que possa razoavelmente considerar-se poder integrar a violação de um dever de cuidado de interpelar os serviços da ARSN, IP quanto à irregularidade / ilegalidade da violação das normas da legalidade de submissão dos contratos a visto prévio do Tribunal de Contas

Não se verifica, claramente, o elemento subjectivo do tipo de ilícito, por não ocorrer qualquer relação entre o respondente e o facto praticado.

VI



Tribunal de Contas

17/001-2016 14:56 DE: ADVOGADOS 223391871
223391871

P.:0217940567

P:9/11

Da matéria constante do próprio 'Relato da Auditoria', designadamente dos elementos apresentados pela ARSN, IP pode retirar-se a evidência dos elementos de facto aqui enunciados pelo respondente, deixando a dúvida razoável sobre se efectivamente o respondente violou qualquer dever de cuidado ao ter agido como se acha indiciariamente apresentado.

Na verdade, o princípio do '*in dubio pro reo*' influencia aquelas normas da LOPTC podendo ser atendido na fase que antecede a introdução da matéria a juízo.

E, neste passo, importa atentar na lição do Prof Figueiredo Dias; assim:

«...o princípio aplica-se sem qualquer limitação, e portanto não apenas aos elementos fundadores e agravantes da incriminação, mas também às causas de exclusão da ilicitude... [...] Em todos estes casos, a persistência de dúvida razoável após a produção da prova tem de actuar em sentido favorável ao arguido e, por conseguinte, conduzir à consequência imposta no caso de se ter logrado a prova completada circunstância favorável ao arguido», (Direito Processual Penal, Vol I Coimbra Editora, 1981, 215), op cit in Prova e Formação da Convicção do Juiz, de Alberto Augusto Vicente Ruço, Almedina, 2016, página 295.

Em conclusão:

Na intervenção do ora respondente não se detecta qualquer relação, ou imputação de elementos subjectivos do tipo de ilícito indiciado; e a título subsidiário, a admitir-se essa imputação, sempre seria a título de negligência, achando-se verificados todos os elementos para uma completa relevação de uma tal falta, como aliás o próprio reconhece quanto à inverificação de quaisquer antecedentes de ilicitude.



Tribunal de Contas

7-10-2016 14:57 DE: ADVOGADOS 223391871
223391871

P.:0217940567

P:10/11

Termos em que, e nos melhores de direito do douto suprimto da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, se requer o arquivamento do processo administrativo em tramitação na Direcção-Geral,

Assim se fazendo justiça!

Junta: procuração

Porto, 07-10-2016

O Advogado constituído

F Freitas de Sousa

Céd Prof 2398p

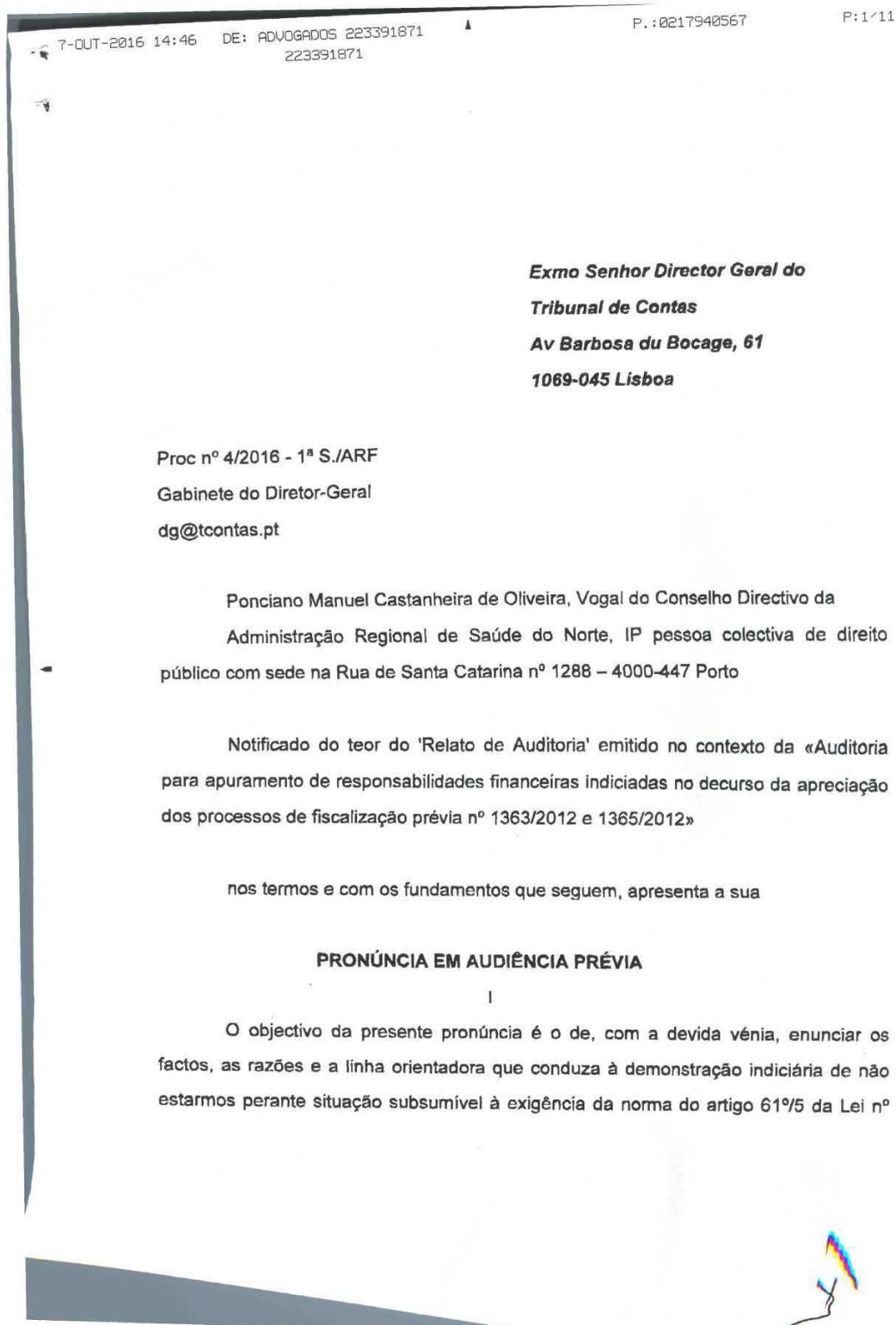


ANEXO II

Alegações do Dr. Ponciano Manuel Castanheira de Oliveira



Tribunal de Contas





98/97, de 26-8 (LOPTC Contas) onde se estabelece que «**a responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a acção for praticada com culpa**», e aplicável à indiciada responsabilidade financeira por força da norma do art 67º/3 da LOPTC

II

Do objecto da indiciada responsabilidade:

está em causa a responsabilidade financeira associada ao incumprimento do dever de submissão de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas, em momento prévio à sua execução financeira, dever e responsabilidade previstos nas normas dos artigos 45º e 65º/1/h), mas na modalidade de submissão em oportunidade que tornou inútil a apreciação, equiparável à falta de submissão a fiscalização prévia, ou seja, o respondente interveio em acto da execução parcial ou integral, material e financeira do contrato, antes da submissão a visto prévio.

No caso em apreço, o ora respondente praticou os actos de autorização de pagamento adiante especificados.

III

Preliminarmente: o Exponente aceita toda a matéria de facto objectivamente estabelecida na Auditoria do Tribunal bem como a conclusão de se achar, em face dela, demonstrada a parte objectiva do ilícito, ou seja, é inquestionável que os contratos em causa foram celebrados, executados material e financeiramente e só depois submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas, sendo que aquele a que se refere o 1365/2012 já integralmente executado, material e financeiramente.





Mas, com a devida vénia, procurará demonstrar a completa inexistência do elemento subjectivo do tipo de ilícito, pela inverificação de quaisquer elementos indiciadores da sua consubstanciação.

IV

OS ACTOS EM ANÁLISE

1º Vejamos: o respondente interveio no acto que lhe imputado em face do procedimento interno da ARSN, IP após toda a instrução i) no plano da contratação pública, e ii) no plano da regularidade da despesa financeira.

2º Com efeito, quando o procedimento se lhe ofereceu, oriundo dos Serviços competentes da ARSN, IP, mostrava-se devidamente construído, incluindo com as menções próprias que inculcavam um sentido de inteira regularidade.

Com efeito, vejamos:

QUANTO AO TEOR DO CONTRATO

os contratos, como do seu teor se alcança, enunciavam e identificavam, tanto aquele segmento da contratação pública, os actos de adjudicação e provação da minuta do contrato, praticados pelos anteriores titulares Vogais do Conselho Directivo da ARSN, IP bem como o Despacho de «autorização da despesa» proferido pelo anterior Presidente do CD da ARSN, IP

(matéria que reporta à intervenção do Presidente do CD)

[documentos remetidos com os esclarecimentos prestados pela ARSN, IP]

QUANTO ÀS FATURAS

E as facturas em causa por relação às quais foi aposto despacho de autorização de pagamento, enunciavam a intervenção dos dirigentes intermédios da





7-OUT-2016 14:47 DE: ADVOGADOS 223391871
223391871

P: 001 (34056)

P: 9711

ARSN, IP ou técnicos superiores competentes, através das menções «**Visto é de autorizar**»; assim,

1ª ainda com a menção manuscrita «Tem cabimento» (Factura de € 171.239,82 com IVA da TEPREL Equipamento Médicos, SA) da autoria do Técnico Superior Dr Sérgio Neiva, aprovada pelo aqui respondente,

2ª ainda com a menção manuscrita «Fatura relativa ao concurso público do CRN Para pagamento em 60 dias» (Factura de € 93.645,70 com IVA da TEPREL Equipamento Médicos, SA) da autoria da Técnica Superior Drª Cristina Silva, aprovada pelo aqui respondente,

e finalmente,

3ª sem qualquer menção manuscrita a (Factura de € 80.565,00 com IVA da PROHS Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, SA) também da autoria da Técnica Superior Drª Cristina Silva, aprovada pelo aqui respondente e ainda pelo Vogal Dr José Carlos Pedro.

[documentos remetidos com os esclarecimentos prestados pela ARSN, IP]

V

Os elementos subjectivos indiciários

O elemento subjectivo de qualquer ilícito por relação ao qual se aplique a teoria geral da infracção penal, como sucede no caso dos presentes autos, por força da norma do art 67º/4 da LOPTC ao estabelecer que «*ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos i e ii da parte geral do Código Penal*» implica a sua mínima consubstanciação material.



7-OUT-2016 14:48 DE: ADVOGADOS 223391871
223391871

P.: 0217940567

P: 5/11

E o que se retira da norma do artigo 15º do Código Penal, sobre a epígrafe de 'negligência' onde se estabelece que *«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 preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.»* vai no sentido de se exigir a violação de um dever de cuidado para estarmos perante uma imputação mínima do facto praticado ao agente.

E o factos dos autos é a matéria da indiciada infracção financeira indicada.

DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE QUALQUER DEVER DE CUIDADO

Do respondente não podia razoavelmente esperar-se que devesse questionar a observância dos membros do Conselho Directivo que o antecederam na direcção do procedimento concursal de onde emergiram as obrigações a que se reportam os actos praticados.

Nem que devesse por em crise a idoneidade e capacidade técnicas dos profissionais responsáveis dos 'serviços financeiros' da ARSN, IP, aqueles que real e efectivamente conduziram o procedimento e informaram validamente o Conselho Directivo.

Com efeito, não era representável que uma tal situação se colocasse, ou seja, não podia impender sobre o respondente - e realmente não se lhe colocou - a questão de suscitar intervenção do Tribunal de Contas, perante profissionais qualificados a quem cabia - no plano próprio da sua acção profissional, jurídica e financeiramente - advertir o Conselho Directivo da situação real.



E aqui faz-se um parentesis para, com brevidade, aludir à controvérsia acerca da aplicação da norma do artigo 48º da LOPTC e do valor do contrato para efeitos de submissão a visto prévio onde se estabelece que «As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.» (nº1)

«Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos actos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si. »
que pode ter estado na origem da orientação seguida pelos Serviços.

Mas, para asseverar tratar-se de uma questão 'a montante' dos actos praticados pelos membros do Conselho Directivo, o anterior à equipa de que o respondente faz parte e do próprio Conselho Directivo do tempo da prática dos actos sob análise.

Ou seja, a «culpa» dos membros do Conselho Directivo não pode localizar-se a montante, no plano da controvérsias jurídicas a enfrentar pelos técnicos superiores devidamente habilitados a informar e a definir orientações, mas na sua própria acção.

E, com a devida vénia, parece seguro poder afirmar-se que aos membros do Conselho Directivo, entre os quais o ora respondente, não era exigível a representação de poder estar a cometer um ilícito contra-ordenacional susceptível de o fazer incurso num processo como o aqui indiciado.

Vejamos:

«Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. [...]

6
5



..:

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 preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto - art.º 15.º do Código Penal (CP). [...]

*No caso, o demandado incorreu numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito, a lesão do erário público, a que assim dava causa, com a sua conduta (cf. Américo Taipa de Carvalho, *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 466).»*

Da Sentença nº 11/2014 Proc nº 4/JFR/3ª Secção - Tribunal de Contas

Vejamos:

No caso dos presentes autos, o respondente não teve qualquer comportamento, por acção ou omissão, que possa razoavelmente considerar-se poder integrar a violação de um dever de cuidado de interpelar os serviços da ARSN, IP quanto à irregularidade / ilegalidade da violação das normas da legalidade de submissão dos contratos a visto prévio do Tribunal de Contas

Não se verifica, claramente, o elemento subjectivo do tipo de ilícito, por não ocorrer qualquer relação entre o respondente e o facto praticado.

VI

Subsidiariamente, se houvesse negligência

Sucedem que a própria LOPT consagra a situação de, nos casos em que seja de admitir a imputação do ilícito ao agente a título de negligência, dever desapplicar-se qualquer penalização, quando a matéria seja subsumível à norma do artigo 67º/2



Tribunal de Contas

7-001-2016 14:49 DE: ADVOGADOS 223391871
223391871

P.:0217940567

P:8/11

Estabelece esta norma que «o Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal»

E que da conjugação com as normas do artigo 65º/9/a) a c) onde se estabelece que «A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática»

poderá determinar a relevação da indiciada responsabilidade.

Tudo o que poderá relevar em sede de avaliação prévia, no contexto da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, antes da introdução do facto a juízo.

Da matéria constante do próprio 'Relato da Auditoria', designadamente dos elementos apresentados pela ARSN, IP pode retirar-se a evidência dos elementos de facto aqui enunciados pelo respondente, deixando a dúvida razoável sobre se efectivamente o respondente violou qualquer dever de cuidado ao ter agido como se acha indiciariamente apresentado.



Na verdade, o princípio do 'in dubio pro reo' influencia aquelas normas da LOPTC podendo ser atendido na fase que antecede a introdução da matéria a juízo.

E, neste passo, importa atentar na lição do Prof Figueiredo Dias; assim:

«...o princípio aplica-se sem qualquer limitação, e portanto não apenas aos elementos fundamentadores e agravantes da incriminação, mas também às causas de exclusão da ilicitude... [...] Em todos estes casos, a persistência de dúvida razoável após a produção da prova tem de actuar em sentido favorável ao arguido e, por conseguinte, conduzir à consequência imposta no caso de se ter logrado a prova completada circunstância favorável ao arguido», (Direito Processual Penal, Vol I Coimbra Editora, 1981, 215), op cit in Prova e Formação da Convicção do Juiz, de Alberto Augusto Vicente Ruço, Almedina, 2016, página 295.

Em conclusão:

Na intervenção do ora respondente não se detecta qualquer relação, ou imputação de elementos subjectivos do tipo de ilícito indiciado; e a título subsidiário, a admitir-se essa imputação, sempre seria a título de negligência, achando-se verificados todos os elementos para uma completa relevação de uma tal falta, como aliás o próprio reconhece quanto à inverificação de quaisquer antecedentes de ilicitude.

Termos em que, e nos melhores de direito do douto suprimimento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, se requer o arquivamento do processo administrativo em tramitação na Direcção-Geral,

Assim se fazendo justiça!

Junta: procuração



Tribunal de Contas



ANEXO III

Alegações do Dr. José Carlos de Jesus Pedro



Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS

E 17407/2016
2015/11/25



*Exmo Senhor Director Geral do
Tribunal de Contas
Av Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa*

Proc nº 4/2016 - 1ª S./ARF
Gabinete do Director-Geral
dg@tcontas.pt

José Carlos de Jesus Pedro, Vogal do Conselho Directivo da
Administração Regional de Saúde do Norte, IP pessoa colectiva de direito
público com sede na Rua de Santa Catarina nº 1288 – 4000-447 Porto

Notificado do teor do 'Relato de Auditoria' emitido no contexto da «Auditoria
para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no decurso da apreciação
dos processos de fiscalização prévia nº 1363/2012 e 1365/2012»

nos termos e com os fundamentos que seguem, apresenta a sua

PRONÚNCIA EM AUDIÊNCIA PRÉVIA

I

O objectivo da presente pronúncia é o de, com a devida vénia, enunciar os
factos, as razões e a linha orientadora que conduza à demonstração indiciária de não
estarmos perante situação subsumível à exigência da norma do artigo 61º/5 da Lei nº



98/97, de 26-8 (LOPT Contas) onde se estabelece que «a **responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a acção for praticada com culpa**», e aplicável à indiciada responsabilidade financeira por força da norma do art 67º/3 da LOPTC

II

Do objecto da indiciada responsabilidade:

está em causa a responsabilidade financeira associada ao incumprimento do dever de submissão de contratos a visto prévio do Tribunal de Contas, em momento prévio à sua execução financeira, dever e responsabilidade previstos nas normas dos artigos 45º e 65º/1/h), mas na modalidade de submissão em oportunidade que tornou inútil a apreciação, equiparável à falta de submissão a fiscalização prévia, ou seja, o respondente interveio em acto da execução parcial ou integral, material e financeira do contrato, antes da submissão a visto prévio.

No caso em apreço, o ora respondente praticou o acto de co-autorização do pagamento de uma factura adiante identificada.

III

Preliminarmente: o Exponente aceita toda a matéria de facto objectivamente estabelecida na Auditoria do Tribunal bem como a conclusão de se achar, em face dela, demonstrada a parte objectiva do ilícito, ou seja, é inquestionável que os contratos em causa foram celebrados, executados material e financeiramente e só depois submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas, sendo que aquele a que se refere o 1365/2012 já integralmente executado, material e financeiramente.

27



Mas, com a devida vénia, procurará demonstrar a completa inexistência do elemento subjectivo do tipo de ilícito, pela inverificação de quaisquer elementos indiciadores da sua consubstanciação.

IV

OS ACTOS EM ANÁLISE

1º Vejamos: o respondente interveio no acto que lhe imputado em face do procedimento interno da ARSN, IP após toda a instrução i) no plano da contratação pública, e ii) no plano da regularidade da despesa financeira.

2º Com efeito, quando o procedimento se lhe ofereceu, oriundo dos Serviços competentes da ARSN, IP, mostrava-se devidamente construído, incluindo com as menções próprias que inculcavam um sentido de inteira regularidade.

Com efeito, vejamos:

QUANTO AO TEOR DO CONTRATO

os contratos, como do seu teor se alcança, enunciavam e identificavam, tanto aquele segmento da contratação pública, os actos de adjudicação e provação da minuta do contrato, praticados pelos anteriores titulares Vogais do Conselho Directivo da ARSN, IP bem como o Despacho de «autorização da despesa» proferido pelo anterior Presidente do CD da ARSN, IP

(matéria reportada ao Presidente do CD)

[documentos remetidos com os esclarecimentos prestados pela ARSN, IP]

QUANTO ÀS FATURAS

E as facturas em causa por relação às quais foi aposto despacho de autorização de pagamento, enunciavam a intervenção dos dirigentes intermédios da



ARSN, IP ou técnicos superiores competentes, através das menções «Visto é de autorizar»; assim,

1ª ainda com a menção manuscrita «Tem cabimento» (Factura de € 171.239,82 com IVA da TEPREL Equipamento Médicos, SA) da autoria do Técnico Superior Dr Sérgio Neiva, aprovada pelo Dr Ponciano Oliveira,

2ª ainda com a menção manuscrita «Fatura relativa ao concurso público do CRN Para pagamento em 60 dias» (Factura de € 93.645,70 com IVA da TEPREL Equipamento Médicos, SA) da autoria da Técnica Superior Drª Cristina Silva, aprovada pelo Dr Ponciano Oliveira,

(matéria reportada ao Vogal do CD Dr Ponciano Oliveira)

e finalmente,

3ª sem qualquer menção manuscrita a (Factura de € 80.565,00 com IVA da PROHS Equipamento Hospitalar e Serviços Associados, SA) também da autoria da Técnica Superior Drª Cristina Silva, aprovada pelo Vogal Dr Ponciano Oliveira e ainda pelo aqui respondente.

[documentos remetidos com os esclarecimentos prestados pela ARSN, IP]

V

Os elementos subjectivos indiciários

O elemento subjectivo de qualquer ilícito por relação ao qual se aplique a teoria geral da infracção penal, como sucede no caso dos presentes autos, por força da norma do art 67º/4 da LOPTC ao estabelecer que «*ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos i e ii da parte geral do Código Penal*» implica a sua mínima consubstanciação material.

4
5



E o que se retira da norma do artigo 15º do Código Penal, sobre a epígrafe de 'negligência' onde se estabelece que *«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 preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.»* vai no sentido de se exigir a violação de um dever de cuidado para estarmos perante uma imputação mínima do facto praticado ao agente.

E o factos dos autos é a matéria da indiciada infracção financeira indicada.

DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE QUALQUER DEVER DE CUIDADO

Do respondente não podia razoavelmente esperar-se que devesse questionar a observância dos membros do Conselho Directivo que o antecederam na direcção do procedimento concursal de onde emergiram as obrigações a que se reportam os actos praticados.

Nem que devesse por em crise a idoneidade e capacidade técnicas dos profissionais responsáveis dos 'serviços financeiros' da ARSN, IP, aqueles que real e efectivamente conduziram o procedimento e informaram validamente o Conselho Directivo.

E, finalmente, quanto à situação particular do aqui respondente esperar-se que questionasse a 'confiança' que acrescia a todos esses elementos, ainda a aposição da assinatura prévia por parte do seu colega Vogal do Conselho Directivo, Dr Ponciano Oliveira.



Com efeito, não era representável que uma tal situação se colocasse, ou seja, não podia impender sobre o respondente - e realmente não se lhe colocou - a questão de suscitar intervenção do Tribunal de Contas, perante profissionais qualificados a quem cabia - no plano próprio da sua acção profissional, jurídica e financeiramente - advertir o Conselho Directivo da situação real.

E aqui faz-se um parentesis para, com brevidade, aludir à controvérsia acerca da aplicação da norma do artigo 48º da LOPTC e do valor do contrato para efeitos de submissão a visto prévio onde se estabelece que «As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.» (nº1)

«Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos actos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.»

que pode ter estado na origem da orientação seguida pelos Serviços.

Mas, para asseverar tratar-se de uma questão 'a montante' dos actos praticados pelos membros do Conselho Directivo, o anterior à equipa de que o respondente faz parte e do próprio Conselho Directivo do tempo da prática dos actos sob análise.

Ou seja, a «culpa» dos membros do Conselho Directivo não pode localizar-se a montante, no plano das controvérsias jurídicas a enfrentar pelos técnicos superiores devidamente habilitados a informar e a definir orientações, mas na sua própria acção.

E, com a devida vénia, parece seguro poder afirmar-se que aos membros do Conselho Directivo, entre os quais o ora respondente, não era exigível a representação

G
J



de poder estar a cometer um ilícito contra-ordenacional susceptível de o fazer incurso num processo como o aqui indiciado.

Vejamos:

«Para que exista responsabilidade financeira é necessário que haja culpa na prática dos respectivos factos, nos termos do art.º 61.º, n.º 5, da LOPTC. [...]

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 preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto - art.º 15.º do Código Penal (CP). [...]

*No caso, o demandado incorreu numa atitude ético-pessoal de descuido ou de indiferença perante o resultado ilícito, a lesão do erário público, a que assim dava causa, com a sua conduta (cf. Américo Taipa de Carvalho, *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 466).»*

Da Sentença nº 11/2014 Proc nº 4/JFR/3ª Secção - Tribunal de Contas

Vejamos:

No caso dos presentes autos, o respondente não teve qualquer comportamento, por acção ou omissão, que possa razoavelmente considerar-se poder integrar a violação de um dever de cuidado de interpelar os serviços da ARSN, IP quanto à irregularidade / ilegalidade da violação das normas da legalidade de submissão dos contratos a visto prévio do Tribunal de Contas

Não se verifica, claramente, o elemento subjectivo do tipo de ilícito, por não ocorrer qualquer relação entre o respondente e o facto praticado.

VI



Subsidiariamente, se houvesse negligência

Sucedde que a própria LOPT consagra a situação de, nos casos em que seja de admitir a imputação do ilícito ao agente a título de negligência, dever desaplicar-se qualquer penalização, quando a matéria seja subsumível à norma do artigo 67º/2

Estabelece esta norma que «o Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal»

E que da conjugação com as normas do artigo 65º/9/a) a c) onde se estabelece que «A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

a) *Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*

b) *Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*

c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática»*

poderá determinar a relevação da indiciada responsabilidade.

Tudo o que poderá relevar em sede de avaliação prévia, no contexto da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, antes da introdução do facto a juízo.



Da matéria constante do próprio 'Relato da Auditoria', designadamente dos elementos apresentados pela ARSN, IP pode retirar-se a evidência dos elementos de facto aqui enunciados pelo respondente, deixando a dúvida razoável sobre se efectivamente o respondente violou qualquer dever de cuidado ao ter agido como se acha indiciariamente apresentado.

Na verdade, o princípio do '*in dubio pro reo*' influencia aquelas normas da LOPTC podendo ser atendido na fase que antecede a introdução da matéria a juízo.

E, neste passo, importa atentar na lição do Prof Figueiredo Dias; assim:

«...o princípio aplica-se sem qualquer limitação, e portanto não apenas aos elementos fundadores e agravantes da incriminação, mas também às causas de exclusão da ilicitude... [...] Em todos estes casos, a persistência de dúvida razoável após a produção da prova tem de actuar em sentido favorável ao arguido e, por conseguinte, conduzir à consequência imposta no caso de se ter logrado a prova completada circunstância favorável ao arguido», (Direito Processual Penal, Vol I Coimbra Editora, 1981, 215), op cit in Prova e Formação da Convicção do Juiz, de Alberto Augusto Vicente Ruço, Almedina, 2016, página 295.

Em conclusão:

Na intervenção do ora respondente não se detecta qualquer relação, ou imputação de elementos subjectivos do tipo de ilícito indiciado; e a título subsidiário, a admitir-se essa imputação, sempre seria a título de negligência, achando-se verificados todos os elementos para uma completa relevação de uma tal falta, como aliás o próprio reconhece quanto à inverificação de quaisquer antecedentes de ilicitude.



Tribunal de Contas

Termos em que, e nos melhores de direito do douto suprimimento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, se requer o arquivamento do processo administrativo em tramitação na Direcção-Geral,

Assim se fazendo justiça!

Junta: procuração

Porto, 07-10-2016

F Freitas de Sousa

O Advogado constituído

Céd Prof 2398p



ANEXO IV

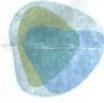
Alegações Institucionais



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



ARS NORTE
Administração Regional
de Saúde do Norte, I.P.

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14543/2016
2016/10/10



Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

17348 7 out 2016

Sua referência	DATA	Nossa referência	DATA
Proc. N.º 4/2016 – 1º		Proc.436/16 GJC	
S./ARF	2016/09/08		
S24759/2016	27/09/2016		
S26503/2016			

Assunto: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no decurso da apreciação dos processos de fiscalização prévia n.ºs 1363/2012 e 1365/2012

Notificado do teor do Relato de Auditoria emitido no âmbito do Processo n.º 4/2016 – 1º S./ARF, relativo ao assunto mencionado em epígrafe, e tendo-lhe sido concedida a possibilidade de sobre o mesmo se pronunciar, entende o signatário dever corroborar o sentido dos esclarecimentos já prestados pelos Serviços desta Administração Regional de Saúde e acompanhar o sentido das pronúncias que cada um dos visados naquele Relatório apresentou em sede de audiência prévia.

Efetivamente o signatário está convicto de que nunca foi propósito deste Instituto Público procurar demonstrar a legalidade e adequação dos procedimentos assumidos que, voluntariamente se admitiu e reconheceu que não o foram, mas antes, de demonstrar o contexto em que a desconformidade foi cometida, apelando e requerendo a esse Tribunal se dignasse relevar o lapso, apresentando as desculpas pela sua ocorrência.

Sem se colocar em causa a factualidade apurada pelo Relato aqui em apreço, a mesma que aliás esta Administração Regional de Saúde procurou, desde o conhecimento do lapso, admitir, expor e reconhecer voluntariamente junto desse Tribunal, parece importante, para a sua contextualização, reiterar o facto de que o início da execução daqueles contratos seria do conhecimento do Conselho Diretivo de então, porquanto os seus elementos estavam plenamente convictos da absoluta conformidade legal do procedimento, não tendo sequer sido configurada a hipótese de estar em causa a violação de qualquer imperativo legal.

Este lapso que o Conselho Diretivo de então reconheceu ter cometido e que logo que conhecido o comunicou voluntariamente a esse Tribunal, foi cometido sem a intenção de subtrair o processo à apreciação desse Tribunal, tanto mais que foram cumpridas e respeitadas todas as demais formalidades concursais, tendo-se tratado de um mero lapso procedimental, decorrente de uma interpretação que hoje se reconhece como tendo sido errónea, contudo os procedimentos e todos os atos administrativos foram praticados com a plena convicção da sua regularidade e de acordo com a interpretação tecnicamente adotada pelo Serviço competente, que assegurou a regularidade



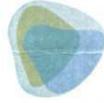
Rua Santa Catarina, 1288 Tel 220 411 000 arsn@arsnorte.min-saude.pt
4000-447 Porto Fax 220 411 005 www.arsnorte.min-saude.pt



REPÚBLICA
PORTUGUESA
SAÚDE



Tribunal de Contas



ARS NORTE

Administração Regional
de Saúde do Norte, I.P.

e o cumprimento de todas as demais formalidades concursais do procedimento, criando nos aqui visados, a plena convicção quanto à total conformidade legal do procedimento.

Desse momento em diante, os visados praticaram todos os atos na convicção da sua plena regularidade, não configurando sequer a possibilidade de a mesma não ser a correta, no entanto, logo que verificada a existência do erro, foram os visados informados pelos Serviços, tendo-se de imediato reconhecido o erro e prontamente comunicado ao Tribunal de Contas pelos próprios visados, demonstrando-se assim que, em momento algum os visados pretenderam furta-se ao cumprimento das normas de realização regular de despesa pública.

Deste modo, ainda que objetivamente os factos possam consubstanciar objetivamente uma infração à luz do disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, a verdade é que subjetivamente, a convicção da regularidade com que os visados atuaram e o facto de terem sido os próprios a reconhecerem e comunicarem os lapsos ao Tribunal de Contas, logo que conhecido o erro, constitui comportamento que merece ser relevado e por isso não punido.

Note-se que os visados sempre pautaram a sua conduta e atuação pelo rigoroso e estrito cumprimento da Lei e que apenas devido a uma interpretação que os Serviços fizeram e que hoje se reconhece como tendo sido errada, é que não se observou a absoluta regularidade processual, isto é, os visados nem sequer configuraram a possibilidade de que a sua conduta não seria a legal, atuaram sem a consciência da ilicitude do seu comportamento porquanto fundamentaram a sua atuação na convicção de que o entendimento e os pareceres técnicos então existentes, eram corretos.

Em face do exposto, entende o signatário que não deve a conduta dos visados ser merecedora de maior censurabilidade, porquanto nunca foi sua intenção ter um comportamento desconforme a Lei.

Em todo o caso, sem prescindir do exposto, mesmo que no limite assim não se entenda, deve-se referir que, tal como consta do Relato de Auditoria, nunca o Tribunal de Contas havia anteriormente efetuado qualquer recomendação aos visados para a correção do procedimento ou do entendimento que esta ARS tinha neste particular, reconhecendo-se quando muito que o lapso foi praticado com mera negligência, porquanto sustentada num entendimento que à data, se reputava por correto e, nesse contexto, e em face de tudo quanto se referiu, deverão as condutas aqui em apreço e a sanção que a cada caso couber, ser relevada e o processo arquivado.

Atenciosamente,

O Presidente do Conselho Diretivo

Dr. Pimenta Marinho
Presidente do C.D.

MC/MFM

Rua Santa Cartarina, 1288 Tel 220 411 000 arsn@arsnorte.min-saude.pt
4000-447 Porto Fax 220 411 005 www.arsnorte.min-saude.pt



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA SAÚDE



FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
Coordenação Ana Luísa Nunes Helena Santos	 Auditora-Coordenadora Auditora-Chefe	 DCPC DCC
Técnico José Guerreiro	 Técnico Superior (jurista)	 DCC