

Processo nº 2/2019-JRF-SRMTC

Sentença nº 1/2020

Não transitada em julgado

I
RELATÓRIO

A) Requerente

O MINISTÉRIO PÚBLICO, representado pelo Exmº Procurador-Geral Adjunto nesta SRMTC.

B) Demandado

RICARDO NUNO RODRIGUES FERNANDES MANICA, residente na Rua da Encosta do Pico de S. João, nº 10, Edifício Panorama, Bloco 2º, AZ, São Pedro, 9000 -189 Funchal, demandado na qualidade de vogal do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE (SESARAM, EPE).

C) Súmula do Requerimento Inicial

No âmbito das suas funções de vogal do Conselho de Administração da SESARAM, EPE, o demandado participou na reunião de 25.11.2013, onde foi deliberado autorizar a celebração de contratos de prestação de serviços com médicos anestesistas e outros especialistas para realizar cirurgias às cataratas, fora do horário normal de serviço.

Na sequência daquela deliberação, o demandado assinou em representação da SESARAM, EPE, um contrato de prestação de serviços de anestesiologia com a sociedade comercial MF, Lda., sociedade esta que tinha como sócios o então presidente daquela e sua mulher.

O valor pago à sociedade no âmbito do contrato foi de 10.828,16 €.

Na reunião do CA de 9 de Outubro de 2014, em que o demandado participou, foi deliberado prorrogar o contrato anteriormente celebrado com a MF, Lda.

Em termos globais, no período compreendido entre 1 de Novembro de 2009 e 31 de Dezembro de 2014, aquela sociedade facturou o montante de 116.179,43 €.

O demandado sabia que a MF, Lda, tinha como sócios o médico António Miguel Freitas Ferreira, Presidente do CA da SESARAM, EPE, de 1.1.2012 a 31.3.2014, e a sua mulher, Isabel Seifert Ferreira, assistente graduada sénior de anestesiologia da carreira médica.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

Não desconhecendo que esta estava sujeita ao regime de dedicação exclusiva, incompatível com o desempenho de qualquer outra actividade profissional pública ou privada.

Ao aprovar, assinar e renovar o referido contrato, o demandado sabia que o pagamento das correlativas despesas eram ilegais.

O demandado, responsável directo pelas áreas da contabilidade, gestão financeira e informática, sabia, ao autorizar e subscrever o referido contrato e a sua prorrogação, que incorria em responsabilidade financeira sancionatória.

Tendo dessa forma agido livre e conscientemente e com conhecimento da ilicitude da sua conduta.

E não, como lhe era exigível, de uma forma prudente, subordinando a sua acção aos princípios da isenção, objectividade, legalidade, transparência e imparcialidade que devem nortear o exercício de funções públicas, violando assim de forma grosseira as normas legais e regulamentares relativas ao controlo e gestão de dinheiros públicos.

Pede-se a condenação do demandado, como autor material de duas infracções financeiras sancionatórias, p. e p. pelos artigos 65º, nºs 1, alíneas b) e d), e 4, da LOPTC, na pena de multa de 60 UC por cada uma, no valor global de 12.240,00 Euros.

D) Súmula da Contestação

O demandado Ricardo Manica começa por suscitar questões prévias, sustentando ininteligibilidade da causa de pedir do requerimento inicial, violação do princípio do contraditório, prescrição da responsabilidade, irregularidade por vícios da auditoria e do seu relatório, com violação dos direitos de defesa, e ofensa do princípio da igualdade.

Passa seguidamente a impugnar, de facto e de direito.

Defende a não verificação dos impedimentos, incompatibilidades e vícios contratuais que implicariam as ilegalidades por si alegadamente sancionadas.

Reputa falsos alguns dos factos que lhe são atribuídos e alega o desconhecimento de outras circunstâncias narradas no requerimento inicial.

De tudo o que conclui não ter agido com dolo, nem sequer com negligência, devendo ser absolvido do pedido.

Sem prescindir, apela à redução da multa, nos termos do nº 5 do artigo 65º da LOPTC, ou à relevação da responsabilidade, ao abrigo do nº 9 do mesmo artigo.

E) Decisão Interlocutória

Foi proferido despacho que não atendeu as excepções arguidas pelo demandado na sua contestação.

De tal decisão interlocutória foi interposto recurso, cujo despacho de não admissão foi reclamado.

II

FUNDAMENTAÇÃO

A) Factos provados

1. Na sequência da Resolução nº 2/2018-PG, publicada no Diário da República, 2ª série, nº 37, de 21.2.2018, foi realizada pela Seção Regional do Tribunal de Contas da Madeira uma Auditoria à SESARAM, EPE (Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira), orientada para a análise da factualidade enunciada no Relatório Final do Processo de Inquérito nº 05/16-1 da Inspeção das Actividades em Saúde, a fim de apurar eventuais responsabilidades financeiras, nos termos dos artigos 59º e 65º da LOPTC.

2. No decurso da mesma, aferiu-se da legalidade e regularidade dos procedimentos, actos e contratos praticados e celebrados pela SESARAM, EPE, no âmbito da contratação pública e dos instrumentos normativos que contemplam e regulam os conflitos de interesses e as garantias de imparcialidade, examinando-se as irregularidades financeiras indiciadas no Processo de Inquérito realizado pela IAS.

3. A SESARAM, EPE, é uma pessoa colectiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que se rege, nos termos do disposto no artigo 1º, nº 1, do DLR nº 12/2012/M, de 2 de Julho, pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, com as especificidades constantes dos estatutos e dos seus regulamentos internos, bem como pelas normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não os contrariem.

4. Realizada a auditoria, que se circunscreveu ao período de Outubro de 2009 a Dezembro de 2014, imputaram-se a todos os membros que ocuparam cargos no Conselho de Administração da SESARAM, EPE, no período de 4.07.2008 a 30.04.2015, várias infracções, originadoras de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

5. As quais foram detalhadas no relatório da Auditoria e enumeradas no seu quadro síntese, que aqui se dá por reproduzido.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

6. Após notificação das conclusões do Relatório da Auditoria aos visados, ex-membros do conselho de administração, veio António Miguel Freitas Ferreira, que desempenhara as funções de Presidente da SESARAM, EPE, no período de 1.01.2012 a 31.03.2014, proceder ao pagamento da totalidade da quantia a repor, a título de responsabilidade financeira reintegratória, tendo, na sequência disso, sido declarado extinto o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória relativamente a todos os responsáveis, nos termos do disposto no artigo 63º da LOPTC.

7. Subsistindo a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, veio o procedimento relativo a António Miguel Freitas Ferreira e Maria Sidónia Rodrigues Nunes a ser também declarado extinto, por pagamento voluntário, bem como o referente a António João Prado de Almada Cardoso, Hugo Calaboiça Amaro e João Miguel Rosa Gomes Sardinha, declarado extinto, por prescrição.

8. Três das cinco infracções financeiras inicialmente imputadas ao demandado Ricardo Manica, a título de responsabilidade financeira sancionatória, foram também declaradas extintas, por prescrição.

9. O demandado exerceu as funções de vogal do Conselho de Administração da SESARAM, EPE, ininterruptamente, no período de 1.01.2012 a 30.04.2015, sendo responsável pelas áreas da contabilidade, da gestão financeira e da informática.

10. No âmbito das suas funções, o demandado participou na reunião do Conselho de Administração de 25.11.2013, que contou com a presença do seu presidente, António Miguel Freitas Ferreira, onde foi deliberado autorizar a celebração de contratos de prestação de serviços com médicos anestesistas e outros especialistas para realizar cirurgias às cataratas, fora do horário normal de serviço, com início a 1.01.2014, pelo prazo de um ano (até 31.12.2014), sendo o valor estimado da despesa emergente de 849.750,00 €, dado que se previa a realização de 1.500 cirurgias anuais.

11. Na sequência daquela deliberação, no dia 1.01.2014, foi pactuado um contrato de prestação de serviços de anestesiologia com a sociedade comercial MF, Lda., representada pela sócia Isabel Seifert Ferreira, no qual a SESARAM, EPE, representada por António Miguel Ferreira, se comprometia a pagar o montante de 80,00 € de honorários por cirurgia, sujeito à redução remuneratória prevista no artigo 45º do DLR nº 42/2012/M, de 31.12.

12. A sociedade MF, Lda, tinha como sócios o então presidente da SESARAM, EPE, António Miguel Ferreira, e a sua mulher, Isabel Seifert Ferreira, sendo cada um detentor de 50% das respectivas quotas.

13. O contrato com aquela sociedade foi celebrado pelo prazo de 1 ano, tendo os pagamentos efectuados atingido o montante de 10.828,16 Euros, correspondente à facturação de 150 intervenções às cataratas realizadas pela médica anestesista Isabel Seifert Ferreira, respeitantes ao período de 9.02.2014 a 13.12.2014.

14. O gerente nomeado com poderes de representação para assinar contratos em nome da referida sociedade era António Miguel Ferreira, não estando Isabel Seifert Ferreira legalmente habilitada para a representar e obrigar.

15. O valor pago na sequência daquele contrato foi de 10.828,16 Euros, não obstante as facturas e recibos que suportaram os pagamentos não conterem os elementos obrigatórios elencados no nº 5 do artigo 36º do Código do IVA, nomeadamente a discriminação dos serviços prestados e a natureza do programa e número de turnos efectuados.

16. Na reunião do CA de 9 de Outubro de 2014, o demandado deliberou, conjuntamente com a então presidente da SESARAM, EPE, Maria Sidónia Nunes, prorrogar o contrato anteriormente celebrado com a MF, Lda., estimando-se para esta prorrogação uma despesa adicional de 79.500,00 Euros.

17. Esta prorrogação previa a realização de 25 turnos cirúrgicos por mês, a executar fora do horário normal de trabalho pelos profissionais aderentes, sendo cada equipa cirúrgica constituída por um médico anestesista.

18. E estipulava ainda que o director do bloco operatório deveria apresentar até 31 de Dezembro de 2014 um relatório de monitorização da execução deste programa, mencionando a evolução da recuperação da lista de espera cirúrgica, o qual nunca foi todavia apresentado.

19. Em termos de execução financeira desta prorrogação, a facturação emitida, relativa aos serviços médicos prestados nos últimos dois meses de 2014, atingiu o montante de 1.524,65 Euros, respeitantes a 3 turnos efectuados pela médica anestesista Isabel Ferreira e um pelo médico António Miguel Ferreira, sócios da empresa MF, Lda, sendo que os documentos comprovativos do pagamento destes serviços também não estavam

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

espelhados nos extractos contabilísticos e as facturas e recibos que suportaram os pagamentos não respeitavam os elementos exigidos pelo artigo 36º, nº 5, do Código do IVA.

20. Isabel Seifert Ferreira tinha a categoria de assistente graduada sénior de anestesiologia, da carreira médica, em regime de nomeação definitiva desde 17.09.2009 até 14.09.2010, data a partir da qual passou a possuir um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, sendo nomeada Directora do Serviço de Anestesiologia em 14.07.2011.

21. No período compreendido entre 1 de Novembro de 2009 e 31 de Dezembro de 2014, a sociedade comercial MF, Lda, facturou à SESARAM, EPE, o montante de 116.179,43 €, sendo que, no âmbito do programa de recuperação de listas de espera, foram pagos 227 turnos, realizados por ambos os sócios, no montante de 84.331,27 €, e que, quanto ao programa de cirurgia às cataratas, foram pagos 379 actos médicos realizados pela médica anestesista Isabel Ferreira, no montante de 31.848,16 €.

22. Ao deliberar a renovação do referido contrato, o demandado não ignorava o conteúdo deste, nomeadamente que o mesmo tinha sido pactuado com uma sociedade cujos sócios eram o António Miguel Ferreira e a mulher deste, Isabel Seifert Ferreira, ao abrigo de uma deliberação em que o Miguel Ferreira tinha intervindo.

23. Não desconhecendo que Isabel Ferreira estava sujeita ao regime de dedicação exclusiva, incompatível com o desempenho de qualquer outra actividade profissional pública ou privada.

24. Agiu livre e conscientemente.

25. O programa de recuperação em que os serviços em causa se integram vinha já sendo recorrentemente utilizado desde 2005 e visava colmatar atrasos, que ditaram a necessidade imperiosa de tratamento de pacientes em lista de espera.

26. O demandado é um funcionário cumpridor, rigoroso, empenhado, diligente, participativo e capaz.

27. Por aquelas qualidades e pela sua cordialidade, é estimado por todos os que com ele trabalham e trabalharam.

B) Factos não provados

1. Aquando da deliberação de 25.11.2013, o demandado tinha conhecimento de que a autorização de celebração de contratos de prestação de serviços com médicos anestesistas e outros especialistas para realizar cirurgias às cataratas se destinava a contratualização

com o António Miguel Ferreira, presidente do CA que interveio na deliberação, com a mulher deste ou com sociedade de que o mesmo fosse sócio.

2. O demandado assinou em representação da SESARAM, EPE, no dia 1.01.2014, o contrato de prestação de serviços de anesthesiologia pactuado com a sociedade comercial MF, Lda.

C) Motivação de Facto

A convicção em que se estribou o apuramento da matéria de facto formou-se a partir da análise do teor do Relatório de Auditoria nº 8/2019-FS/SRMTC, respectivas pastas e documentação de suporte, nomeadamente a que diz respeito às deliberações e ao contrato visados nos autos, aliás também anexados por cópia à contestação, bem como das declarações das testemunhas inquiridas em audiência de julgamento, Susana Ferreira da Silva, auditora na UAT III da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que esclareceu pontos fulcrais daquele relatório, Sandra Teixeira, coordenadora do núcleo de gestão financeira da SESARAM, EPE, que trabalhou de perto com o Conselho de Administração desta, Paulo Gomes Barros, que foi Director de Serviços na SESARAM, EPE, de 2009 a 2016, Filomeno Gomes, médico, Mário Filipe Rodrigues, que foi Presidente do CA, de 1994 a 2000 e de 2014 a 2015, José Maria Rodrigues, que foi Presidente do Conselho Fiscal, e Bruno Freitas, que trabalhou com o demandado de 2003 a 2007, os quais esclareceram as vicissitudes que ditaram a necessidade dos programas de recuperação de cirurgias, os termos em que funcionavam os diversos órgãos da SESARAM, EPE, nomeadamente o Conselho de Administração, o relacionamento existente entre os diversos dirigentes ou médicos, a forma como o demandado exercia as suas funções e o relacionamento deste com os demais dirigentes e médicos, mais traçando um perfil abonatório das qualidades do demandado, quer no âmbito laboral quer nas suas relações sociais.

Deverei esclarecer que o convencimento quanto aos factos narrados sob 22. e 23. resultou da consideração de que, aquando da deliberação de prorrogação do contrato de 1.01.2014, o demandado, cumpridor e rigoroso e diligente, nunca poderá ter deixado de se inteirar do conteúdo do mesmo, cuja análise era imprescindível àquela decisão, se conscienciosa, como se julga ter sido. Por outro lado, exercendo há já vários anos na SESARAM, EPE, não ignorava seguramente a qualidade e as funções dos intervenientes no contrato, António Miguel Ferreira e Isabel Ferreira, bem como o seu parentesco.

D) Motivação de Direito

1. Atenta a factologia apurada, não se provando que o demandado tivesse subscrito o contrato 1.01.2014, apenas será de enquadrar e eventualmente censurar a sua conduta relativa à intervenção nas reuniões do Conselho de Administração do SESARAM de 25.11.2013 e de 9.10.2014.

Além disso, não poderemos deixar de concordar com o demandado, quando sustenta que à deliberação de 25.11.2013 não deve sem mais ser dada uma dimensão prospectiva, que abranja os concretos contratos que vieram, ao seu abrigo, a ser pactuados. Nenhum elemento de prova tendo sequer sugerido que, aquando dessa deliberação, já se antevia, implicitamente sancionando, o contrato que veio a ser estabelecido com uma sociedade de que um dos elementos do Conselho de Administração era sócio.

2. Restará a deliberação de 9.10.2014, que prorrogou o contrato em apreço.

Nesse contrato, interveio António Miguel Ferreira, em representação da SESARAM, EPE, e Isabel Ferreira, sua mulher, em representação de sociedade da qual ambos eram sócios, cada um deles detentor de uma quota de 50%. Sendo certo que a Isabel, que veio a efectuar parte dos serviços assumidos por aquela sociedade, estava em regime de dedicação exclusiva.

Dúvidas não restam quanto à violação de lei que tal consubstanciou, quer relativamente ao impedimento, por intervenção em procedimento de formação de contrato quando neste havia interesse pessoal, por si, por cônjuge ou pela participação em sociedade comercial, desrespeitando o disposto nos artigos 24º, nºs 2, 3, alíneas a) e f), e 4, alínea b), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei nº 35/2014, de 20 de Junho), 16º, nºs 5 e 7, do Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da Região Autónoma da Madeira (DLR nº 12/2010/M, de 5 de Agosto) e 44º, alíneas a) e b), do Código de Procedimento Administrativo, quer quanto ao regime legal de incompatibilidades do exercício de funções, à margem do preceituado no artigo 23º, nºs 1 e 2, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

Não vemos como possa colher o argumento de que tal acto, como mera prorrogação, não passaria pela consideração dos termos do contrato. O acerto de tal juízo de valor redundaria na anulação da necessidade da prorrogação, convertida numa simples operação automática, esvaziada completamente de conteúdo. Quando, pelo contrário, uma das

funções desse acto de prorrogação era precisamente o de reequacionar e sopesar a bondade do contrato.

No entanto, não se poderá outrossim negar que de tal circunstância resulta uma atenuação do juízo de censura sobre quem deliberou essa prorrogação, por esta visar tão só a reiteração de algo que já tinha sido anteriormente apreciado. O que, como visto, não dispensaria a reponderação do que errado nele pudesse haver.

Já atrás adiantámos as razões que nos levaram à convicção quanto ao elemento subjectivo de imputação. Concluindo que o demandado agiu livre e conscientemente, não desconhecendo as circunstâncias que lhe impunham obstaculizar a prorrogação do contrato em apreço.

Tal actuação, no âmbito das funções que desempenhava no Conselho de Administração da SESARAM, EPE, fá-lo incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, como preconizado no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC.

3. O Ministério Público requereu a condenação do demandado, como autor material de duas infracções financeiras sancionatórias, p. e p. pelos artigos 65º, nºs 1, alíneas b) e d), e 4, da LOPTC, na pena de multa de 60 UC por cada uma, no valor global de 12.240,00 Euros.

No entanto, não se apurou que a participação do demandado na deliberação de 25.11.2013 pudesse ser reportada às ilegalidades apuradas. Nem que ele tivesse participado no contrato de 1.01.2014. O que reduz significativamente o espectro da sua conduta censurável, circunscrita à deliberação de prorrogação do contrato.

Acresce que as circunstâncias em que esta foi concretizada, de confiança numa certa fiabilidade do contrato prorrogado, na esteira de uma prática comum anterior e para assegurar interesses prementes de recuperação de atrasos no atendimento dos utentes, aliadas ao desempenho exemplar por que o demandado sempre pautou o exercício das suas funções, são factores que fazem diminuir de forma acentuada a ilicitude e a culpa. O que tudo nos leva a julgar verificados os pressupostos da atenuação especial preconizada no nº 7 do referido artigo 65º, com redução a metade do mínimo da previsão punitiva, resultante dos nº s 2 e 4 do mesmo preceito. Devendo, *in casu*, a multa por cada infracção ser fixada no mínimo legal de 3.060,00 € (= 180 UC : 3 : 2 x 102,00 €).

Uma nota final, relativa à impossibilidade de relevação da responsabilidade a que o demandado alude na sua contestação. Tal faculdade assiste tão só à 1ª e à 2ª Secções, no

âmbito dos respectivos processos, não sendo passível de utilização no presente, da competência da 3ª Secção, como decorre dos preceitos dos artigos 65º, nº 9, 79º, nº 2, e 58º da LOPTC. Tratando-se de uma Secção Regional, a relevação compete também ao respectivo juiz, como previsto nos artigos 104º, alínea c), 106º, 107º e 108º daquela lei. O que poderá ter turbado um pouco a percepção da referida impossibilidade. Ou seja, embora o juiz da Secção Regional intervenha para decidir matérias da competência das 1ª e 2ª Secções (artigos 105º, 106º e 107º), não poderá nos processos jurisdicionais (artigo 108º) utilizar uma faculdade que apenas lhe é conferida no exercício daquela.

III

DISPOSITIVO

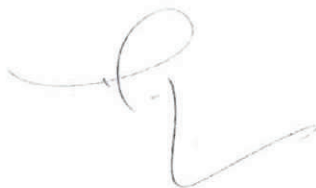
Condeno o demandado RICARDO NUNO RODRIGUES FERNANDES MANICA, como autor de cada uma de duas infracções financeiras sancionatórias, previstas e punidas nos termos do artigo 65º, nºs 1, alíneas b) e d), 2, 4 e 7 da LOPTC, na multa de 3.060,00 €, o que perfaz uma multa global de 6.120,00 €.

Emolumentos a cargo do demandado (artigos 1º, 2º e 14º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

Notifique, registe e publique.

Ponta Delgada, 20 de Outubro de 2020

O Juiz Conselheiro



(Araújo Barros)