

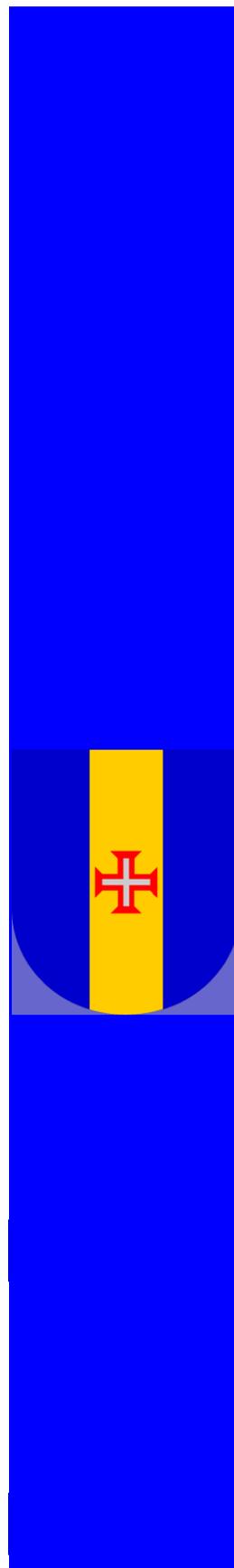


Relatório n.º 4/2013-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao
SESARAM, E.P.E. - contratação pública -
2011/2012**

Processo n.º 03/12 – Aud/FC

Funchal, 2013





PROCESSO N.º 03/12-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante ao
SESARAM, E.P.E. - contratação pública -
2011/2012**

**RELATÓRIO N.º 4/2013-FC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Março/2013



ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
FICHA TÉCNICA	3
1. SUMÁRIO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	7
1.4. RECOMENDAÇÕES	7
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	9
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	9
2.3. CARACTERIZAÇÃO DO SESARAM.....	11
2.4. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	14
2.5. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	14
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	16
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	19
3.1. APRECIACÃO DE CARÁTER GERAL	19
3.2. APRECIACÃO DE CARÁTER ESPECÍFICO.....	21
3.2.1. <i>Acatamento da recomendação formulada na Decisão n.º 11/FP/2011</i>	21
3.2.2. <i>Execução de contrato visado pelo TC</i>	23
3.2.3. <i>Contratos isentos de fiscalização prévia</i>	25
3.2.4. <i>Contratos dispensados de fiscalização prévia</i>	47
3.3. A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE RACIONALIZAÇÃO DE CUSTOS	49
3.4. O PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	52
4. EMOLUMENTOS	57
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	59
ANEXOS	61
I – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	63
II – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS	65
III – PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA LANÇADOS APÓS A RECOMENDAÇÃO PROFERIDA NA DECISÃO N.º 11/FP/2011	67
IV – PROCEDIMENTOS DESENCADEADOS PARA A AQUISIÇÃO DE REAGENTES DE LABORATÓRIO DE HORMONOLOGIA E DE BIOQUÍMICA.....	69
V – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	71

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
AD ('s)	Ajuste (s) direto (s)
al. (s)	Alínea (s)
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE
art. ^{o(s)}	Artigo (s)
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CHF	Centro Hospitalar do Funchal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DCPFAJ	Departamento de Contratação Pública, Farmácia e Assuntos Jurídicos
DIE	Departamento de Instalações e Equipamentos
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAPL	Direção Regional de Administração Pública e Local
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DS	Documentação de suporte
E.P.E.	Entidade pública empresarial
ESB, Ld. ^a	ESB - Empresa de Serviços dos Bombeiros da Região Autónoma da Madeira, Ld. ^a
FC	Fiscalização concomitante
FP	Fiscalização prévia
IASAÚDE	Instituto da Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM
ISS, Ld. ^a	ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld. ^a
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na alteração feita pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e a Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto)
OE	Orçamento(s) do Estado
O.O.	Objetivo operacional
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PIDDAR	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Madeira
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
PT	Papel de trabalho
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho do Governo Regional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
Ref. ^a	Referência
SA	Serviço de Aprovisionamento



SIGLA / ABREVIATURA	DENOMINAÇÃO
<i>SECURITAS, S.A.</i>	<i>SECURITAS Serviços e Tecnologia de Segurança, SA</i>
SERAM	Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira
<i>SERLIMAWASH, Ld.ª</i>	<i>SERLIMAWASH - Lavandaria Industrial, Ld.ª</i>
SESARAM	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SRF	Secretaria Regional das Finanças
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRAS	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
SRS	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STSI	Serviço de Tecnologias e Sistemas de Informação
TC	Tribunal de Contas
<i>TECNOVIA, S.A.</i>	<i>TECNOVIA Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento colige os resultados da ação de fiscalização concomitante ao Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E. (adiante designado por SESARAM), direcionada para a análise das despesas realizadas na área da contratação pública com a aquisição de bens e de serviços e empreitadas de obras públicas¹, em sintonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2012².

1.2. Observações

Com base na auditoria realizada, expõem-se as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo deste documento:

1.2.1. Organização e funcionamento

Contrariamente ao estipulado na al. d) do n.º 1 do art.º 13.º-B do Decreto-Lei (DL) n.º 558/99, de 17 de dezembro³, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas, o órgão de gestão e de administração do SESARAM não deu a conhecer, em aviso a publicar no JORAM, os elementos curriculares dos seus membros (cfr. o ponto 2.5.).

1.2.2. Contratação pública

No âmbito dos 16 atos e contratos analisados, envolvendo empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços, incluindo tarefas e avenças, com um volume financeiro na ordem dos 13 717 959,67€ (s/IVA):

- a) O SESARAM, suportando-se no regime de exceção consagrado no art.º 5.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos⁴ (CCP), pautou a sua atuação por regulamentos internos que não acolhem na plenitude os princípios basilares que norteiam a contratação pública, em desconformidade com o determinado no mesmo art.º 5.º, n.º 6, al. a), designadamente os da transparência, da igualdade e da concorrência, evidenciados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, e os da imparcialidade e boa-fé, e os demais preceitos gerais que regulam a atividade administrativa.

Como tal, recorreu de modo sistemático a ajustes diretos ou a consultas ao mercado, com convite direto a uma ou várias entidades à sua escolha, sempre que os contratos a celebrar envolviam despesas de valor inferior aos limiares comunitários⁵, e superior aos montantes definidos nos art.ºs 19.º, al. a), e 20.º, n.º 1, al. a), do mesmo diploma⁶ para efeitos de adoção obrigatória do concurso público (cfr. o ponto 3.1.1.).

¹ O plano da auditoria, as fases em que se decompõe, a calendarização e a constituição da equipa, foram aprovados pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 27 de abril de 2012, exarado na Informação n.º 35/2012-UAT I, de 24 de abril. Posteriormente, pela Informação n.º 90/2012-UAT I, foi a respetiva calendarização reajustada, e deferida pelo Juiz Conselheiro a 25 de setembro. Os trabalhos de campo da ação tiveram lugar entre 7 e 18 de maio de 2012.

² Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 02/11-PG, publicada no Diário da República (DR), Série II, n.º 244, de 22 de dezembro de 2011, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), Série II, n.º 235, de 20 de dezembro de 2011.

³ Na redação introduzida pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, e no art.º 15.º do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto.

⁴ Que o dispensava da aplicação da respetiva Parte II no que se refere à formação dos contratos.

⁵ Referidos nas als. a) e b) do n.º 3 do art.º 5.º do CCP respetivamente, e fixados nas als. b) e c) do art.º 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, concretamente, no caso da aquisição de bens móveis e de serviços, 193 mil euros, e no das empreitadas, 4 845 mil euros.

⁶ Respetivamente, 202 250 € e 101 250€, valores a partir dos quais o CCP obriga ao lançamento de concursos públicos para a adjudicação de empreitadas de obras públicas e para aquisições de bens e serviços, respetivamente nos termos da al. b) do art.º 19.º, e da al. a) do n.º 1 do art.º 20.º, acrescido, na RAM, do coeficiente de 1,35 previsto no DLR n.º 34/2008/M (cfr. o n.º 1 do art.º 4.º).

- b)** Foi o caso da opção, no âmbito dos dois adicionais ao contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar, por ajustes diretos, ao invés de concursos públicos, o que pôs em causa os princípios enunciados na alínea a), porquanto cifraram-se em 1 648 723,00€ (s/IVA) e 4 374 000,00€ (s/IVA) (cfr. o ponto 3.2.3.A.1.).
- c)** O mesmo se verificou nos quatro contratos relativos a prestações de serviços de segurança e vigilância privada, no montante global de 576 142,40€ (s/IVA), que evidenciam o fracionamento da despesa, em oposição ao estatuído no art.º 16.º do DL n.º 197/99, e que foram subtraídos ao regime de um procedimento mais solene e aberto à concorrência, pondo em causa os citados princípios aplicáveis à contratação pública (cfr. o ponto 3.2.3 C.2).
- d)** Atuação que se reiterou previamente à outorga do contrato da prestação de serviços de limpeza – Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde, e onde se apurou, de igual modo, que a recomendação proferida pela SRMTC na Decisão n.º 11/FP/2011, de 8 de setembro, que manda o SESARAM lançar “ (...) procedimentos de formação de contratos (...) abertos ao mercado, que garantam e salvaguardem condições de efetiva concorrência e melhor assegurem a defesa e prossecução do interesse público, designadamente numa ótica financeira”, não foi acolhida (cfr. o ponto 3.2.3.D.3.1).
- e)** As cláusulas dos adicionais ao contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar, fizeram retroagir os seus efeitos a momento anterior ao da sua adjudicação, quando ainda não se encontravam verificados os pressupostos para tal, o que fere as normas dos art.ºs 127.º e 128.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), situação que também se registou no contrato de prestação de serviços de assistência técnica de equipamento *CANON* e no de prestação de serviços de segurança e vigilância privada (cfr. os pontos 3.2.3.A.2, 3.2.3.B.1 e 3.2.3.C.1).
- f)** As deliberações do Conselho de Administração (CA) autorizadoras da celebração e da renovação de contratos de prestação de serviços com idêntico objeto e a mesma contraparte, não previram a redução remuneratória determinada no art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, aplicável às entidades públicas empresariais *ex vi* do n.º 3 do art.º 54.º, n.º 3, do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro. Registe-se, porém, que no exercício do contraditório, as entidades auscultadas remeteram os comprovativos da aplicação, *a posteriori*, da medida de redução remuneratória a esses contratos (cfr. os pontos 3.2.3.A.3, 3.2.3.C.3, 3.2.3.D.3.2, 3.2.4.B).
- g)** As adjudicações, na sequência de ajustes diretos com fundamento na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, que permite a seleção deste procedimento quando a prestação do objeto a contratar apenas possa ser confiada a uma entidade determinada por motivos técnicos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, quando concomitantemente decorriam procedimentos mais solenes para a aquisição dos mesmos bens em mercado livre, denuncia a violação daquela norma e a inobservância de uma formalidade essencial – o recurso ao concurso público (cfr. o ponto 3.2.4.A).
- h)** O SESARAM não exerceu o poder de fiscalização que lhe competia, no que tange ao exato cumprimento das cláusulas contratuais da prestação de serviços de transporte terrestre, em ambulância, de doentes não urgentes da RAM, celebrado a 15 de abril de 2008 (cfr. o ponto 3.2.2.).
- i)** Em desrespeito pelo princípio da transparência expressamente consagrado no n.º 1 do art.º 4.º do CCP, não publicitou, no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos, designadamente no www.base.gov.pt, os elementos referentes à formação e execução dos contratos celebrados, quando a isso se encontrava obrigado por força do art.º 465.º do CCP (cfr. o ponto 3.1.1.).

1.2.3. Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

A medida que previa a redução de custos operacionais, incluindo cargos dirigentes, até ao final do 1.º trimestre de 2012, contemplada no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) da RAM, ainda não tinha sido implementada a 30 de junho pelo SESARAM (cfr. o ponto 3.3.).



1.2.4. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

No âmbito da Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, contrariamente às recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção, sobressai que o correlativo Plano (cfr. o ponto 3.4.):

- Foi aprovado em julho de 2010, e não até finais de 2009 como deveria;
- Foi disponibilizado na página eletrónica do SESARAM, na *internet*, dois anos depois, em julho de 2012;
- Descurrou aspetos cruciais na área da contratação pública, designadamente a preferência pela opção de procedimentos concursais;
- O relatório de execução, que deveria ser anual e reportar-se à data de entrada em funções (julho de 2011) da comissão destinada à monitorização da sua implementação, diz respeitar ao período compreendido entre julho de 2010 e abril de 2012 (data da sua conclusão), não é exato quanto à evidência da concretização de determinadas medidas.

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no ponto 1.2.2, als. b), c), d), e), f) e g), configuram infrações financeiras geradoras de eventual responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril (cfr. o anexo I)⁷.

Contudo, a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória enunciada no ponto 1.2.2, als. b), c), d), e) e g), por se encontrarem preenchidos os requisitos enunciados nas al. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º, da LOPTC, na versão saída da citada Lei n.º 35/2007.

A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo 150 UC⁸ de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º. Com o pagamento da multa, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

1.4. Recomendações

No contexto das várias matérias expostas no relatório, e que se encontram resumidas nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas (TC) recomenda ao SESARAM que:

1. Proceda à divulgação anual, através de aviso a publicitar no JORAM, dos elementos informativos indicados nas als. a) a e) do art.º 15.º do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto, relativos aos membros do CA.

⁷ Diploma entretanto novamente alterado pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

⁸ Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O art.º 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€ – a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da al. a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, decisão que foi mantida no art.º 79.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2012].

2. Respeite de forma escrupulosa os princípios que norteiam a contratação pública⁹ e que se encontram expressamente salvaguardados naquele Código e, nessa decorrência, as normas que definem os tipos e escolha de procedimentos tipificados na sua Parte II.
3. Na celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços observe as normas definidas nas leis do OE e do orçamento da RAM em vigor em cada ano, em particular as que prevêm a aplicação de reduções remuneratórias.
4. Assegure a exata execução dos contratos que celebra através do exercício do poder de fiscalização que lhe é conferido contratual e legalmente.
5. Diligencie pela rigorosa avaliação das necessidades a suprir, através da exata quantificação e especificação dos serviços pretendidos, e da ponderação de alternativas face aos recursos existentes (humanos e financeiros), bem como pelo planeamento atempado da contratação, de modo a acautelar as regras aplicáveis aos contratos públicos e a alcançar melhores resultados para o erário público.
6. Cumpra as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção, no que concerne às exigências relativas à elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC).

⁹ Visto que atualmente o SESARAM encontra-se integralmente sujeito à disciplina vertida no CCP, por força da revogação do regime de exceção consagrado no n.º 3 do art.º 5.º, operada pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivos

A ação insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo TC, sendo orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, ou ainda que a ela sujeitos, se justifique acompanhar a sua execução, de acordo com o disposto nos art.ºs 38.º, n.º 1, al. b), e 49.º, n.º 1, da LOPTC.

Em concreto, foram auditados os procedimentos, atos e contratos geradores de despesa na área da contratação pública (empreitadas e aquisições de bens e serviços), com referência ao período compreendido entre **1 de janeiro de 2011 e 31 de janeiro de 2012** (13 meses), tendo em vista aferir a sua conformidade face à legislação em vigor neste domínio.

Para esse fim foram definidos os quatro objetivos operacionais seguintes:

- ⇒ Caracterizar a entidade pública empresarial auditada em termos de organização e funcionamento e respetivo enquadramento na área objeto da ação, o quadro legislativo e regulamentar que rege a sua atividade, e os recursos financeiros e humanos de que dispõe para o efeito;
- ⇒ Aferir a legalidade e a regularidade dos procedimentos, atos e contratos praticados e/ou celebrados no âmbito da contratação pública, no período em referência, selecionados a partir de uma amostra do respetivo universo;
- ⇒ Confirmar a tomada e/ou implementação de medidas de racionalização de custos, face à necessidade de garantir a sustentabilidade dos gastos na área da saúde e à excecionalidade da presente conjuntura financeira e económica;
- ⇒ Verificar, comprovar e apreciar a implementação do PGRCIC.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução dos trabalhos desta ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume D)¹⁰, em sintonia com a metodologia traçada no Plano Global da Auditoria (PGA)¹¹, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ⇒ Levantamento do universo dos procedimentos, atos e contratos de contratação pública, e definição de uma amostra representativa dos mesmos, integradores do universo de despesas a auditar¹²;
- ⇒ Consulta e análise da documentação de suporte dos processos selecionados (amostra), a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira

¹⁰ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro.

¹¹ Aprovado pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 27 de abril de 2012, exarado na Informação n.º 35/2012-UAT I, de 24 deste mesmo mês (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 15 a 19).

¹² A definição da amostra foi suportada pela informação prestada pelo SESARAM através do ofício com a ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012 (cfr. a Pasta do Processo da auditoria, págs. 13 a 14, e Pasta da DS, Vol. I, Separador 1.), constando os inerentes critérios de seletividade no anexo I da citada Informação n.º 35/2012-UAT I. Porém, uma vez que esta entidade não publica no Portal dos Contratos Públicos a totalidade dos ajustes diretos contratualizados, nem evidencia informações neste âmbito na respetiva página eletrónica na *internet*, não foi possível confirmar os dados apresentados.

das despesas em causa, bem como de outros elementos que se afiguraram relevantes para o desenvolvimento da ação¹³;

- ⇒ Realização de entrevistas junto dos intervenientes nos processos de contratação pública, ao nível da sua instrução e execução, material e financeira;
- ⇒ Utilização de questionário(s) orientador(es) no levantamento dos procedimentos e das medidas instituídas ao nível do estabelecimento/cumprimento das orientações, nomeadamente ao nível da racionalização das despesas e da implementação do PGRIC;
- ⇒ Confirmação, a nível procedimental e contabilístico, das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

Considerando que o SESARAM é uma entidade pública de natureza empresarial que opera na área da saúde pública, foram tidos em conta os princípios e normas por que se rege o sector empresarial da Região Autónoma da Madeira (SERAM) constantes do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto¹⁴, bem como a disciplina aplicável à realização de despesas com a contratação pública, concretamente o CCP, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro¹⁵, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto¹⁶, e o DL n.º 197/99, de 8 de junho¹⁷, nas situações em que ainda era aplicável.

Nesta sede importa referir que o SESARAM, encontrava-se, nos termos do art.º 5.º, n.º 3, do CCP, excluído da aplicação da sua parte II, que consagra os *Tipos e escolha de procedimentos* que as entidades adjudicantes devem adotar com vista a formação de contratos públicos¹⁸. Todavia, os atos e contratos analisados no âmbito desta ação serão apreciados à luz dos princípios gerais e basilares da contratação pública expressamente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, daquele Código, designadamente, o da transparência, da igualdade e da concorrência, mas também os da imparcialidade e boa-fé, e os demais preceitos gerais que norteiam a atividade administrativa constantes quer da Constituição da República Portuguesa (CRP), quer do CPA, conforme decorre do art.º 5.º, n.º 6, al. a), do CCP.

Teve-se ainda em atenção, em matéria de execução orçamental, as normas consagradas nos orçamentos da RAM dos últimos três anos, para além do de 2012¹⁹, e dos decretos regulamentares que os colo-

¹³ Os processos selecionados atendem à estrutura administrativa e técnica do SESARAM, compreendendo não só os serviços que o constituem integrados nos Serviços de Apoio à Gestão e Logística, como também os Serviços Assistenciais Hospitalares (que integram os hospitais Dr. Nélio Mendonça e Marmeleiros) e os Serviços Assistenciais dos Cuidados de Saúde (compostos pelos agrupamentos de Centros de Saúde e pela Unidade de Saúde Dr. Francisco Rodrigues Jardim).

¹⁴ Alterado pelo DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro. O SESARAM está igualmente sujeito ao regime previsto no DLR n.º 4/2003/M, de 7 de abril, na redação dada pelo DLR n.º 23/2008/M, de 23 de junho, que aprovou o sistema regional de saúde da RAM. Assim, nos termos do art.º 34.º do DLR n.º 13/2010/M, as entidades públicas empresariais (EPE) da RAM não estão sujeitas às normas da contabilidade pública.

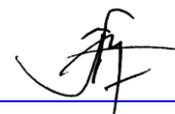
¹⁵ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, e alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, 3/2010, de 27 de abril, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL's n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, 131/2010, de 14 de dezembro, 69/2011, de 15 de junho, 117-A/2012, de 14 de junho, e 149/2012, de 12 de julho.

¹⁶ Objeto da Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR's n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, e 5/2012/M, de 30 de março.

¹⁷ Diploma que estabelecia o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços, e que foi revogado, com exceção dos art.ºs 16.º a 22.º e 29.º, e a partir de 30 de julho de 2008, pelo DL n.º 18/2008 [nesse sentido, cfr. a al. f) do n.º 1 do art.º 14.º deste diploma]. Estas normas foram igualmente revogadas, a partir de 1 de abril de 2011, pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, mas posteriormente ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril.

¹⁸ Atualmente, por via da alteração ao CCP operada pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho, aquele regime de exceção foi suprimido, sendo que a partir de 11 de agosto de 2012, data da sua entrada em vigor, o SESARAM passou a estar sujeito, na íntegra, à disciplina vertida naquele Código.

¹⁹ Com especial atenção para as relacionadas com a contenção de despesa prevista nos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, e 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovaram, respetivamente, os orçamentos



caram em execução²⁰, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2011, e a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o do ano de 2012, as medidas previstas no PAEF, aprovado a 27 de janeiro de 2012²¹, e as orientações constantes do Despacho n.º 24/2011, do Presidente do Governo Regional, de 15 de novembro²².

2.3. Caracterização do SESARAM

2.3.1. Ao nível institucional, organizacional e operativo

Pelo DLR n.º 9/2003/M, de 27 de maio, alterado e republicado pelo DLR n.º 23/2008/M, de 23 de junho, retificado pela Declaração de Retificação n.º 44/2008, de 8 de agosto²³, foi criado o SESARAM²⁴, entidade pública empresarial que se rege pelo regime e orgânica publicados em anexo àquele diploma e que, em harmonia com a norma do art.º 6.º, n.º 2, al. g), do DRR n.º 8/2011/M, de 14 de novembro²⁵, está sob a superintendência da SRAS.

Como pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regula-se ainda pelas normas em vigor para o Sistema Regional de Saúde (SRS) que não sejam incompatíveis com a sua natureza, pelos regulamentos internos e, subsidiariamente, pelas normas aplicáveis ao setor empresarial da Região, vertido no DLR n.º 13/2010/M, alterado pelo DLR n.º 2/2011/M.

Com efeito, por força dos art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), e 7.º, n.º 1, do DLR n.º 4/2003/M, de 7 de abril, diploma que define as normas reguladoras aplicáveis ao SRS, na redação dada pelo DLR n.º 23/2008/M²⁶, o SESARAM é uma das componentes deste Sistema²⁷, o qual integra um conjunto de instituições e serviços públicos, independentemente da natureza que revistam, e que desenvolvem “*atividades de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, na área da saúde*”, tuteladas pela SRAS²⁸, com regime próprio.

Assim, de acordo com o art.º 3.º dos seus estatutos, incumbe por excelência ao SESARAM “*(...) a prestação de cuidados de saúde à população, designadamente aos beneficiários do Serviço Regional de Saúde (...) e a todos os cidadãos em geral*”, para além de “*(...) desenvolver actividades de inves-*

da RAM para os anos de 2009 a 2011, tendo este último sido alterado pelos DLR n.ºs 4/2011/M, de 11 de março; 11/2011/M, de 6 de julho; e 13/2011/M, de 5 de agosto. Foi ainda levado em conta o DLR n.º 5/2012/M, que aprovou o orçamento regional para 2012, porquanto ainda que publicado a 30 de março de 2012, a sua produção de efeitos reporta-se a 1 de janeiro deste ano.

²⁰ Em particular, o DRR n.º 3/2011/M, de 18 de maio, relativamente ao orçamento regional de 2011, e o DRR n.º 16/2012/M, de 4 de julho, no tocante ao ano de 2012.

²¹ Através da Resolução do Conselho do Governo Regional (RCG) n.º 41/2012, em concreto, os pontos 71 e 72, destinado a vigorar até 2015.

²² Publicado no JORAM, 2.ª série, n.º 218, de 23 de novembro de 2011, define orientações para a redução das estruturas administrativas dos serviços da Administração Pública Regional, extensível às empresas públicas, até 15 a 20%, incluindo cargos de direção.

²³ Através da qual as referências feitas ao SAÚDERAM, E.P.E., consideram-se feitas ao SESARAM, E.P.E.. O DLR n.º 9/2003/M, foi posteriormente alterado pelo DLR n.º 20/2005/M, de 25 de novembro, e depois revogado pelo DLR n.º 12/2012/M, de 2 de julho.

²⁴ Primeiramente designado por Serviço Regional de Saúde e depois por SAÚDERAM, E.P.E..

²⁵ Aprovou a organização e funcionamento dos serviços do Governo Regional da Madeira.

²⁶ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 44/2008, de 8 de agosto.

²⁷ Tem por função a promoção da saúde e a prestação de cuidados, a sua regulação e financiamento, e como componentes, para além do SRS (responsável pela promoção e a prestação de cuidados da saúde), os serviços e organismos que integram a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (SRAS) (entidade tutelar e reguladora da área da saúde), as autoridades e os subsistemas de saúde, as instituições particulares de solidariedade social, e as entidades privadas e os profissionais que celebrem acordos no âmbito da prestação de cuidados de saúde – cfr. os art.ºs 2.º, e 5.º a 7.º, do DLR n.º 4/2003/M, na versão republicada pelo DLR n.º 23/2008/M.

²⁸ Nos termos do art.º 2.º do DRR n.º 7/2012/M, de 1 de junho de 2012, que aprovou a sua orgânica, a SRAS é o departamento do Governo Regional da Madeira com atribuições no setor da saúde.

tigação e formação” no âmbito da saúde e de garantir “ (...) o apoio técnico e logístico ao desenvolvimento dos programas de saúde de âmbito regional promovidos pelo Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais IP-RAM²⁹, bem como a aquisição de bens e serviços e demais encargos de funcionamento dos serviços locais de saúde pública, nos termos da lei”. Para o efeito, integram o SRS os Hospitais da Cruz de Carvalho³⁰ e dos Marmeleiros, os Centros Dr. Agostinho Cardoso e de Santiago, e os centros de saúde locais e concelhios³¹.

Manda o art.º 9.º do DLR n.º 23/2008/M que os serviços do SESARAM se organizem em departamentos que englobem unidades funcionais, com o objetivo de “ (...) desenvolver a sua ação por centros de responsabilidade que permitam a realização, internamente contratualizada, dos respetivos programas de actividade com autonomia e responsabilidade, de modo a possibilitar formas de trabalho centradas no cidadão de acordo com boas práticas de gestão clínica”.

Como tal, a sua estrutura organizacional e funcional consta do Regulamento Interno publicado no JORAM, a 24 de dezembro de 2008³², alterado e republicado a 15 de fevereiro de 2010³³, e objeto de nova alteração a 16 de junho de 2010³⁴. Entretanto, um novo Regulamento Interno desta entidade, de 26 de setembro de 2012, entrou em vigor a 1 de outubro seguinte³⁵.

Tendo presente que ao SESARAM compete a promoção e proteção da saúde da população da RAM, e que dele fazem parte os estabelecimentos que integram o SRS, dispõe de uma estrutura organizativa decomposta em três áreas essenciais – a assistencial, a de apoio logístico e a de apoio ao CA – traduzidas nas 4 categorias de serviços que o constituem, em concreto: o Serviço de Apoio Direto ao CA; os Serviços Assistenciais Hospitalares; os Serviços de Apoio à Gestão e Logística; e os Serviços Assistenciais dos Cuidados de Saúde Primários. Assim, é responsabilidade dos respetivos dirigentes “ (...) garantir o desempenho e a qualidade dos serviços a prestar, (...) a utilização e eficiente aproveitamento dos recursos postos à sua disposição, segundo as melhores práticas de gestão” e também “ (...) assegurar uma gestão económica dos seus recursos” (vide o art.º 29.º do Regulamento Interno).

Reportando-nos à área abrangida pela auditoria, sobressaem, na respetiva orgânica, os Serviços de Apoio à Gestão e Logística³⁶, e nestes, o Departamento de Contratação Pública, Farmácia e Assuntos Jurídicos (DCPFAJ), com atribuições ao nível da “ (...) definição da política de gestão de recursos materiais, no âmbito da aquisição de bens e serviços e realização de empreitadas e assegurar a sua execução”, e também do medicamento, e “ (...) coordenar o apoio jurídico e contencioso – art.º 54.º,

²⁹ Entidade que, nos termos do DLR n.º 4/2003/M, administra o SRS, e com a qual o SESARAM celebra contratos-programa para o desenvolvimento das suas atividades.

³⁰ Atualmente designado Hospital Dr. Nélio Mendonça. O Hospital Central do Funchal resulta da conjugação dos dois hospitais Dr. Nélio Mendonça e dos Marmeleiros.

³¹ A prossecução e desenvolvimento das atribuições do SESARAM no âmbito dos cuidados de saúde primários estão a cargo, na Madeira, dos centros de saúde distribuídos por três agrupamentos: o dos Centros de Saúde do concelho do Funchal, o dos Centros de Saúde da Zona Oeste e o dos Centros de Saúde da Zona Leste, e no Porto Santo, da unidade de saúde Dr. Francisco Rodrigues Jardim. Entretanto, pelo novo regulamento interno (em vigor a partir de 1 de outubro de 2012), os três agrupamentos referidos deram lugar a um único denominado Agrupamento de Centros de Saúde.

O conjunto dos centros de saúde e respetivas extensões, a 31 de dezembro de 2010, totalizavam 51 unidades distribuídas por toda a RAM (cfr. o plano de atividades do SESARAM reportado a 2011, ponto 5.5.).

Pelo DLR n.º 12/2012/M, que produziu efeitos a 3 de julho de 2012, o SRS passou a integrar o hospital Dr. João de Almada e deixou de abarcar o Centro de Santiago.

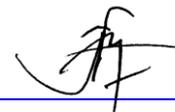
³² Na série II, suplemento, n.º 245, e retificado pela Declaração de Retificação de 23 de fevereiro de 2009, publicada no JORAM, série II, n.º 40, de 26 de fevereiro.

³³ Na série II do JORAM, n.º 29, em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

³⁴ Data da sua publicação na série II do JORAM, n.º 111.

³⁵ Publicado na série II, n.º 165, do JORAM. Cfr. o art.º 71.º que dispõe sobre a sua entrada em vigor. Não obstante, as referências feitas ao regulamento interno correspondem àquele em vigor à data da realização da ação, ou seja, o de 15 de fevereiro de 2010, com a alteração de 16 de junho desse ano.

³⁶ Constituídos por cinco departamentos, a saber: o de Apoio ao Doente; o de Recursos Humanos; o de Contratação Pública, Farmácia e Assuntos Jurídicos; o de Instalações e Equipamentos; e o Departamento Financeiro e de Tecnologias de Informação; e por dois serviços: o de Saúde Ocupacional e o de Assuntos Gerais (art.º 47.º).



al. a), do *Regulamento Interno*. Ao Departamento de Instalações e Equipamentos (DIE) compete também “*Programar, executar e acompanhar as empreitadas de obras públicas que lhe sejam cometidas, bem como elaborar os elementos da solução da obra*” [vide o art.º 55.º, n.º 1, al d), do mesmo Regulamento]³⁷.

O DCPFAJ compreende três serviços: o de Aprovisionamento, o Farmacêutico e o Jurídico. Destes, destaca-se o Serviço de Aprovisionamento (SA), pelo seu papel essencial de apoio ao nível logístico a todos os serviços que compõem o SESARAM, através da definição, promoção e execução de ações tendentes à satisfação das necessidades de bens, serviços e de empreitadas de obras públicas, acautelando o planeamento da aquisição de bens e de prestação de serviços e diligenciando pelo seu fornecimento “ (...) *em tempo útil, ao menor custo possível, nas quantidades e qualidades desejadas*”, bem como assegurando e organizando os inerentes processos (cfr. os art.ºs 1.º, 2.º e 9.º, do Regulamento da Área de Aprovisionamento em vigor). Para tal, e segundo o Regulamento Interno, integra a Unidade de Aquisições e a Unidade de Planeamento e Armazéns [cfr. o art.º 47.º, n.º 1, al. c), ponto I.]³⁸.

2.3.2. Recursos humanos, financeiros e fontes de financiamento

A 31 de dezembro de 2010 o SESARAM dispunha de um total de 5 085 trabalhadores, repartidos por várias carreiras e grupos profissionais³⁹, e distribuídos pelos diversos serviços que o compõem.

Para 2011, os investimentos da responsabilidade do SESARAM, que integravam o plano de investimentos da SRAS (PIDDAR) desse ano, no capítulo da Saúde, ascendiam a 10 767 940€⁴⁰.

Para além dos fundos próprios e comunitários, o SESARAM é financiado essencialmente pelo orçamento da RAM, através da execução de contratos-programa⁴¹, que têm por função assegurar a prestação de cuidados de saúde traduzida na produção assistencial, estimada para 2011 em 263 085 208€⁴².

No ano de 2011, os principais custos operacionais do SESARAM, no total de 237 582 161,04€, foram os seguintes:

Quadro 1. Estrutura dos custos operacionais do SESARAM - 2011

CUSTOS OPERACIONAIS	EM VALOR	EM %
<i>Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas</i>	47.690.732,48€	22,3%
<i>Fornecimentos e serviços externos</i>	32.364.982,47€	15,1%
<i>Gastos com o pessoal</i>	133.903.295,15€	62,5%
<i>Outros gastos operacionais</i>	159.212,30€	0,1%
TOTAL DE CUSTOS	214.118.222,40€	100,0%

Fonte: Demonstração de Resultados que acompanhou os documentos de prestação de contas de 2011, do SESARAM.

³⁷ Tendo os 3 processos de empreitada abrangidos pela ação sido lançados pelo DIE.

³⁸ Todavia, se atendermos ao Regulamento da Área de Aprovisionamento, verificamos que este é composto por duas divisões: a de Aquisições e a de Armazéns (art.ºs 5.º e 8.º), competindo àquela proceder à elaboração e execução dos procedimentos de aquisição de bens e de serviços (art.º 9.º). Por outro lado, o Regulamento Interno integra no DCPFAJ o Serviço jurídico [art.º 47.º, n.º 1, al. c), ponto III.], mas o Regulamento da Área de Aprovisionamento contempla o Gabinete Técnico-Jurídico de apoio e de consultadoria (art.º 18.º).

³⁹ Nomeadamente, a carreira de administração hospitalar, médica hospitalar e médica de clínica geral, enfermagem, técnica superior e técnica superior de saúde, técnica de diagnóstico e terapêutica, especialista de informática e técnico de informática, docente, técnica, técnica profissional e técnica operacional, para além do pessoal dirigente e de chefia (cfr. o seu balanço social de 2010).

⁴⁰ Cfr. o anexo 10 do seu plano de atividades para 2011.

⁴¹ Que estabelecem, designadamente, os objetivos, as metas qualitativas e quantitativas da atividade a produzir, os preços e os indicadores de avaliação de desempenho dos serviços e do nível de satisfação dos utentes e as demais obrigações assumidas pelas partes. De acordo com o plano estratégico do SESARAM de 2010/2011, os proventos com origem nos contratos-programa estabelecidos com a RAM (através do IASAÚDE, enquanto entidade financiadora do SRS) superam os 90%. Isto porque, mediante a celebração de contratos-programa com aquele Instituto, o SESARAM fatura os serviços no âmbito da gestão dos cuidados de saúde na RAM, que o IASAÚDE recebe do ORAM através da transferências.

⁴² Cfr. o anexo 9 do citado plano de atividades para 2011.

Como despesas mais significativas estão as relacionadas com o pessoal e as matérias de consumo, que, em 2011, representaram respetivamente cerca de 63% (133,9 milhões de euros) e 22% (47,7 milhões de euros) do total dos custos. Relativamente ao ano anterior (2010), anota-se a quebra dos encargos com pessoal em 11% (-17 032 289,74€), ano em que ascenderam a 150 935 584,89€.

2.4. Condicionantes e limitações

Na reunião de abertura da auditoria, que teve lugar a 7 de maio de 2012⁴³, e em que estiveram presentes os membros do CA, foram explanados os propósitos da sua realização e as várias fases em que a mesma se desdobraria, bem como assentes os canais e os modos de disponibilização dos elementos necessários à realização dos trabalhos, tendo sido indicados interlocutores do serviço responsáveis pela área da contratação pública, pela área financeira e pelo plano de gestão de riscos⁴⁴.

Porém, quer no decurso dos trabalhos de campo, quer em fase de elaboração do relato, registaram-se atrasos sucessivos e falhas no envio da documentação de suporte e na prestação de esclarecimentos⁴⁵, delongas e falhas que dificultaram o desenvolvimento da auditoria e comprometeram o cumprimento dos seus objetivos nos prazos fixados⁴⁶.

Mais se regista que os serviços do SESARAM desencadearam diligências no sentido de ultrapassar algumas das irregularidades detetadas durante a ação⁴⁷, o que também comprometeu o cumprimento da calendarização estabelecida.

2.5. Identificação dos responsáveis

Não obstante o âmbito temporal da ação se reportar ao período entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de janeiro de 2012, alguns dos atos e contratos analisados tiveram origem em gerências anteriores. Assim, com respeito aos atos e contratos analisados, os membros do CA do SESARAM eram os seguintes:

⁴³ Realizada nas instalações do SESARAM.

⁴⁴ Designadamente, a Diretora do Departamento de Contratação Pública, Farmácia e Assuntos Jurídicos, Lurdes Beirão, o anterior Diretor do Departamento Financeiro, Ricardo Manica, e o Administrador Hospitalar, Rui Alves.

⁴⁵ Ainda que se tivesse optado por solicitar a documentação e os esclarecimentos de forma faseada de modo a não sobrecarregar os interlocutores. Exemplos disso são: a resposta ao pedido, feito a 14 de junho de 2012 (PT 2), registada quase um mês depois a 10 de julho; a resposta relacionada com o plano de gestão de riscos (questionário e requisição de elementos), de 25 de maio de 2012, que foi obtida quase após dois meses, a 13 de julho (cfr. o ofício do SESARAM com a ref.ª S.1210197); e a resposta ao solicitado a 29 de junho (requisição n.º 5), enviada a 16 de julho (cfr. o ofício do SESARAM com a ref.ª S.1210257).

Esta situação implicou, aliás, o envio de um ofício de insistência, sob pena de multa em caso de incumprimento, na sequência do despacho do Juiz Conselheiro, de 6 de julho de 2012, exarado na Informação n.º 62/2012-UAT I.

⁴⁶ Também o facto de o SESARAM, no âmbito dos procedimentos de contratação pública, não publicitar os ajustes diretos no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos, ou não refletir na sua página eletrónica informação sobre a sua atividade, impossibilitou a circularização da informação efetivamente prestada por este serviço.

⁴⁷ Cfr. o anexo II com os atos/contratos abrangidos pela ação, onde se identificam aqueles relativamente aos quais foram feitas essas diligências: legendados na al. a) para as prestações de serviços e na al. c) para as empreitadas.



Quadro 2. Responsáveis do SESARAM

NOME	CARGO	NOMEAÇÃO (PRODUÇÃO DE EFEITOS)
<i>Filomeno Paulo Gomes</i>	Presidente	
<i>Luís Adelino Gonçalves Fragoeiro</i>	Vogal	A 01-06-2006 ⁴⁸
<i>Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão</i>		
<i>Ricardo Nuno Rodrigues Fernandes Manica</i>		
<i>Maria João França Monte</i>		
<i>António João Prado de Almada Cardoso</i>	Presidente	
<i>Hugo Calaboça Amaro</i> ⁵¹	Vogal	A 04-07-2008 ⁴⁹ e a 04-07-2011 ⁵⁰
<i>João Miguel Rosa Gomes Sardinha</i>		
<i>António Miguel Freitas Ferreira</i>	Presidente	
<i>Hugo Calaboça Amaro</i>	Vogal	A 01-01-2012 ⁵²
<i>Ricardo Nuno Rodrigues Fernandes Manica</i>		

Aqui cumpre referir que no âmbito das nomeações que produziram efeitos a 4 de julho de 2011 (renovação) e a 1 de janeiro de 2012, o órgão de gestão e de administração do SESARAM, contrariamente ao legalmente exigido, não divulgou os elementos elencados nas als. a) a e) do art.º 15.º do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto⁵³, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial da RAM, através de aviso a publicar no JORAM, no prazo de 60 dias após a respetiva nomeação.

No contraditório, as entidades subscritoras de um documento conjunto, identificadas no ponto 2.6. deste relatório⁵⁴, limitaram-se a confirmar que “(...) *os elementos curriculares dos membros do Conselho de Administração não foram publicitados por mero lapso, situação que lamentamos e que será dentro em breve sanada*”, nada referindo, porém, quanto aos restantes elementos elencados nas als. a), c), d) e e) do mencionado art.º 15.º, do DLR n.º 13/2010/M, e que permanecem igualmente por divulgar.

⁴⁸ Mediante a RCG n.º 892/2006, de 6 de julho, publicada na Série I do JORAM, n.º 97, de 18 de julho de 2006, cuja produção de efeitos se reporta a 1 de junho de 2006.

⁴⁹ Cfr. a RCG n.º 680/2008, de 3 de julho, publicada na Série I do JORAM, n.º 83, de 15 de julho de 2008. As nomeações produziram efeitos a 4 de julho de 2008 e até 3 de julho de 2011.

O CA, por deliberação de 22 de julho de 2008 (publicada na Série II do JORAM, n.º 157, de 19 de agosto de 2008, com produção de efeitos a 4 de julho de 2008, e objeto de retificação publicada na Série II do JORAM, n.º 179, de 19 de setembro de 2008), atribuiu competências aos seus membros, bem como definiu os serviços e as áreas funcionais sob a tutela destes, a saber: ao Presidente, a área Clínica, a Gestão de Pessoal (com exceção das carreiras do regime geral), e os serviços de Imagem e Relações Públicas e Religioso, e o Gabinete para a Qualidade. Ao vogal, Hugo Amaro, o Gabinete Jurídico, a Secretaria Geral, a Gestão do Pessoal (carreiras do regime geral), a área de Recursos Humanos e os serviços de Aprovisionamento, Farmacêuticos, de Formação e Documentação e de Higiene e Segurança no Trabalho. Ao outro membro, João Sardinha, a área Financeira, a Gestão Patrimonial, a Gestão do Pessoal (no âmbito da Lei n.º 12-A/2008, de 11 de julho), o Gabinete do Utente e os serviços de Instalações e Equipamentos, de Tecnologias e Sistemas de Informação, Hoteleiros, Social, de Admissão e Apoio a Doentes, e de Arquivo e Estatística.

⁵⁰ Pela RCG n.º 955/2011, publicada na Série I do JORAM, n.º 76, de 11 de julho de 2011, foi renovado o mandato dos membros do CA do SESARAM, com produção de efeitos a 4 de julho de 2011 até 31 de dezembro desse ano.

⁵¹ Foi ainda designado, nos termos art.º 9.º, n.º 3, do DLR n.º 26/2004/M, de 20 de agosto, para substituir o Presidente do CA nas suas faltas e impedimentos (cfr. a citada deliberação do CA, de 22 de julho de 2008).

⁵² Cfr. a RCG n.º 1646/2011, de 20 de dezembro, publicada na I Série do JORAM, n.º 133, de 27 de dezembro de 2011. As respetivas nomeações produziram efeitos a 1 de janeiro de 2012.

⁵³ A saber: a) A estrutura e composição dos órgãos sociais da empresa; b) Os principais elementos curriculares e as qualificações dos membros do órgão de gestão e administração das empresas; c) Quando seja o caso, os cargos ocupados pelos membros do órgão de gestão e administração noutras empresas; d) As remunerações totais, variáveis e fixas auferidas anualmente por cada um dos membros dos órgãos de gestão, bem como as remunerações auferidas por cada membro do órgão de fiscalização; e) Outros elementos que sejam fixados em resolução do Conselho de Governo Regional.

⁵⁴ Junto ao escritório com a ref.ª S.1300258, de 4 de janeiro de 2013.

2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos Secretários Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais, José Garcês e Francisco Ramos, respetivamente, do atual presidente do CA do SESARAM, Miguel Ferreira, bem como dos seus antecessores, António Almada Cardoso e Filomeno Gomes, dos atuais e anteriores vogais do mesmo CA, Hugo Amaro, Ricardo Manica, João Miguel Sardinha, Maria João Monte, Luís Fragoeiro e Lurdes Beirão, atual diretora do Departamento de Contratação Pública, Farmácia e Assuntos Jurídicos, bem como as diretoras dos serviços de Aprovisionamento, Jurídico e de Patologia Clínica, à data dos factos, respetivamente, Cristina Alves, Ana Isabel Gomes e Graça Andrade, e do *controller* Tiago Seixas, a fim de se poderem pronunciar sobre os factos constantes do relato da auditoria⁵⁵.

No prazo concedido para o efeito apresentaram as suas alegações em documento conjunto⁵⁶ António Almada Cardoso, Filomeno Gomes, Hugo Amaro, Ricardo Manica, João Miguel Sardinha, Luís Fragoeiro, Lurdes Beirão, Cristina Alves, Ana Isabel Gomes e Graça Andrade, acompanhado de diversos documentos. Essas considerações foram tidas em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

Igualmente nesta sede, e dentro do prazo, foram remetidas alegações pelo Secretário Regional do Plano e Finanças, José Garcês⁵⁷, pelo *controller* Tiago Seixas⁵⁸ e pela anterior vogal do CA, Maria João Monte⁵⁹. Não apresentaram alegações o Presidente do CA, Miguel Ferreira, e o Secretário Regional dos Assuntos Sociais, Francisco Ramos.

De realçar que as entidades que subscreveram o documento conjunto contestaram “ (...) *as infrações imputadas a título de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória (...)*”, nos termos dos argumentos reproduzidos ao longo deste relatório, invocando ainda a “(...) *natureza e complexidade de uma organização como o Serviço de Saúde da Região (...)* que, por vezes, traz alguns *constrangimentos à condução dos procedimentos, alheios à vontade dos executores e que muitas vezes têm de prevalecer dado o interesse público maior inerente à prestação de cuidados de saúde que, acima de tudo, tem de ser salvaguardada*”, e que a atuação do SESARAM “(...) *sempre se pautou pelos princípios da boa-fé, transparência e imparcialidade*”.

Por outro lado sublinharam “ (...) *a importância das auditorias do Tribunal de Contas que são cruciais para a melhoria contínua da qualidade dos procedimentos (...)* relativos à contratação pública, *que estamos conscientes e empenhados em promover*”.

Por sua vez, o Secretário Regional do Plano e Finanças, José Garcês, referindo-se expressamente aos pontos 3.2.3. e 3.2.4. do relato, referentes à legalidade dos procedimentos tendentes à adjudicação de contratos isentos ou dispensados de fiscalização prévia, e/ou à sua execução, esclareceu que a sua Secretaria “ (...) *não teve qualquer conhecimento nem de qualquer forma acompanhou os procedimentos objeto da presente auditoria, pelo que quanto a eles nada tem a alegar.*”. Mais informou, no que respeita à implementação de medidas de racionalização de custos tratada no ponto 3.3. do mesmo documento, que “ (...) *tem acompanhado a implementação do PAEF RAM e que o SESARAM tem vindo a cumprir na generalidade com as múltiplas medidas aí previstas (...)*”.

⁵⁵ Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 2406 a 2420, todos de 18 de dezembro de 2012 (a folhas 65 a 90, da Pasta do Processo).

⁵⁶ A coberto do ofício do SESARAM com a ref.ª S.1300258, de 4 de janeiro de 2013, subscrito pelo atual Presidente do CA, Miguel Ferreira, incluindo a documentação que o acompanhou, constituída pelos documentos 1. a 10. (a folhas 91 a 199 da Pasta do Processo).

⁵⁷ No ofício com a ref.ª SAI00060/13/SRF, de 4 de janeiro de 2013 (vd. a folha 200, da Pasta do Processo).

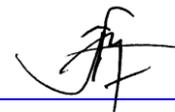
⁵⁸ A que correspondeu o registo de entrada na SRMTC n.º 88, de 10 de janeiro de 2013 (a folhas 201 a 253, da Pasta do Processo).

⁵⁹ Obteve o registo de entrada na SRMTC n.º 93, de 11 de janeiro de 2013 (a folhas 254 a 257, da Pasta do Processo).



Também nesta sede Maria João Monte manifestou o entendimento de que “ (...) *as situações referenciadas no Relato (...) não configuram a prática de quaisquer infrações geradoras de responsabilidade financeira, subscrevendo integralmente a resposta enviada ao Tribunal de Contas pelo SESARAM, EPE, a 04/01/2013, com a referência S1300258, designadamente quanto aos pontos 3.2.3.A.1. e 3.2.3.A.2. (1.º Adicional) e 3.2.3.B.1. (...).*”.

Em sua defesa alegou ainda que o SESARAM “ (...) *teve sempre, de harmonia com o art.º 25.º do diploma que o criou (...)*”, o DLR n.º 9/2003/M, de 27 de maio, “ (...) *um qualificadíssimo Conselho Fiscal, com as funções definidas no art.º 26.º daquele diploma, o qual, nos seus sucessivos relatórios (precedidos sempre de auditorias nas diversas áreas, incluindo o Aprovisionamento) não detetou nem indicou como irregulares as situações em causa*”.



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

3.1. Apreciação de caráter geral

Por força do art.º 5.º, n.º 3, als. a) e b), do CCP, a parte II do CCP, que consagra os *Tipos e escolha de procedimentos* a adotar pelas entidades adjudicantes, não era aplicável aos contratos “ (...) a celebrar pelos hospitais EPE”, cujo valor fosse inferior ao referido, respetivamente, nas als. c) e b) do art.º 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, concretamente 4 845 mil euros para a formação dos contratos de empreitadas de obras públicas e 193 mil euros para os de aquisições de bens e de serviços⁶⁰.

Tal regime excecional conduziu a que o SESARAM não observasse as regras previstas na *supra* referida parte II do Código.

Todavia, não obstante aquele regime de exceção que vigorou até agosto passado⁶¹, a al. a) do n.º 6 do art.º 5.º do CCP, manda expressamente que à formação dos contratos de valor inferior aos limiares fixados na referida Diretiva, onde se incluem os outorgados pelo SESARAM enquanto entidade pública empresarial na área da saúde, sejam aplicáveis “*Os princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizam preceitos constitucionais constantes do Código do Procedimento Administrativo*”.

Razão pela qual os atos e contratos analisados no âmbito desta ação foram apreciados à luz dos princípios gerais e basilares da contratação pública expressamente consagrados no art.º 1.º, n.º 4, daquele Código, designadamente, o da transparência, da igualdade e da concorrência, mas também os da imparcialidade e boa-fé, e os demais preceitos gerais que norteiam a atividade administrativa constantes quer da CRP, quer do CPA, conforme decorre da citada al. a) do n.º 6 do art.º 5.º do CCP.

Nesta matéria, aliás, o art.º 32.º do DLR n.º 4/2003/M, na versão saída da alteração introduzida pelo DLR n.º 23/2008/M, dispunha que o então denominado *SAÚDERAM, E.P.E.*, “ (...) *rege-se pelas normas do direito privado, sem prejuízo da aplicação do regime do direito comunitário relativo à contratação pública*”, devendo tal “ (...) *ser garantido em regulamento interno, bem como o cumprimento, em qualquer caso, dos princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão, designadamente a fundamentação das decisões tomadas.*”. Determinação que foi acolhida pelo art.º 67.º do seu Regulamento Interno, de 10 de fevereiro de 2010.

Nessa sequência, o SESARAM aprovou três Regulamentos de Aquisições, sendo que o último dos quais, em vigor desde 1 de junho de 2011, refere expressamente ser aplicável aos procedimentos de contratação pública de aquisição de bens e de serviços e de empreitadas de obras públicas de montante inferior aos limiares comunitários referidos (vide o art.º 1.º, n.º 1).

Mais, o art.º 2.º deste Regulamento reforça que à contratação celebrada ao seu abrigo são aplicáveis os princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizem direitos constitucionais constantes do CPA, especialmente os da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e não discriminação, o da concorrência e o da proporcionalidade.

Em concreto, veicula que na formação dos contratos o SESARAM deve garantir que existe “ (...) *uma adequada publicidade da sua decisão de contratar (...)*”, “ (...) *iguais condições de acesso e de participação dos interessados em contratar (...)*”, “ (...) *o mais amplo acesso ao procedimento (...)*”, e que deve ser escolhido “ (...) *o procedimento mais adequado ao interesse público a prosseguir, ponderando-se os custos e os benefícios*”.

⁶⁰ Cfr. o art.º 2.º do Regulamento (CE) n.º 1177/2009, da Comissão de 30 de novembro, que alterou o art.º 7.º da referida Diretiva, e que fixou aqueles valores.

⁶¹ Designadamente até 9 de agosto de 2012, data a partir da qual a 7.ª alteração ao CCP, introduzida pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho, produziu efeitos.

Na prática, porém, o referido Regulamento não acolhe o que preconiza pois institui como procedimento-regra a consulta ao mercado que se consubstancia no convite direto a “ (...) *uma ou várias entidades à sua escolha, a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar*” (vide o art.º 3.º, n.º 1), donde apenas se excepcionam os que visem a formação de contratos sujeitos a cofinanciamento comunitário, que se regem “ (...) *pelo disposto no Código dos Contratos Públicos*”⁶².

Ora, o recurso sistemático à *consulta ao mercado*, sempre que a despesa envolvida na aquisição de serviços e de bens e na realização de empreitadas fosse inferior aos limiares comunitários, não pode ter como único fundamento o regime de exceção consagrado no n.º 3 do art.º 5.º do CCP, pois essa atuação não acolhe os citados princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizam preceitos constitucionais constantes do CPA.

Também não constitui uma boa prática de gestão e de administração dos dinheiros públicos, pois o SESARAM, não obstante a sua natureza empresarial, é uma pessoa coletiva de capitais exclusivamente públicos, à qual incumbe satisfazer necessidades de interesse geral, e prosseguir o bom governo, tal como imposta pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de março⁶³, que define como princípios de boa governação do setor empresarial estatal “ (...) *tratar com equidade todos os seus clientes e fornecedores*” e “*adotar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia que assegurem a eficiência das transações realizadas e a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito*”⁶⁴.

Em conclusão, tanto a Diretiva n.º 2004/18/CE, como o CCP que a transpôs para a nossa ordem jurídica, definem, de forma primaz e prevalente, um conjunto de procedimentos de contratação pública essencialmente concorrenciais, e funcionam como instrumentos de realização dos princípios em referência que as entidades públicas adjudicantes estão vinculadas a adotar, pelo que a escolha de procedimentos total ou parcialmente fechados, quando admitida, deverá ficar reservada para situações em que não haja alternativa concorrencial possível.

Mas não foi esse o entendimento do SESARAM, como teremos oportunidade de observar nos pontos seguintes, confirmado quando informou que “ (...) *desde 1 de Junho de 2011 (...)* ” que “ (...) *o procedimento mais utilizado pelo SESARAM na aquisição de bens e serviços de valor abaixo dos limiares comunitários é a consulta ao mercado (...)* ”, com base no art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento de Aquisições^{65 e 66}.

No contraditório, os subscritores do documento conjunto defenderam que esta entidade, quanto “ (...) *à satisfação de necessidades de interesse geral e à prossecução do bom governo nos modos insertos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007 (...) deu cumprimento aos ditames aí estabelecidos, nomeadamente, ‘As empresas detidas pelo Estado devem tratar com equidade todos os seus clientes e fornecedores (...), estabelecer e divulgar os procedimentos adotados em matéria de bens e serviços e adotar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia (...)*’ ”.

Mais, a utilização dos seus regulamentos internos “ (...) *não prejudicou o cumprimento dos princípios gerais da actividade administrativa e dos princípios orientadores da contratação pública.*”, e reiteram que foram respeitados “ (...) *na íntegra os ditames legais a que estava obrigado, não lhe podendo ser*

⁶² Uma vez que a inobservância das regras de formação dos contratos públicos implica a perda de financiamento comunitário dos projetos de investimento candidatos para o efeito pelas entidades públicas.

⁶³ Publicada no DR, 1.ª série, n.º 62, de 28 de março de 2007.

⁶⁴ Das 21 empreitadas desencadeadas ou que registaram execução física e/ou financeira entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de janeiro de 2012 (cfr. o ofício com a ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012), 14% foram precedidas de concurso público e 86% de ajuste direto com consulta ao mercado a uma ou mais entidades. Em termos de valor o ajuste direto representou 90% (14 609 124,85€) do custo total das obras adjudicadas no período (16 216 658,17€, s/IVA).

⁶⁵ Em resposta ao questionário elaborado no âmbito da avaliação do PGRCIC (vide o ponto 3.4.).

⁶⁶ De registar que alguns dos contratos analisados, por força da sua execução continuada no tempo, ainda se regem pelo DL n.º 197/99.



assacada qualquer responsabilidade a que título seja”, e que “Quando o legislador entendeu que essa não era a melhor solução, e em prol da segurança jurídica, procedeu à alteração do normativo que previa a contratação excluída, sendo que, desde então, o SESARAM (...) actua em conformidade.”.

Os argumentos anteriormente reproduzidos confirmam a apreciação feita no sentido de que o SESARAM, em matéria de contratação pública, atuou escudando-se no regime de exceção que lhe era aplicável, não evidenciando ter ponderado opções mais concorrenciais que lhe permitissem alcançar resultados economicamente mais vantajosos.

Noutra vertente, foi apurado que o SESARAM não divulgou no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos os elementos referentes à formação e execução de todos os contratos por si outorgados, em cumprimento do art.º 465.º do CCP, que integra a parte IV do Código, e que por isso lhe é indubitavelmente aplicável⁶⁷, pondo igualmente em causa o princípio da transparência evidenciado no n.º 4 do art.º 1.º do CCP.

Uma última nota para mencionar que o SESARAM, a 26 de maio de 2009, celebrou com a Agência Nacional de Compras Públicas, EPE (ANCP), nos termos do art.º 3.º, n.º 3, do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro⁶⁸, um contrato de adesão ao sistema nacional de compras públicas para a aquisição ou locação de bens móveis ou a aquisição de serviços⁶⁹, na qualidade de entidade compradora voluntária, embora até à data desta auditoria não tenha formalizado qualquer aquisição nesse âmbito⁷⁰.

No contraditório foi alegado pelos responsáveis do SESARAM que, afinal, este Serviço “ (...) já recorreu, por diversas vezes, a acordos-quadro da ANCP, quando considerou a solução mais vantajosa.”, embora não tenham demonstrado quais as aquisições em que tal sucedeu⁷¹.

3.2. Apreciação de carácter específico

De um universo de 989 procedimentos desencadeados no âmbito da contratação pública, iniciados ou que registaram execução material ou financeira entre **1 de janeiro de 2011 e 31 de janeiro de 2012**⁷², 968 respeitaram a aquisições de bens e de serviços, e 21 a empreitadas.

Da análise à amostra selecionada (identificada no Anexo II) resultam as observações que se encontram expostas nos pontos seguintes.

3.2.1. Acatamento da recomendação formulada na Decisão n.º 11/FP/2011

Em sessão ordinária desta Secção Regional, de 8 de setembro de 2011, foram apreciados três contratos de empreitada assinados entre o SESARAM e a empresa *TECNOVIA Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A. (TECNOVIA, S.A.)*, no valor global de 4 848 000,00€ (s/IVA), na sequência de três ajustes

⁶⁷ Em 2011 o SESARAM só publicitou no citado portal as fichas de 62 contratos celebrados, envolvendo o valor de 17,3 milhões de euros, quando informou a SRMTC da existência de 989 atos/contratos desencadeados ou em execução entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de janeiro de 2012 (cfr. o ofício ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012).

⁶⁸ Diploma que criou a referida Agência como entidade de natureza empresarial, encarregue de gerir o sistema nacional de compras públicas, mediante a centralização destas.

⁶⁹ Que contempla 16 categorias de bens e de serviços: serviço móvel terrestre; equipamento informático; cópia e impressão; papel, economato e consumíveis de impressão; licenciamento de *software*; combustíveis rodoviários; seguros de veículos; veículos rodoviários; energia; vigilância e segurança; higiene e limpeza; redes de comunicação e dados; viagens e alojamento; mobiliário de escritório; plataforma eletrónica de contratação e refeições confeccionadas.

⁷⁰ Conforme referido pela responsável do DCPFAJ.

⁷¹ Procurou-se, inclusive, corroborar essa afirmação junto da ANCP, através da pesquisa dos contratos e respetiva natureza celebrados por entidades públicas na qualidade de voluntárias no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas. Esta Agência, porém, não disponibiliza tais informações (cfr. *e-mail* de 17 de janeiro de 2013, a folhas 288 a 289, da Pasta da DS, vol. I, Separador n.º 3).

⁷² Como informou o SESARAM, a coberto do ofício com a ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012.

diretos com convite a 5 empresas, desencadeados nos termos do disposto no art.º 4.º, n.º 1, ponto 1.2, al. c), do seu Regulamento de Aquisições⁷³.

Todos os três contratos foram visados nessa ocasião através da Decisão n.º 11/FP/2011, com a recomendação ao SESARAM que, em procedimentos futuros, promovesse “ (...) o lançamento de procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas abertos ao mercado, que garantam e salvaguardem condições de efetiva concorrência e melhor assegurem a defesa e prossecução do interesse público, designadamente numa ótica financeira”.

Recomendação que foi reiterada pela SRMTC, a 13 de outubro de 2011, através da Decisão n.º 15/FP/2011, e a 18 de novembro de 2011, pela Decisão n.º 18/FP/2011, proferidas sobre contratos de empreitada também adjudicados à *TECNOVIA, S.A.*, novamente precedendo dois ajustes diretos com convite a 5 entidades, em sintonia com o previsto no n.º 1 do art.º 3.º do Regulamento de Aquisições desta entidade em vigor à data⁷⁴.

Com vista averiguar o acolhimento da aludida recomendação, foi solicitada informação sobre os procedimentos lançados a partir de 15 de setembro de 2011, ou seja, posteriormente à tomada de conhecimento da Decisão n.º 11/FP/2011, notificada pela Secção Regional ao Presidente do CA a 8 de setembro⁷⁵, concretamente, a listagem de empreitadas de obras públicas e de aquisições de bens e serviços de valor igual ou superior a, respetivamente, 202 250 € e 101 250€⁷⁶.

A. Obra de prolongamento do elevador do heliporto até à cave técnica no edifício autossilo

Das cinco empreitadas que constavam da listagem facultada⁷⁷ foi escolhida a “obra de prolongamento do elevador do heliporto até à cave técnica no edifício auto-silo”, adjudicada por 254 900,00€ (s/IVA).

Nessa sede foi apurado que o procedimento adotado pelo CA a 6 de outubro de 2011, com o preço base de 259 500,00€, foi o da consulta ao mercado com convite a três entidades⁷⁸, assente no art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento de Aquisições, tendo os convites sido remetidos a 11 de outubro seguinte.

Terminado o prazo para a apresentação de propostas, o júri reuniu a 9 de novembro seguinte para proceder à análise das mesmas, tendo proposto a adjudicação à *TECNOVIA, S.A.*.

Decorrida a fase de audiência prévia, porém, o CA, a 28 de dezembro de 2011, entendeu “ (...) mais adequado promover um procedimento de contratação pública, que alargue o leque de potenciais concorrentes”, e “ (...) encontrando-se em fim de mandato (...) considera pertinente remeter a abertura de novo procedimento de contratação para o novo Conselho de Administração”, salientando que “

⁷³ Correspondendo aos processos de visto n.ºs 94/2011 (execução do novo edifício para medicina nuclear e ressonância magnética do Hospital Dr. Nélio Mendonça, no valor de 2 898 000,00€, s/IVA); 96/2011 (execução da obra de adaptação das instalações do Centro de Saúde do Bom Jesus para instalação da Clínica de Saúde Oral, Gabinete de Recolha de Análises e Balneários, de 965 000,00€, s/IVA); e 97/2011 (execução da obra de remodelação da Hemodinâmica do Hospital Dr. Nélio Mendonça, de 985 000,00€, s/IVA).

⁷⁴ No âmbito do contrato de execução da obra de reforço da Laje do Piso 3 no Edifício Autossilo - Edifício de Apoio ao Hospital Dr. Nélio Mendonça, no valor de 783 645,43€, s/IVA (processo de visto n.º 109/2011), e do contrato da empreitada de execução da obra de remodelação da Biblioteca do Hospital Dr. Nélio Mendonça, no valor de 378 000,00€, s/IVA (processo de visto n.º 157/2011).

⁷⁵ Pelos ofícios com as ref.^{as} UAT I/424 (processo de visto n.º 94/2011), UAT I/425 (processo de visto n.º 96/2011), e UAT I/426 (processo de visto n.º 97/2011).

⁷⁶ Valores a partir dos quais o CCP obriga ao lançamento de concursos públicos para a adjudicação de empreitadas de obras públicas e para aquisições de bens e serviços, respetivamente nos termos da al. b) do art.º 19.º, e da al. a) do n.º 1 do art.º 20.º, acrescido, na RAM, do coeficiente de 1,35 previsto no DLR n.º 34/2008/M (cfr. o n.º 1 do art.º 4.º).

⁷⁷ Cujas data de abertura do procedimento se registou entre 15 de setembro de 2011 e 31 de janeiro de 2012.

⁷⁸ A *ZAGOPE Construções e Engenharia, S.A.*, a *EDIMADE – Edificadora da Madeira, S.A.*, e a *TECNOVIA Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.*.



(...) é de manifesto interesse público promover a anulação do referido procedimento” e que “ (...) o Serviço de Aprovisionamento, notifique os interessados”⁷⁹.

B. Aquisição de Serviços de Limpeza do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde

No âmbito da aquisição de bens e serviços foi selecionado o processo relativo à limpeza do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde, de entre os processos identificados no Anexo III, e que se analisará no ponto 3.2.3.D..

3.2.2. Execução de contrato visado pelo TC

Tendo em vista apreciar a execução de um contrato visado pelo Tribunal⁸⁰, foi selecionada a prestação de serviços de transporte terrestre, em ambulância, de doentes não urgentes da RAM, celebrado a 15 de abril de 2008, com a empresa *ESB - Empresa de Serviços dos Bombeiros da Região Autónoma da Madeira, Ld.^a (ESB, Ld.^a)*, pelo prazo de cinco anos, com possibilidade de renovação por sucessivos períodos de 1 ano até ao limite de 3 renovações, e com o preço de 6 746 590,00€ (s/IVA)⁸¹.

A cláusula 10.^a daquele contrato determina que o encargo efetivo a suportar pelo SESARAM resulta do custo real dos serviços prestados⁸², competindo à entidade adjudicante proceder à certificação da faturação mensal, no prazo máximo de 15 dias consecutivos, findos os quais se inicia o termo de 90 dias para proceder ao inerente pagamento (cfr. a cláusula 12.^a).

1. A fiscalização da execução do contrato

Com o fito de analisar a respetiva execução física e financeira foi solicitada a faturação dos serviços prestados no mês de março de 2011 e demais elementos com ela relacionados⁸³.

Nesse contexto foi apurado que no âmbito do exercício da fiscalização da execução do contrato pelo SESARAM (cfr. a cláusula 14.^{a84}), só⁸⁵ foram realizados inquéritos de satisfação aos utentes (cfr. o

⁷⁹ Contudo, solicitada prova dessa notificação, verificou-se que esta ocorreu apenas quase cinco meses mais tarde, a 15 de maio de 2012, ou seja, já no decorrer desta ação, depois de ter sido solicitada no ponto 4., al. d., do anexo ao ofício da SRMTC, de 30 de abril de 2012, pedido que foi reiterado a 11 de maio de 2012, já no decurso dos trabalhos de campo (vide o ponto 8. da requisição n.º 1).

⁸⁰ Vide a parte final da al. a) do n.º 1 do art.º 49.º da LOPTC.

⁸¹ E anual de 1 349 318,00€. Foi visado a 29 de maio de 2008 e corresponde ao processo de visto n.º 40/2008.

⁸² O qual provém da aplicação do tarifário identificado no ponto 10.4. definido em função do número efetivo de doentes transportados, do tipo de veículo utilizado e da distância percorrida.

⁸³ Cfr. o ponto 1.4. do PT4, de 6 de julho de 2012.

O valor dos serviços prestados em março de 2011 ascendeu a 150 390,66€ e consta da fatura n.º 326/2011, de 8 de abril, que anexa, num ficheiro, a lista nominativa e descritiva contendo, designadamente, o nome e o n.º de beneficiário do utente dos serviços, o tipo de transporte utilizado, o percurso realizado, os quilómetros percorridos e a data da sua realização (cfr. ponto 12.4 do contrato). O total faturado resultou da aplicação do tarifário definido na cláusula 10.^a do contrato aos quilómetros efetivamente percorridos por cada viatura e respetivo tipo.

⁸⁴ Porquanto, em caso de incumprimento contratual, o SESARAM reserva-se o direito de aplicar penalidades ou de modificar e até rescindir o contrato.

⁸⁵ Quando assistia ao SESARAM, o direito de exigir o exato cumprimento deste, pela aferição e confirmação da sua adequada execução, da qualidade dos equipamentos utilizados e a respetiva manutenção, das condições de segurança do transporte, e das reclamações feitas ao nível do funcionamento e do serviço prestado, assim como a realização de auditorias periódicas ou visitas às instalações da adjudicatária e a vistoria do seu equipamento (cfr. o ponto 14.1 da cláusula 14.^a).

Esses inquéritos visaram aferir a qualidade do atendimento e a disponibilidade, a clareza de informações e orientações dadas, a facilidade de marcação do transporte, o cumprimento do horário, o tempo de espera, os cuidados prestados, os conhecimentos técnicos, o acompanhamento pessoal, a limpeza e higiene, o conforto, a adequabilidade dos equipamentos (cadeiras de transporte, macas, etc.) e recolher sugestões de melhoria.

ponto 14.3 dessa mesma cláusula) que beneficiaram dos serviços de transporte, embora os dados disponibilizados não permitam descortinar o período a que respeitavam.

Por outro lado, a *ESB, Ld.^a*, prestou a favor do SESARAM a nota de crédito n.º 60/2012, de 4 de junho, no valor de 1 293,28€, referente a transportes indevidamente calculados na fatura n.º 326/2011, de 8 de abril, mas sem evidência do motivo concreto que esteve na base da sua emissão⁸⁶, isto quando a cláusula 10.^a do contrato determina que o montante faturado deverá corresponder ao valor dos serviços efetivamente prestados, cabendo ao SESARAM, ao abrigo da cláusula 12.^a, proceder à certificação da faturação mensal, no prazo máximo de 15 dias consecutivos.

Sem esclarecer o motivo subjacente à emissão da referida nota de crédito mais de um ano após a data da fatura que esteve na sua origem, e a base do respetivo cômputo, os autores das alegações conjuntas informaram que “ (...) *todas as faturas emitidas pela ESB são devidamente confirmadas, para a totalidade dos transportes realizados, no que respeita à existência de credencial necessária à realização dos transportes, bem como para os preços cobrados face aos quilómetros efetuados e outros serviços eventualmente executados.*”

De acordo com estas verificações são emitidas as notas de crédito que se reputeem como adequadas face à faturação inicialmente realizada”.

Já quanto à reduzida efetivação dos poderes de fiscalização da execução do contrato, foi arguido que, por um lado, “ (...) *não tem as melhores competências para exercer esse poder fiscalizador e, por outro, são exigidos cada vez maiores níveis de poupança de recursos, facto que tem condicionado a utilização de recursos, designadamente, recursos exteriores ao Serviço de Saúde da Região (...). Acresce que, uma vez que a actividade de transporte de doentes não urgentes obedece a um conjunto restritivo de requisitos inerentes ao respetivo licenciamento deverá a entidade que procede a esse licenciamento (Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM) a garantir que as condições de operacionalidade legalmente exigíveis são respeitadas.*”

No que respeita a eventuais verificações mais exaustivas (similares e auditorias) é de salientar que o Serviço de Saúde da Região (...) procedeu, em articulação com o fiscal único, a uma verificação da qual resultaram diversas medidas implementadas para ultrapassar dificuldades operacionais e de fiscalização detetadas. Nestes termos, tem-se implementado uma melhoria gradual e progressiva, mas sustentada, da fiscalização do contrato principalmente em matéria de execução financeira e física dos transportes efetuados”.

Acolhe-se com agrado os esclarecimentos trazidos em sede de contraditório na medida em que exprimem a preocupação do CA com a melhoria da qualidade e da eficiência das despesas públicas. Não obstante, porque se trata de um contrato de duração prolongada no tempo e cuja execução requer particular zelo com a segurança e conforto dos utilizadores, entende-se que o exercício da fiscalização previsto no ponto 14.1 da cláusula 14.^a do contrato deverá ser exercido concomitantemente com a melhor documentação das ações de controlo desenvolvidas.

⁸⁶ Sendo certo que o próprio SESARAM informou que até àquela data não havia sido “*efetuada qualquer atualização do preço contratual*”, ou renegociação do contrato (cfr. o seu ofício com a ref.^a S.1210197, de 13 de julho de 2012).



2. A implementação de medidas de redução de custos previstas no PAEF

Na sequência da deliberação do CA, de 29 de fevereiro de 2012, foi determinada a modificação objetiva do contrato em apreço, formalizada a 29 de maio seguinte.

Essa medida encontra justificação no PAEF, que prevê que o SESARAM, até ao final de **setembro de 2012**, reduza a despesa com o transporte de doentes não urgentes em 1 milhão de euros⁸⁷.

Todavia, da alteração contratual efetuada, que produziu efeitos a 1 de junho de 2012, não resulta qualquer modificação direta do preço do contrato ou do tarifário a aplicar por quilómetro percorrido, fixados na cláusula 10.^a, mas tão-somente na carga horária associada ao horário de funcionamento da prestação de serviços, que consta da cláusula 3.^a, e que foi reduzida em cerca de 12 horas semanais⁸⁸.

No entanto, como o apuramento do custo real dos serviços prestados é feito em função do número efetivo de doentes transportados, do tipo de veículo utilizado e da distância percorrida, só será possível aferir os resultados da medida tomada na sequência da efetiva implementação da alteração (1 de junho de 2012).

Sobre esta matéria os contraditados cingiram-se a corroborar que no âmbito da racionalização de despesa com o transporte de doentes não urgentes, “ (...) a verificação deste resultado será observável (...) mais tarde, (...) depois de (...) tomado e implementado um conjunto de medidas que o Serviço de Saúde (...) reputa por necessário para atingir tal objetivo” e que “ (...) as medidas do PAEF não são (...) estanques mas antes, medidas que se podem compensar entre si, e que independentemente dos resultados parciais, o que releva é o resultado final (...) ”.

3.2.3. Contratos isentos de fiscalização prévia

Neste ponto foi analisada a execução de três contratos isentos de fiscalização prévia, com enquadramento no art.º 47.º da LOPTC.

A. Contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar⁸⁹

Precedido da realização de concurso público internacional regulado pelo DL n.º 197/99, autorizado pelo CA a 26 de janeiro de 2004, o SESARAM celebrou o contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar com a *SERLIMAWASH - Lavandaria Industrial, Ld.ª (SERLIMAWASH, Ld.ª)*, a 3 de janeiro de 2005, no valor de 2 830 882,50€⁹⁰, pelo prazo de 3 anos até 31 de janeiro de 2008, com possibilidade de renovação por igual período de tempo.

O contrato tinha por objeto o tratamento de roupa hospitalar, nas especificidades identificadas no ponto 3. das cláusulas especiais do caderno de encargos⁹¹, por cuja prestação seria faturado o montante mensal de 78 635,63€ (s/IVA), para uma estimativa diária de tratamento de 3000 kg de roupa, o qual sofreria um agravamento de 0,85€ por cada kg de roupa excedido (cfr. a cláusula 8.^a do contrato).

⁸⁷ Corresponde a uma das várias medidas a implementar pelo SESARAM ao longo de 2012 com vista a uma redução de custos na ordem dos 20 milhões de euros, contemplada na al. c) do ponto 72. do PAEF.

⁸⁸ Concretizada na diminuição de 8 horas na zona do Funchal, a supressão de 10 horas no Porto Santo, e o incremento de 3 horas na zona de Santana, e de outras 3 horas na R. Brava, S. Vicente e Machico.

⁸⁹ Não foi submetido a fiscalização prévia porque aquando da concessão do estatuto de EPE ao SESARAM, através do DLR n.º 9/2003/M, de 27 de maio, a al. a) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, dispunha que as entidades com essa natureza apenas estavam sujeitas aos poderes de controlo financeiro do TC, situação que foi modificada por via da alteração introduzida a este diploma pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, designadamente pela al. b) do n.º 2 do seu art.º 2.º.

⁹⁰ Corresponde ao valor de 943 627,50€, a abonar anualmente.

⁹¹ Concretamente, a prestação de serviços de lavagem, secagem, calandragem, prensagem, engomagem, dobragem, recolha e entrega no Hospital Central do Funchal, manutenção e conservação, incluindo a realização de pequenos consertos de costura, tendo em conta as categorias de roupa a tratar e os ciclos de lavagem a respeitar.

Através da informação interna do SA com a ref.^a EO445604, de 9 de maio de 2007, foi solicitada autorização ao CA para a celebração de um adicional ao referenciado contrato, no montante de 1 648 723,00€, com o seguinte fundamento: “ (...) o valor da despesa em 2005 e 2006 ultrapassou o estimado (...) ” e o preço “ (...) inicialmente adjudicado não é suficiente para fazer face à despesa até final do contrato. Em 2006, o valor da despesa realizada ascendia a 2 763 211,95€.” e “A faturação da empresa a partir do mês de janeiro de 2007 não está coberta pela adjudicação”. Pedido que foi deferido a 21 de maio de 2007.

Seis meses depois, a 16 de novembro de 2007, a *SERLIMAWASH, Ld.*⁹², foi oficiada com vista a obtenção da sua anuência relativamente a alteração de algumas cláusulas do programa de concurso e do caderno de encargos, relacionadas com as quantidades de roupa a tratar (a respetiva estimativa diária passou a cifrar-se nos 4500kg), e com os serviços a prestar ao nível do tratamento, embalagem, acondicionamento e entrega da roupa.

Nessa sequência, com fundamento nos factos acima transcritos, foi celebrado o **1.º adicional** a 29 de novembro de 2007, no montante de 1 648 723,00€.

Posteriormente, a 13 de fevereiro de 2008, foi proposta a ratificação da renovação automática do contrato, pelo período de 3 anos, com início de produção de efeitos a 1 de fevereiro de 2008, no valor de 4 374 000,00€⁹³, para uma estimativa de 4 500 kg de roupa/dia, e que obteve a concordância do CA, a 28 de abril de 2008⁹⁴.

Na vigência desta renovação contratual foi proposta a celebração de um novo adicional⁹⁵, legitimado pelo acréscimo da atividade produtiva por parte dos serviços de saúde⁹⁶, que foi aprovada pelo CA, a 13 de dezembro de 2010. A outorga deste **2.º adicional**, no montante de 541 962,96€, ocorreu a 28 de fevereiro de 2011, e produziu efeitos de 1 de outubro de 2010 até ao final do período de vigência contratual, ou seja, 31 de janeiro de 2011.

Entretanto, a 19 de abril de 2011, o CA autorizou a segunda renovação automática do contrato.

Quadro 3. Cronograma da vigência do contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar

ATO/CONTRATO	VALOR (SEM IVA)	DATA DE CELEBRAÇÃO	PRAZO	PRODUÇÃO DE EFEITOS	AUTORIZAÇÃO PELO CA
<i>Contrato inicial</i>	2.830.882,50€	03-01-2005	36 Meses	De 01-01-2007 a 31-01-2008	—
<i>1.º Adicional</i>	1.648.723,00€	29-11-2007	13 Meses	De 01-01-2007 a 31-01-2008	21-05-2007
<i>1.ª Renovação do contrato inicial</i>	4.374.000,00€	—	36 Meses	De 01-02-2008 a 31-01-2011	28-04-2008
<i>2.º Adicional</i>	541.962,96€	28-02-2011	4 Meses	De 01-10-2010 a 31-01-2011	13-12-2010
<i>2.ª Renovação do contrato inicial</i>	1.432.268,16€	—	10 Meses e 1/2	De 01-02-2011 até 12-12-2011 ⁹⁷	19-04-2011

⁹² Pelo ofício com a ref.^a S.0715140/5.

⁹³ Cfr. o documento interno da área de Aprovisionamento, com a ref.^a EO445604. Contudo, uma vez que o valor da despesa do contrato agora objeto de renovação, autorizado pelo CA, ascende a 4 374 000,00€, difere do de 4 479 605,50€ que resulta da totalidade do contrato inicial e do 1.º adicional (divergindo em 105 605,50€).

⁹⁴ E que encontra acolhimento no n.º 3 da cláusula 2.ª do contrato, a qual determina que o respetivo prazo de 3 anos é passível de renovação “ (...) por igual lapso de tempo, mantendo-se válido até à celebração de novo contrato, se não for denunciado por qualquer uma das partes, com a antecedência mínima de 90 dias”.

⁹⁵ E cfr. refere o parecer do *controller*, Tiago Seixas, a 14 de dezembro de 2010, submetido nesta data ao CA, suportado pelo documento interno com a ref.^a EAO74881, do Departamento de Apoio ao Doente, de acordo com o qual, “a quantidade de roupa a tratar diariamente, situa-se nos 5 100 kg”, representativa de um aumento na ordem dos 15,42%.

⁹⁶ Traduzida no aumento do número de dias de internamento, de consultas externas, de tratamentos de medicina física e de reabilitação e de atendimentos de urgência.

⁹⁷ Na sequência de concurso público internacional, foi celebrado novo contrato a 13 de dezembro de 2011, pelo preço de 4 446 000,00€, e o prazo de 3 anos (corresponde ao valor anual de 1 482 000,00€) com produção de efeitos à data da sua outorga.



As renovações do contrato vertente e a outorga dos dois adicionais levantam as questões a seguir expostas:

1. O recurso ao ajuste direto como procedimento prévio à outorga dos dois adicionais ao invés do concurso público

Os dois adicionais foram adjudicados por deliberação do CA de 21 de maio de 2007 e de 13 de dezembro de 2010, onde marcaram presença, naquela ocasião, o Presidente Filomeno Gomes e os vogais Luís Fragoeiro, Lurdes Beirão, Ricardo Manica e Maria João Monte, e nesta, para além do Presidente Almada Cardoso, os vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha, com base, respetivamente, na informação interna subscrita pela Diretora do SA, Cristina Alves, com a ref.^a EO445604, de 9 de maio de 2007, e no parecer do *controller* Tiago Seixas, de 14 de dezembro de 2010.

Todavia, essas deliberações não foram sustentadas legalmente, tendo sido precedidas de convites diretos à entidade cocontratante mediante aquilo que se afigura como tendo sido ajustes diretos, importando então aferir do enquadramento legal dos fundamentos invocados pelo SESARAM para esse efeito.

Das informações que estiveram na base das adjudicações desses adicionais é possível retirar que a necessidade de os celebrar assentou na alteração objetiva dos pressupostos contratuais e, nessa sequência, das cláusulas do caderno de encargos, essencialmente no aumento de quantidades de roupa a tratar (ponto 2 da cláusula 1.^a do contrato) e na clarificação dos serviços a prestar ao nível do tratamento, embalagem, acondicionamento e entrega da roupa (cláusula 3.1. das cláusulas especiais do caderno de encargos).

No caso estamos perante a adjudicação de serviços que se destinaram a estender ou ampliar os serviços inicialmente contratados. E a “*ampliação ou extensão de serviços*”, não sendo indispensáveis à execução (parcial ou total) dos primitivos serviços, tem necessariamente que dizer respeito a serviços da mesma natureza que os primitivos serviços.

Concretizando, o contrato inicial tinha como objeto a prestação de serviços para tratamento de roupa hospitalar na ordem de 3000 kg/dia, sem prejuízo das variações de quantidades no máximo de 30% para mais ou para menos (ou seja, mais ou menos 900kg - vide a cláusula 14 do programa do concurso). E os adicionais visaram a alteração do volume médio de roupa a tratar, o qual foi aumentado, num primeiro momento, para os 4500 kg, e depois para os 5100kg. Isto é, essas alterações de quantidades não encontravam acolhimento na cláusula 14 do caderno de encargos, que embora permitisse variações no volume de roupa a tratar, introduzia igualmente um limite máximo a essa variação, a qual foi consideravelmente ultrapassada.

O contrato original incluía ainda outros serviços elencados na cláusula 3.1. das cláusulas especiais do caderno de encargos, cuja enumeração, que não era taxativa, foi densificada por via do 1.º adicional, o qual ainda introduziu outras alterações pontuais no que se refere à embalagem e acondicionamento de roupa, bem como à entrega de roupa limpa e respetivos horários.

Percorrendo o DL n.º 197/99, concluímos que este diploma permitia a adoção do ajuste direto com vista a adjudicação de novos serviços que consistissem na repetição de serviços similares confiados ao prestador de serviços a quem foi adjudicado um contrato anterior pela mesma entidade adjudicante, com base na al. g) do n.º 1 do seu art.º 86.º.

Todavia, sem curar de outros aspetos, a possibilidade de recorrer a este procedimento deveria ter sido indicada aquando da abertura do concurso para o primeiro contrato [vide a primeira parte da subal. iii) da al. g) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99], informação que não se encontra evidenciada nem nas peças do concurso, nem no anúncio de abertura do procedimento, e cuja exigência visava evitar que, pelo mecanismo das “*extensões*”, se fizesse empolar o conteúdo contratual inicial sem fazer novo apelo à concorrência que o valor do contrato justificasse.

Pois note-se que, a um valor inicial de 2 830 882,50,€ se somou 1 648 723,00€ e 541 962,96,00€, o que representou um acréscimo de 58% e de 19% do valor do contrato principal.

E não se verificando os pressupostos previstos no art.º 86.º, n.º 1, al. g) do DL n.º 197/99, não era legalmente admissível o recurso ao ajuste direto para efeitos de adjudicação destes serviços, impondo-se, ao invés, a realização de procedimentos mais solenes, que seria, em ambos os casos, e por força dos valores em causa, o concurso público.

Exigência, porém, que não resulta diretamente do art.º 80.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, que obrigava o recurso a esse procedimento quando o valor do contrato fosse igual ou superior a 124 699,47€ (s/IVA), aplicável à data do primeiro adicional, ou do art.º 20.º, n.º 1, 2.ª parte, do CCP, que fixou esse valor em 75 000,00€ (s/IVA) (101 250,00€, no caso da RAM, por conta do coeficiente de 1,35 previsto no n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M), em vigor aquando da outorga do segundo adicional.

Isto porque nessas datas já o SESARAM havia aprovado regulamentos para a aquisição de bens e serviços e para a execução de empreitadas de obras públicas, de valor inferior aos limiares comunitários, que, para os montantes em causa, permitiam o recurso a ajustes diretos, em claro desrespeito da norma da al. a) do n.º 6 do art.º 5.º do CCP, que manda aplicar à formação dos contratos outorgados pelos hospitais, EPE, os princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizem preceitos constitucionais constantes do CPA, donde se evidenciam os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, que presidem à contratação pública e foram acolhidos expressamente no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, e os da imparcialidade e boa-fé, que enquadram a atividade administrativa e constam quer da CRP quer do CPA, e cuja concretização prática demanda que, em caso de adjudicações de prestações de serviços que se cifrem acima dos 101 250,00€ (vide o art.º 20.º, n.º 1, 2.ª parte, do CCP, por aplicação do coeficiente de 1,35 previsto no art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M), salvo situações excepcionadas legalmente, se lancem procedimentos mais solenes.

Ou seja, as aquisições de bens e serviços pelo SESARAM não se podem realizar em mercado fechado quando verificados determinados pressupostos que, no caso, se reconduzem ao valor dos contratos a outorgar.

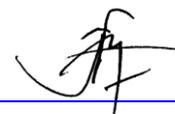
E como já tem sido perfilhado por este Tribunal e se reafirma no Acórdão n.º 7/2011 – 22. FEV. – 1ª S/SS⁹⁸ “ (...) o respeito pelo princípio da concorrência e seus corolários subjaz a qualquer actividade de contratação pública, por força de imperativos comunitários, por directa decorrência de normas constitucionais, por previsão da lei aplicável à contratação e por imposição da legislação financeira e dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão. Donde resulta que para a formação de contratos públicos devem ser usados procedimentos que promovam o mais amplo acesso à contratação dos operadores económicos nela interessados ”.

Posto que, tratando-se de um organismo público, e tendo em conta os princípios constitucional e legalmente consagrados, com respeito à atividade administrativa, assim como os imperativos comunitários de respeito pelos princípios da transparência e da concorrência, o SESARAM estava vinculado a adotar procedimentos de contratação que salvaguardassem tais valores, em especial a concorrência.

E quanto aos regulamentos de aquisições aprovados pelo SESARAM, contêm normas “ (...) de natureza regulamentar e não legal, e, portanto, enquanto expressão da vontade administrativa da entidade adjudicante, a que ela se autovinculou, são, no entanto, integralmente condicionadas, na sua validade, pelo respeito dos referidos princípios (...) ” (vide o citado Acórdão n.º 7/2011 – 22. FEV. – 1ª S/SS).

Constituindo jurisprudência unânime deste Tribunal que a omissão de concurso público, quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação, a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação (vide o art.º 133.º, n.º 1, do CPA), nulidade que se transmite ao contrato, ao abrigo do art.º 185.º, n.º 1,

⁹⁸ Mantido pelo Acórdão n.º 23/2011-14/07/2011 - 1.ª Secção/PL, proferido no recurso 08/11, e que versou o processo de visto alusivo ao contrato de empreitada de “*Construção das novas instalações dos Serviços Farmacêuticos e do Serviço de Aproveitamento do Hospital Garcia de Orta, EPE*”, celebrado, em 9 de dezembro de 2010, entre o Hospital Garcia de Orta, E.P.E., e a sociedade *Rui Ribeiro, Construções, S.A.*, pelo preço de 1 166 981,96€, acrescido de IVA.



do CPA. Nesse sentido, *“Trata-se, na verdade, de um acto de tal modo grave que torna inaceitável a produção dos respectivos efeitos; e isto, muito sinteticamente, porque a falta de concurso público, quando obrigatório, viola em toda a linha o princípio da concorrência, sendo certo que a concorrência é o âmage ou principal razão de ser do concurso público. É, portanto, inaceitável que a adjudicação de determinados serviços através de ajuste directo, quando o procedimento aplicável é o de concurso público, possa produzir quaisquer efeitos jurídicos”*⁹⁹.

Pelos responsáveis do SESARAM foram tecidos inúmeros considerandos alusivos ao que entendem ser *“o correcto enquadramento do processo de compra colocado em crise”* e às interpretações várias em torno da questão da aplicação dos normativos que regulam a contratação pública às entidades públicas de natureza empresarial¹⁰⁰, donde concluem que *“(…) o ordenamento jurídico vigente à data do procedimento em análise era complexo e controvertido, tanto pela doutrina como pela jurisprudência, o que trouxe dificuldades acrescidas à execução dos procedimentos de contratação (…)*”.

Estão, porém, convictos que *“(…) se encontram preenchidos os requisitos exigidos para a modificação objectiva do contrato em análise, seja aquando do 1.º como do 2.º «adicional»”,* uma vez que:

- *A possibilidade de alteração foi prevista, expressamente, no contrato inicial e nas peças do procedimento de adjudicação, incluindo as condições e circunstâncias que devem envolver tal modificação;*
- *Não estamos perante alterações substanciais ao contrato inicial;*
- *Não se trata de serviços não previstos inicialmente;*
- *As modificações em análise não são violadoras dos interesses daqueles que, no procedimento inicial¹⁰¹, podiam apresentar propostas direccionadas ao objecto da alteração contratual”.*

Igualmente entendem que não lhes deverá ser *“(…) assacada qualquer responsabilidade financeira, por não se ter postergado os princípios da concorrência, igualdade e transparência, imparcialidade e boa-fé (…)*” pelos fundamentos a seguir compendiados:

- *“(…) quer o caderno de encargos, quer o contrato de prestação de serviços indicavam já a possibilidade de quantidades extra de roupa, as quais, a serem realizadas, tinham como valor unitário EUR 0,85”;*
- *“(…) ainda que o termo empregue tenha sido «contrato adicional», na verdade ocorreram modificações objectivas do contrato, reconduzindo-se rigorosamente à linha de pensamento subjacente à cláusula 14.ª do programa de procedimento e à cláusula 8.ª do contrato, mantendo-se inalteradas as demais condições, nomeadamente, o preço unitário do quilo de roupa (…)”;*
- *“As modificações objectivas assentaram no consumo real, isto é, nas quantidades de roupa efetivamente tratadas por dia, tendo por base a actividade assistencial desenvolvida pelo Serviço de Saúde da Região (…)”;*
- *“(…) não se poderá falar em novas adjudicações com recurso a ajustes directos, não se tratando de «adjudicação de serviços que se destinaram a estender ou ampliar os serviços inicialmente contratados» (…)”;*
- *“(…) os serviços prestados pelo co-contratante em consequência da modificação objectiva do contrato, foram os mesmíssimos serviços inicialmente contratualizados”;*

⁹⁹ Vide o Acórdão n.º 131/05 – 05.JUL.05-1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 11/06, de 14 de fevereiro de 2006, proferido no recurso n.º 22/05.

¹⁰⁰ A folhas 97 a 102, da Pasta do Processo.

¹⁰¹ Em que *“(…) o procedimento concursal adoptado foi o mais solene de todos, tendo sido lançado no espaço comunitário”,* na sequência do que *“(…) apenas um concorrente demonstrou interesse em celebrar contrato tendo, nessa medida, apresentado proposta.”.*

- *“As informações que precederam a decisão da modificação objectiva do contrato são meramente fácticas, baseadas no consumo real que por ser tão variável dada a natureza da prestação de serviço, só decorrido um período de execução do contrato era possível ser constatado”;*
- *“As decisões tomadas têm assento legal e contratual, estando a coberto da melhor jurisprudência nacional e comunitária”;*
- *“Não se modificou o conteúdo das prestações do contrato ou a densificação dos serviços ou termos de execução são complemento dos iniciais.”;*
- *“Não existe qualquer nexo de causalidade entre o ilícito e o dano, já que nem um, nem o outro se verificaram. Antes se pugnou pela prestação de cuidados de saúde à população, interesse público maior (...) que ficaria claramente comprometido se o tratamento de roupa hospitalar não se efectuasse”.*

Já Tiago Seixas, nas funções de *controller* à data dos factos, declarou que, ao emitir o mencionado parecer de 14 de dezembro de 2010 a pedido do CA, atuou no *“(...) estrito respeito das competências de Controller (...)”*, no âmbito das quais *“(...) emite pareceres sobre indicadores de performance e gestão e não sobre cláusulas contratuais”*, e que procedeu *“(...) à validação dos dados fornecidos pelo Serviço de Aproveitamento (...)”*. Donde que, uma vez que não integra nenhum dos órgãos do SESARAM, e *“(...) tão pouco possui poderes para vincular em matéria contratual ou aquisição de serviços”*, considera que não lhe devem ser assacadas responsabilidades pela inobservância dos art.^{os} 5.º, n.º 6, al. a), 1.º, n.º 4, do CCP, 81.º, al. f), 266.º, n.º 2, da CRP, e 5.º e 6.º do CPA.

Posição que deverá ser acolhida, porquanto o seu conteúdo funcional dificilmente permitirá que possa ser responsabilizado pela tomada de decisão ocorrida a 13 de dezembro de 2010, ainda mais quando o seu parecer data do dia seguinte.

De resto, o contexto legal e factual que enquadra a formação dos dois contratos adicionais que aqui se analisa, à partida, não permitiria que se aceitassem as alegações trazidas pelos restantes contraditados, e que se mantivesse a conclusão de que as respetivas adjudicações foram antecedidas da violação dos princípios da concorrência, igualdade e transparência, imparcialidade e boa-fé, consagrados nos art.^{os} 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º e 6.º do CPA, e 1.º, n.º 4, do CCP, o que configuraria a prática de um ilícito financeiro, passível de fazer incorrer os membros do CA que os autorizaram em responsabilidade financeira sancionatória direta, enquanto agentes da ação, imputável nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, e punível com a multa prevista no n.º 2 do mesmo art.º 65.º, por força do n.º 2 do art.º 62.º da referida Lei, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, assim como a Diretora do SA, Cristina Alves, desta feita ao abrigo do n.º 4 do art.º 61.º, aplicável por remissão do citado n.º 3 do art.º 67.º, que determina que a responsabilidade pode recair nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os administradores não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

Todavia, há também que trazer à colação dois aspetos que são bem apontados nas alegações em análise.

O de que foram vários os contratos celebrados na sequência de ajustes diretos, ao abrigo dos regulamentos para a aquisição de bens e serviços e para a execução de empreitadas de obras públicas, de valor inferior aos limiares comunitários, que foram submetidos a fiscalização prévia pelo SESARAM, *“(...) tendo os mesmos sempre sido visados pelo Tribunal de Contas sem qualquer reparo ou recomendação”*.

E o de que foi apenas em de 8 de setembro de 2011 que esta Secção Regional se pronunciou, através da Decisão n.º 11/FP/2011, sobre a (i)legalidade da adjudicação de contratos na sequência de ajustes diretos ao abrigo dos referidos regulamentos.

Motivos que, somados à inexistência de evidências de que aquelas infrações financeiras possam ser imputadas a título de dolo, i.e., de que os seus autores tiveram a intenção deliberada de não respeitar os



princípios e o teor dos preceitos acima enunciados, de molde a estabelecer um nexo de causalidade entre a ilegalidade detetada e a atitude presente nesse comportamento, o que, a par da ausência de anterior recomendação do Tribunal para a correção dessas irregularidades, e de esta ser a primeira vez aqueles autores são censurados pela sua prática permite ao Tribunal optar pela relevação da responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrar preenchido o quadro normativo fornecido pelas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, e pela Lei n.º 35/2007¹⁰², para esse efeito.

2. A produção de efeitos contratuais em momento prévio à data da autorização da celebração dos adicionais

O Quadro 3 ilustra que os dois contratos adicionais produziram efeitos em momento prévio à data da autorização da sua celebração pelo CA e que, no que concerne ao 2.º adicional, quando foi outorgado (a 28 de fevereiro de 2011), a sua vigência já se tinha esgotado a 31 de janeiro anterior.

Sobre esta matéria já se pronunciou o TC referindo que “ (...) *sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroactiva aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação* ”¹⁰³.

Com efeito, embora no âmbito do direito administrativo prevaleça a regra da não retroatividade dos atos e contratos administrativos¹⁰⁴, o art.º 128.º do CPA prevê algumas situações de exceção, resultando da aplicação conjugada dos art.ºs 181.º (vide, atualmente, o art.º 287.º, n.º 2, do CCP¹⁰⁵), e 128.º, n.º 2, al. a), daquele Código que, na formação de um contrato, as partes podiam estabelecer a retroatividade dos seus efeitos quando essa retroatividade lhes fosse favorável e não lesasse direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que, à data a que se pretendia fazer remontar a eficácia do contrato, já se verificassem os pressupostos justificativos dessa retroatividade.

Num processo de contratação pública, a adjudicação corresponde ao ato administrativo que encerra o procedimento de escolha do cocontratante, corporizando a vontade inequívoca de contratar da Administração e vinculando-a nesse sentido, ao mesmo tempo que confere àquele a legítima expectativa de celebração do contrato. Para além disso, é também com a adjudicação, emitida por uma entidade legalmente competente para o efeito, que se fixa o valor da despesa, se confirma a efetiva existência de disponibilidade orçamental para a sua realização e se obtém a necessária cabimentação orçamental, entendidos como requisitos financeiros imprescindíveis à assunção do compromisso contratual.

Significa isto que, antes do ato de adjudicação, não se podem considerar verificados os principais pressupostos do contrato e da realização dos serviços a que o mesmo se destina, não havendo a certeza da efetiva celebração do contrato, do seu exato conteúdo e da autorização para a realização da despesa

¹⁰² Designadamente:

- “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”.*

¹⁰³ Vide o Acórdão n.º 16/09 – 31.MAR – 1.ª S/PL.

¹⁰⁴ De acordo com a norma do n.º 1 do art.º 127.º do CPA, “*O acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que for praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio acto lhe atribuam eficácia retroactiva ou diferida*”, considerando-se o ato praticado “ (...) logo que estejam preenchidos os seus elementos, não obstante à perfeição do acto, para esse fim, qualquer motivo determinante da anulabilidade ” (n.º 2).

¹⁰⁵ O art.º 181.º do CPA foi entretanto alvo de revogação pelo DL n.º 18/2008, dispondo presentemente o art.º 287.º, n.º 2, do CCP, em matéria de eficácia dos contratos administrativos que “*As partes podem atribuir eficácia retroactiva ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos: a) [n]ão seja proibida por lei; b) “[n]ão lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e c) “[n]ão impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no (...) Código relativamente à formação do contrato”.*

envolvida. Daí que fique, à partida, inviabilizada a hipótese de, em procedimentos de contratação pública, ser conferida eficácia retroativa aos contratos, fazendo reportar o início da correspondente produção de efeitos a uma data anterior à da respetiva adjudicação¹⁰⁶.

Ora, nas situações vertentes, não ficou demonstrado que, em janeiro de 2007, e em outubro de 2010, ou seja, quase seis meses antes da adjudicação do primeiro adicional (e 11 meses antes da sua formalização), e dois meses antes da adjudicação do segundo adicional (formalizado um mês após o término da produção de efeitos), se encontravam verificados os pressupostos indispensáveis das contratações, o que leva a considerar as cláusulas que preveem a produção de efeitos dos contratos como ilegais, por desrespeitarem a disciplina normativa fornecida pelos art.ºs 127.º, 128.º, n.º 2, e 181.º (1.º adicional), todos do CPA, e pelo art.º 287.º, n.º 2, do CCP (2.º adicional).

Aliás, da atuação analisada o que transparece é que o recurso ao mecanismo de atribuição de eficácia retroativa aos adicionais em questão teve por único escopo titular as prestações efetuadas pela *SER-LIMAWASH, Ld.ª*, ao longo de vários meses sem o devido suporte contratual e de que resultaram encargos financeiros para o SESARAM, legitimando dessa forma o pagamento das correspondentes despesas. Ou seja, procurou-se conferir validade jurídica a uma situação de facto criada à margem das normas que regulam a realização de despesas, não se conhecendo razões atendíveis para a adjudicação e consequente contratação não terem ocorrido em momento anterior ao início da prestação dos serviços.

No que respeita à atribuição de eficácia retroativa dos contratos, os responsáveis do SESARAM, no exercício do contraditório, “ (...) *considerando que nos reportamos a puras modificações objectivas do contrato (...)* ”, invocaram o Acórdão n.º 8/2008-06.MAI.08- 1.ª S/PL RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2008¹⁰⁷, donde destacam as seguintes passagens: “ (...) *IV – Sendo regra, no direito administrativo, a não retroactividade do acto administrativo (...), tal regra comporta, porém, as excepções previstas no art.º 128.º do mesmo CPA;*

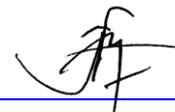
V – Face ao disposto nas disposições conjugadas dos artigos 181.º e 128.º, n.º 2, alínea a), do CPA, é possível às partes, na formação de um contrato, estabelecer a retroactividade dos seus efeitos, quando essa retroactividade lhes seja favorável e não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que, à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do contrato, já existissem os pressupostos justificativos dessa retroactividade”.

Aludiram ainda a que “*A modificação objectiva do contrato já estava prevista e justificava a prestação dos serviços em causa, só não estava reduzida a escrito (...)*”, sendo que a respetiva autorização, formalizada por deliberação do CA, se verificou quando “*(...) apenas nesse momento se podia decidir com segurança sobre o volume de roupa suja extra tratada.*”. E quanto à “*(...) segunda modificação objectiva do contrato (...), com o objectivo de garantir o rigor, foram feitas análises à quantidade de roupa a tratar que culminaram com a autorização (...)*” respetiva pelo CA, a 13 de dezembro de 2010. Daí inferem que “*(...) não se encontram violados os princípios fundamentais da imparcialidade, concorrência e igualdade.*” e “*(...) da atribuição de eficácia retroactiva não resultou a lesão de quaisquer direitos e interesses legalmente protegidos, concretamente, o interesse público.*

Ao contrário, só assim se salvaguardou a prestação de cuidados de saúde à população que ficaria seriamente comprometida caso não houvesse prestação de serviço de tratamento de roupa hospitalar”.

¹⁰⁶ Cfr. o Acórdão n.º 14/09 – 31.Mar-1.ªS/PL.

¹⁰⁷ Interposto pela Secretaria Regional da Educação e Cultura, da Decisão n.º 3/FP/2008, de 24 de janeiro, desta Secção Regional, que recusou o visto ao contrato de prestação de serviços de “*Transportes escolares para a Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral – Santana – para o ano lectivo 2007/2008*”, celebrado em 8 de novembro de 2007, entre a RAM, através daquela Secretaria Regional e a empresa “*Companhia dos Carros de São Gonçalo, S.A.*” pelo preço de 337 406,40€, acrescido de IVA.



No tocante ao teor do Acórdão n.º 8/2008-06.MAI.08- 1.ª S/PL, invocado pelo SESARAM, a situação que aí é tratada apresenta uma diferença substancial em relação aos contratos em apreço: é que o contrato apreciado naquele Acórdão produziu efeitos retroativos, sim, mas reportados a uma data em que já tinha ocorrido a adjudicação. Ou seja, estávamos face a uma situação enquadrável na parte final da al. a) do n.º 2 do art.º 128.º do CPA, em que era permitido atribuir eficácia retroativa ao contrato porque à data em que se pretendeu fazer remontar a sua eficácia já existiam os pressupostos justificativos dessa retroatividade.

De resto, as alegações trazidas pelos contraditados não são suficientes para alterar o entendimento de que **a produção de efeitos contratuais em momento prévio à data da autorização da celebração dos adicionais** aqui analisados constituem violações de lei que consubstanciam uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, em harmonia com o disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, no segmento que se refere à assunção e autorização da despesa, e que recai nos mesmos termos sobre os agentes identificados na parte final do ponto antecedente.

Mas porque não subsistem indícios de que essas infrações financeiras foram praticadas com dolo, e porque o Tribunal nunca formulou recomendações ao SESARAM com vista a correção das irregularidades detetadas, sendo esta a primeira vez o Tribunal censura os *retro* identificados responsáveis pela sua prática, o Tribunal poderá relevar a responsabilidade financeira sancionatória, em sintonia com as als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, alterada pelas Leis n.ºs 48/2006, e 35/2007.

3. A não implementação da medida de redução remuneratória no âmbito da segunda renovação contratual

A autorização, por deliberação do CA de 19 de abril de 2011, da segunda renovação do contrato não previu a redução remuneratória contemplada no art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, por remissão da norma do n.º 3 do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, que aprovou o Orçamento da RAM para 2011, que a mandava aplicar aos contratos de aquisição de serviços que as entidades públicas empresariais viessem a celebrar ou renovar em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte.

Confrontado com esta questão, o SESARAM remeteu¹⁰⁸ cópia da nota de crédito n.º 12/2012, de 21 de junho de 2012, no valor de 166 143,10€, emitida pela *SERLIMAWASH, Ld.ª*, a favor daquela entidade, correspondente a 10% da faturação (1 432 268,16€), acrescida de IVA¹⁰⁹, entre 1 de fevereiro e 12 de dezembro de 2011 (pois a 13 de dezembro iniciou a produção de efeitos um novo contrato entretanto outorgado com a empresa).

No contraditório, foi anexado o Doc. 4, constituído por dois recibos expedidos pela *SERLIMAWASH, Ld.ª*, a 27 de setembro e a 18 de dezembro de 2012, que comprovam que aos montantes efetivamente faturados por esta firma pelos serviços prestados foi deduzida a importância de 83 071,55€ em cada um¹¹⁰. Nesse mesmo documento, entre outros comentários, os contraditados aduziram que:

- A citada norma “ (...) *não determina qualquer prazo para a redução remuneratória (...)* ”;
- O SESARAM “ (...) *sempre procurou cumprir a imposição legal respeitante às reduções remuneratórias, tanto assim que determinou a realização de uma auditoria interna subordinada a esta matéria* ”;
- À data “ (...) *da renovação do contrato já tinha sido solicitado parecer sobre a redução remuneratória nos contratos de prestação de serviços (...)*, concretizado “ (...) *a 28 de janeiro de 2011, na sequência da publicação do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M (...)*,

¹⁰⁸ Com o ofício ref.ª S.1210197, de 13 de julho de 2012.

¹⁰⁹ Isto é, ao valor de 143 226,81€ (correspondente a 10% dos serviços faturados) foram adicionados 22 916,29€ a título de IVA à taxa aplicável de 16%.

¹¹⁰ Concretamente, os recibos com os n.ºs 110/2012 e 150/2012, cujo somatório das duas deduções efetivadas ascende a 166 143,10€ (c/IVA), ou seja, corresponde ao valor declarado na nota de crédito n.º 12/2012, de 21 de junho de 2012.

consciente dos termos do artigo 54.º e da diversidade de contratos de aquisição de serviços que instaura, (...) à Direção Regional de Administração Pública e Local sobre esta matéria.”

¹¹¹, pois *“Dada a opacidade normativa, suscitaram-se dúvidas sobre a aplicação (...) aos contratos de aquisição de serviços de lavandaria e de vigilância e segurança, entre outros”*;

- O SESARAM, *“A 7 de julho de 2011, (...) conheceu o teor integral do parecer emitido pela Direção Regional de Administração Pública e Local.”*

Do referido parecer da Direção Regional de Administração Pública e Local (DRAPL), extrai-se o entendimento, claro e inequívoco, que a medida de redução remuneratória em questão aplica-se ao sector empresarial regional, por força do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M, e, em concreto, a *“(…) quaisquer contratos de aquisição de serviços que (...) celebrem ou renovem em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte”*. E quanto à incerteza revelada pelo SESARAM no que toca à aplicação dessa redução a determinados serviços em função da sua natureza¹¹², a DRAPL esclareceu que *“(…) desde que se trate da mesma actividade e sejam celebrados com a mesma contraparte, ficam sujeitos a esta restrição orçamental”*¹¹³.

Mas mesmo depois de inteirado do aludido parecer, a 7 de julho de 2011, o SESARAM só procurou agir em conformidade com o que aí foi clarificado cerca de um ano depois, já no decurso da presente auditoria (em maio de 2012), no âmbito da qual fora detetada a irregularidade de que se trata neste ponto, tendo então sido desencadeadas diligências junto da *SERLIMAWASH, Ld.ª* que resultaram na emissão da referida nota de crédito n.º 12/2012, de 21 de junho (assim como no âmbito das demais prestações de serviços contratadas *ex novo* ou renovadas em 2011 e abrangidos por esta ação, conforme se dará conta ao longo deste documento).

Os responsáveis do SESARAM justificaram esse relapso no contraditório com o facto de que *“(…) o número de contratos de prestação de serviços de que o SESARAM, EPE é titular é muito significativo e a sua natureza é por demais complexa, o que envolveu uma revisão geral de todos os processos de modo a aferir com rigor da aplicabilidade da redução remuneratória e forma de concretização, (...) uma tarefa difícil e morosa”*.

Deste modo, e do ponto de vista da estrita legalidade, mantém-se a conclusão de que a referida atuação, que é de reprovar, configura uma violação da disposição ínsita no n.º 3 do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M, e tipifica um ilícito financeiro sancionável com multa, na decorrência do estatuído no art.º 65.º, n.ºs 1, al. b), e 2, da LOPTC, a imputar aos membros do CA, que tomaram parte na citada deliberação de 19 de abril de 2011, a saber, o Presidente António Almada Cardoso, e vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha, assim como as responsáveis que exararam despachos favoráveis na informação com a ref.ª 1100415, de 28 de janeiro de 2011, que esteve na base dessa deliberação, nos termos antecedentemente prescritos, a saber, a Diretora do DCPFAJ, Lurdes Beirão, e a Diretora do Serviço Jurídico, Ana Gomes.

Para a apreciação do comportamento dos responsáveis contribuiu decisivamente o facto de apesar do SESARAM ter defendido que a sua atuação se deveu às dúvidas sentidas relativamente à aplicação deste normativo, materializadas no pedido de parecer formalizado a 28 de janeiro de 2011 à Vice-Presidência do Governo Regional, nem após a confirmação de que estava obrigado ao seu acatamento mudou de atuação, tendo continuado a proceder à celebração de novos contratos de prestação de serviços ou à renovação de contratos vigentes sem atender a essa imposição legal, até cerca de um ano depois, altura em que com a realização desta auditoria, desencadeou algumas diligências com vista corrigir essa falha.

¹¹¹ Corresponde ao Doc. 5, apenso ao contraditório.

¹¹² Tais como de radioterapia externa, de transporte de doentes não urgentes, de vigilância e segurança, de lavandaria, de formação e de manutenção de equipamentos.

¹¹³ O citado parecer consta da Pasta do Processo, a folhas 183 a 185.



Ao invés, afigura-se ser de afastar a suscetibilidade de efetivar sobre os mesmos intervenientes, responsabilidade financeira reintegratória, em sintonia com o articulado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC (pois a não aplicação da redução remuneratória conduziu à realização de pagamentos que, para além de ilegais, causaram dano para o erário público, não lhes tendo correspondido qualquer contraprestação efetiva adequada ou proporcional às prossecuções das atribuições do SESARAM), porquanto aqueles responsáveis corrigiram a infração detetada, tomando medidas para que o dano apurado fosse ressarcido por via da emissão da nota de crédito apresentada pelo cocontratante, e tal imputação traduzir-se-ia num enriquecimento da Região à custa dos infratores.

B. Contrato de prestação de serviços de assistência técnica de equipamento CANON¹¹⁴

Na sequência do relatório apresentado pelo Serviço de Tecnologias e Sistemas de Informação (STSI), no âmbito do projeto Gestão Centralizada de Impressão e subprojecto Gestão Integrada do *Uniflow*, alusivo à proposta de aquisição de equipamento *CANON*, e da análise do contrato de assistência técnica para todos os equipamentos *CANON* existentes no SESARAM, bem como dos que venham a ser adquiridos¹¹⁵, o CA, a 6 de novembro de 2007, deliberou autorizar:

- ✓ A aquisição de 1 sistema multifuncional digital, modelo iR-7105, e de 133 impressoras *laser* a preto e branco, modelo LBP3460, no valor de, respetivamente, 26 038,50€ e 96 837,30€ (s/IVA) [no montante global de 122 875,80€ (s/IVA)], devendo a inerente faturação “*ser efetuada em 60 prestações fixas mensais de 2 355,12€*” (ou seja, durante 5 anos)¹¹⁶;
- ✓ A outorga do contrato de assistência técnica aos equipamentos *CANON* do SESARAM¹¹⁷, cuja proposta financeira, por cinco anos, renovável por iguais períodos, ascenderia a 10 000,00€ mensais (s/IVA), para uma estimativa de 250 000 fotocópias/impressões (ao preço unitário de 0,04€, passando este para 0,05€ se ultrapassada aquela quantidade).

Essa despesa foi enquadrada no art.º 86.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, que permitia a adoção do ajuste direto quando as aquisições fossem efetuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Direção-Geral do Património.

¹¹⁴ Em virtude da sua natureza, estava isento de fiscalização prévia, tal como preconiza o art.º 47.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, que integra nesse núcleo os “*contratos (...) celebrados com empresas (...) de assistência técnica*”.

¹¹⁵ Com a ref.ª STSI/152, de 2 de outubro de 2007.

¹¹⁶ Esta aquisição não integra o contrato em análise.

¹¹⁷ Que inclui os consumíveis, designadamente, papel, reparação do equipamento e substituição deste “*em caso de desconformidade com as características técnicas ou outras*” (cfr. ponto 4.3. do relatório sobre a proposta financeira de assistência técnica).

1. A produção de efeitos contratuais em momento prévio à data da adjudicação

Nessa sequência, foi assinado, a 1 de novembro de 2007, entre o SESARAM e a empresa *Caldeira, Costa & Ca.*, o contrato de aquisição de bens e de prestação de serviços de assistência técnica de todos os equipamentos *CANON* instalados no SESARAM, incluindo os “*equipamentos CANON que venham a ser posteriormente adquiridos*”, no montante estimado de 600 000,00€, pelo prazo de 5 anos¹¹⁸.

Porém, a adjudicação apenas ocorreu a 6 de novembro de 2007¹¹⁹, ou seja, em data posterior à da outorga do contrato, registada a 1 de novembro, e ao início da respetiva produção de efeitos, a 2 de novembro seguinte.

Situação que remete para a análise que se teceu em 3.2.3.A.2. sobre esta matéria, reiterando-se o entendimento de que em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.

A opinião dos responsáveis no contraditório é idêntica à manifesta no ponto 2. do contrato analisado anteriormente (cfr. em *A. Contrato de prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar* relativamente à produção de efeitos contratuais previamente à respetiva adjudicação, para cujos comentários suscitados se remete, incluindo a apreciação final.

E tal como concluído naquele ponto 3.2.3.A.2., estamos perante uma infração financeira por inobservância dos art.ºs 127.º, 128.º, n.º 2, e 181.º, do CPA, geradora de responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo da norma da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por não ter ficado demonstrado que, em 2 de novembro de 2007, já se encontravam verificados os pressupostos indispensáveis para efeitos da formalização da contratação analisada.

Responsabilidade que recairia diretamente sobre os membros do CA que participaram na deliberação de 6 de novembro de 2007, designadamente o Presidente Filomeno Gomes e os vogais Luís Fragoeiro, Lurdes Beirão, Ricardo Manica e Maria João Monte, punível com a multa definida no n.º 2 do mesmo art.º 65.º, e imputável por força do n.º 2 do art.º 62.º da referida Lei, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º.

Mas no mesmo passo, para além de só estar em causa a retroação de efeitos por um dia, coloca-se a tónica no aspeto de não se encontrar comprovado que aquela infração financeira foi praticada com dolo, que não foram formuladas recomendações pelo Tribunal para a sua correção, e que esta é a primeira vez os seus autores são censurados por esse facto, o que confere ao Tribunal a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória apurada, ao abrigo das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, e pela Lei n.º 35/2007.

2. A implementação de medidas de redução de custos previstas no PAEF

No que tange à adoção de medidas de redução de custos operacionais em, pelo menos, **15% em média face a 2009**, no âmbito da execução deste contrato, tal como se encontra consagrada na al. a) do ponto 61 do PAEF, **a ocorrer até ao final do primeiro semestre de 2012**, o SESARAM informou, já em 13 de julho p.p.¹²⁰, que “ (...) *houve conversações informais com o co-contratante no sentido da renegociação do contrato, que não obtiveram provimento dada a dívida existente*”.

¹¹⁸ Sendo que a 26 de junho de 2008 foi celebrada uma adenda ao contrato, com efeitos reportados a 2 de novembro de 2007, da qual resultaram alterações ao seu objeto, consubstanciadas no aditamento dos n.ºs 4. a 6. da cláusula 2.ª, mediante os quais a empresa *Caldeira, Costa & Ca.*, passaria a fornecer 500 resmas de papel na última semana de cada mês e todos os demais consumíveis necessários no prazo de 24 horas na área do Funchal, e de 48 horas nas restantes zonas da RAM. Não obstante, o preço contratual fixado na cláusula 3.ª, de 600 000,00€, manteve-se.

¹¹⁹ E conforme se pedia no ponto 3.1. do PT4, de 6 de julho de 2012.

¹²⁰ No ponto 22. do seu ofício ref.ª S.1210197.



Sobre esta matéria os contraditados cingiram-se a aludir a que tal medida de redução na ordem de 15%, a ser implementada pelo SESARAM, não deve ser “ (...) observada em cada um dos procedimentos de aquisição existente (...), mas sim obter uma redução média de 15% nos custos operacionais.”. E, a título de resultados, remetem para a sua resposta no contraditório ao ponto 3.3. deste relatório, segundo a qual, tais custos “ (...) ainda que provisórios, a Novembro de 2012, face ao correspondente período homólogo (...)”, ou seja, de janeiro a novembro de 2011, evidenciam uma redução em 14,5% (- 26 576 772€).

Neste contexto, sem afetar a conclusão que o que está em causa é a média dos custos operacionais do SESARAM, cumpre assinalar que o período de referência fixado no ponto 61. do PAEF¹²¹ não é o ano de 2011, mas sim o de 2009.

C. Prestação de serviços de segurança e vigilância privada¹²²

O SA, por comunicação interna de 10 de dezembro de 2010, subscrita pela Diretora de Serviços Cristina Alves, deu conta ao CA que o contrato de prestação de serviços de segurança privada “(...) celebrado com a empresa Securitas, teve o seu término a 15 de outubro de 2010”.

Nesse documento propôs, “Considerando que se encontra em fase de aprovação o programa e caderno de encargos do novo procedimento”¹²³, a adjudicação desses serviços, por ajuste direto, pelo período de 3 meses (de 16 de outubro de 2010 a 15 de janeiro de 2011), no valor de 172 842,72€ (s/IVA), àquela firma, ao abrigo do art.º 5.º, al. c), do seu Regulamento de Aquisições, que consagra essa possibilidade quando se esteja perante “Prestações complementares que, por razões de natureza técnica e económica não devam ser separadas do contrato inicial”, proposta que foi deferida pelo CA a 14 de dezembro seguinte¹²⁴, composto pelo Presidente António Almada Cardoso e pelos vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha.

A 18 de janeiro de 2011, quando o contrato já havia cessado a produção de efeitos, o SA propôs ao CA nova adjudicação por ajuste direto, em comunicação subscrita pela mesma responsável, Cristina Alves, nos exatos termos acima referidos à citada empresa, para o período compreendido entre 16 de janeiro e 15 de abril de 2011, porquanto a abertura das propostas por conta do procedimento em curso “está prevista para o dia 19 de fevereiro de 2011”, o que mereceu a deliberação favorável dos membros do CA acima identificados, a 25 de janeiro.

A 2 de junho seguinte aquela mesma Diretora de Serviços, atendendo a que o procedimento mais solene estava “ (...) em fase de minuta de contrato”, tornou a propor ao CA nova adjudicação, desta vez tendo por base o art.º 3.º do Regulamento de Aquisições em vigor desde 1 de junho de 2011, que permite a adoção do procedimento de consulta ao mercado com convite direto a “ (...) uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta (...)”, com produção de efeitos reportados a 16 de abril e até 15 de julho de 2011, a qual foi autorizada por deliberação daquele órgão, com a mesma composição, proferida nessa mesma data.

Por fim, a 8 de julho de 2011 foi novamente proposta, por aquela Diretora de Serviços, a aquisição à SECURITAS, Ld.ª, dos referidos serviços por mais 1 mês (entre 16 de julho e 15 de agosto de 2011), nas condições apontadas no parágrafo anterior, desta feita pelo montante de 57 614,24€, porque o con-

¹²¹ Que determina a “redução de custos operacionais em, pelo menos, 15% em média face a 2009” do SERAM.

¹²² Por força do art.º 47.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, os contratos celebrados com empresas de segurança não se encontram sujeitos a fiscalização prévia.

¹²³ Cujos anúncio foi publicado no DR, 2.ª série, n.º 252, a 30 de dezembro de 2010.

¹²⁴ De salientar que para esse procedimento não foi elaborado caderno de encargos e convite para a apresentação de proposta dos serviços a prestar, nem foi formalizada uma proposta, facto que foi justificado com a norma do art.º 9.º do referido Regulamento não exigir “a elaboração de ofício convite ou caderno de encargos” (cfr. os pontos 1.3. e 1.4. ambos do PT1, de 31 de maio de 2012, a que o SESARAM respondeu através do ofício S.1208625, de 11 de junho de 2012). Porém, o invocado art.º 9.º refere-se a ajustes diretos com convite a três ou cinco entidades, e mesmo aí consagra o convite à apresentação de propostas como peça do procedimento.

curso pendente se encontrava “em fase de aprovação de minuta do contrato”, o que foi acolhido pelo mesmo Presidente e vogais do CA naquela data.

As quatro prestações de serviços de segurança privada contratualizadas pelo SESARAM em 2011 diretamente à SECURITAS, Ld.^a, encontram-se ilustradas, nos seus aspetos essenciais, no quadro seguinte:

Quadro 4. Cronologia das várias prestações de serviços de segurança e vigilância privada contratualizadas em 2011

ATO/CONTRATO	VALOR (SEM IVA)	DATA DA PROPOSTA PARA A AQUISIÇÃO DOS SERVIÇOS	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	PRAZO	PRODUÇÃO DE EFEITOS	AUTORIZAÇÃO PELO CA
1.º Contrato	172.842,72€	10-12-2010	03-02-2011	3 Meses	De 16-10-10 a 15-01-11	14-12-2010
2.º Contrato	172.842,72€	18-01-2011	18-03-2011	3 Meses	De 16-01-11 a 15-04-11	25-01-2011
3.º Contrato	172.842,72€	02-06-2011	Não foi celebrado contrato	3 Meses	De 16-04 a 15-07-11	02-06-2011
4.º Contrato	57.614,24€	08-07-2011	Não foi celebrado contrato	1 Mês	De 16-07 a 15-08-11	08-07-2011
TOTAL	576.142,40€	—	—	10 Meses	—	—

Segundo reportou o SESARAM¹²⁵, o preço inicialmente contratualizado foi mantido nos quatro contratos que se lhe seguiram¹²⁶, tendo sofrido as atualizações que se encontravam acordadas¹²⁷, sendo que a última, registada em 2009, conduziu a que a prestação mensal ascendesse a 57 614,24€, repartida pelos seguintes locais abrangidos pela prestação de serviços:

Quadro 5. Preço mensal, por local, das prestações de serviços de segurança e vigilância

LOCAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS		VALOR MENSAL (SEM IVA)
1	Hospital Dr. Nélio Mendonça	32.278,10€
2	Hospital dos Marmeleiros	6.307,81€
3	Hospital Dr. João de Almada	6.406,60€
4	Centro de Santiago	6.406,60€
5	Centro de Santo Amaro	1.728,94€
6	Centro de Saúde Santo António	4.486,19€
TOTAL MENSAL		57.614,24€

Porém, os preços fixados por local da prestação de serviços identificados no quadro precedente, autorizados pelo órgão executivo, deveriam ter considerado a importância de 1 314,00€ que acrescera à prestação mensal referente ao Hospital dos Marmeleiros, entre 16 de outubro de 2010 e 15 de agosto de 2011, sustentada no 3.º aditamento ao contrato inicial, firmado a 18 de junho de 2010¹²⁸, a qual passara de 6 307,81€ para 7 621,81€ (valores s/IVA), e alterara o custo mensal total de 57 614,24€ para 58 928,24€, e a totalidade das prestações para 589 282,40€, conforme o evidenciam as faturas.

Os contratos assim outorgados, assim como a respetiva execução, suscitam os seguintes reparos.

¹²⁵ Vide o ofício ref.ª S.1208625, de 11 de junho de 2012.

¹²⁶ Incluindo as modificações de que foi alvo, substanciadas num adicional e em três aditamentos, sendo que o adicional foi autorizado pelo CA a 27 de abril de 2007, e que os aditamentos foram celebrados a 22 de janeiro e a 29 de dezembro de 2008 e a 18 de junho de 2010.

¹²⁷ Vide a cláusula 3.3. do contrato, de 16 de outubro de 2006, que permitia que os valores da prestação de serviços “(...) poderão ser atualizados anualmente e com base na taxa de inflação verificada no ano anterior na Região”.

¹²⁸ Que teve por finalidade a inclusão de um vigilante para prestar serviços naquele hospital, no turno das 8h00 às 16h00, de 2.ª a 6.ª feira, por 6 meses, com produção de efeitos a 8 de março e até setembro de 2010, pelo valor mensal de 1 314,00€ (s/IVA).



1. A produção de efeitos contratuais em momento prévio à data da adjudicação de três contratos

Conforme é possível inferir do anteriormente relatado, os serviços objeto dos três primeiros contratos já se encontravam a ser prestados quando o SA apresentou proposta para a respetiva aquisição e, por isso, as inerentes adjudicações, quando formalizadas pelo CA, foram extemporâneas. E, no caso do 1.º contrato, quando foi celebrado (a 3 de fevereiro de 2011), já havia cessado a sua produção de efeitos (a 15 de janeiro de 2011).

A esta questão, idêntica à analisada no ponto 3.2.3.A.2.¹²⁹, os responsáveis do SESARAM no contraditório verteram um entendimento idêntico ao então reproduzido. Sustentaram ainda a sua atuação no facto de que, uma vez que o contrato de prestação de serviços precedente, “ (...) cujo termo ocorreu a 15 de outubro de 2010”, e até à conclusão do posterior procedimento de “ (...) concurso público com publicação no JOUE (...) adjudicado a 18 de Abril de 2011, tendo o contrato sido celebrado a 16 de agosto de 2011”, em que apenas a *SECURITAS, Ld.*^a apresentara proposta, o SESARAM “ (...) não podia ficar com as suas instalações, pessoas e bens desprotegidos, o que imponha a contratação de serviços de segurança e vigilância nesse período.”. E que, por isso, “ (...) foram dinamizados três ajustes directos e uma consulta ao mercado, ao abrigo do Regulamento de Aquisições do SESARAM, em momentos distintos, em que, em cada caso (...) era francamente previsível que a vigência do contrato proposta fosse suficiente até à conclusão do concurso público internacional aberto para o efeito, com o intuito de salvaguardar o bom e regular funcionamento da Instituição (...)”.

Esta argumentação, de que não seria concebível que as “ (...) instalações, pessoas e bens (...) ” do SESARAM ficassem desprotegidos “ (...) de serviços de segurança e vigilância (...) ”, não pode justificar a solução adotada, apenas porque esta se tornou imperativa por inércia do SESARAM, que não cuidou de lançar um novo procedimento com vista a aquisição desses serviços de forma atempada, de molde a salvaguardar a boa gestão dos dinheiros públicos e a legalidade da realização das despesas inerentes, em especial atento o objeto, a natureza e a envergadura dos serviços a adjudicar, com repercussão nos montantes envolvidos e no período de vigência dos contratos.

Porque aquilo que se apurou foi que no momento em que as peças do novo procedimento foram aprovadas pelo CA, a 9 de dezembro de 2010, já o anterior contrato havia cessado a produção de efeitos cerca de dois meses antes (a 15 de outubro de 2010). E que, entre a adjudicação do novo procedimento (a 18 de abril de 2011) e a celebração do inerente contrato (a 16 de agosto do mesmo ano), decorreram 4 meses.

Donde sobressai a inobservância dos art.ºs 127.º, 128.º, n.º 2, do CPA, e 287.º, n.º 2, do CCP, que permitem a retroatividade dos contratos nalgumas situações de exceção que aqui não se verificam, e tipifica uma infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, em obediência à al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

A qual faz recair sobre os membros do CA que autorizaram as adjudicações nesses moldes, *supra* mencionados, a sanção contemplada no n.º 2 do mesmo artigo, bem como sobre a responsável pelo SA, Cristina Alves, ao abrigo do n.º 4 do art.º 61.º da Lei em referência, porquanto elaborou as informações onde propôs as adjudicações do segundo e terceiros contratos em data posterior ao término dos contratos precedentes, designadamente a 18 de janeiro e a 2 de junho de 2011, quando aqueles haviam cessado os seus efeitos a 15 de janeiro e a 16 de abril do mesmo ano.

Mas aqui, tal como no citado ponto 3.2.3.A.2., a infração financeira analisada foi cometida por negligência, porque não foi detetado que existisse intenção de incumprir os mencionados art.ºs 127.º, 128.º, n.º 2, do CPA, e 287.º, n.º 2, do CCP, nem foi estabelecida uma relação de causa-efeito entre as ilegalidades e a atitude que as antecedeu.

¹²⁹ Alusivo à prestação de serviços de tratamento de roupa hospitalar.

Por outro lado, nunca foram dirigidas recomendações pelo Tribunal no sentido de corrigir a irregularidade, e esta é a primeira vez que os responsáveis são censurados pela sua prática, pelo que a responsabilidade financeira sancionatória poderá ser relevada, no entendimento de que se encontram preenchidos os pressupostos estabelecidos para o efeito nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, alterada pela Lei n.º 48/2006, e pela Lei n.º 35/2007.

2. O recurso ao ajuste direto/consulta ao mercado com convite direto como procedimento prévio à outorga dos quatro contratos ao invés do concurso público

O fundamento para a contratualização sucessiva das quatro prestações de serviços à mesma entidade, cujo valor atingiu os 576 142,40€ (s/IVA), e que se prolongaram por um período de 10 meses, indicia um fracionamento de despesas, vedado pelo art.º 16.º do DL n.º 197/99, e que conduziu à sua subtração a um procedimento mais solene e aberto à concorrência, em observância das diretivas comunitárias e dos princípios aplicáveis à contratação pública, com o fundamento de que se encontrava a decorrer um concurso público com o mesmo objeto, e revelou-se uma solução enviesada para assegurar a manutenção dos serviços de segurança privada do SESARAM, entre 15 de outubro de 2010 e 16 de agosto de 2011.

Atuação que denota, de igual modo, que a avaliação das necessidades que importava suprir não foi suportada por uma correta e fidedigna avaliação da realidade, e que a abertura do concurso público foi muito tardia, pois foi lançado a 27 de julho de 2010, ou seja, a menos de 3 meses da cessação do contrato que se encontrava em vigor.

No contraditório foi novamente invocado pelos responsáveis do SESARAM que “ (...) *importava garantir a manutenção dos serviços de segurança e vigilância privada.*”, não sendo “ (...) *expectável, antes era absolutamente imprevisível, que o novo procedimento só se concretizasse em Agosto de 2011.*”, e a “ (...) *necessidade de prolongar os serviços foi consequência da morosidade do novo concurso público (...), o que impediu que fosse considerada a totalidade da despesa.*”. Pelo que se reitera a posição de que os procedimentos a desencadear deverão ser lançados em tempo útil, e ser norteados pelo acolhimento das regras da concorrência, da igualdade e da transparência, designadamente através da opção de procedimentos mais solenes.

Assim, por as adjudicações em apreço serem ilegais por inobservância dos princípios da concorrência, igualdade e transparência, imparcialidade e boa-fé, acolhidos nos art.ºs 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º e 6.º do CPA, e 1.º, n.º 4, do CCP, tornaria incursos os membros do CA acima identificados em responsabilidade financeira sancionatória, assim como a responsável pelo SA, nas mesmas exatas condições apontadas no último parágrafo do ponto anterior, com a salvaguarda de que esta forma de responsabilidade também se releva, pelos motivos expendidos na parte final do ponto 3.2.3.A.1..

3. A não implementação da medida de redução remuneratória no âmbito de três contratos

Conforme foi já apontado no ponto 3.2.3.A.3, ordena o art.º 54.º do DLR n.º do DLR n.º 2/2011/M, que:

“2 - A medida de redução remuneratória contemplada no artigo 19.º da lei que aprova o Orçamento do Estado para 2011 é aplicável aos titulares dos cargos e pessoal de seguida identificado (...)

3 - O disposto no n.º 2 é aplicável aos contratos de aquisição de serviço que as entidades públicas empresariais e empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, venham a celebrar ou renovar em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte. (...)

6 - O disposto no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário, e, consoante as situações, sobre instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho e de contratos de trabalho não podendo ser modificado ou afastado pelos mesmos”.

Assim, por força do disposto no citado n.º 3, as três prestações de serviços autorizadas pelo CA a 25 de janeiro (3 meses), a 2 de junho (3 meses) e a 8 de julho de 2011 (um mês), deveriam ter sido objeto



de aplicação da medida de redução remuneratória acolhida no citado art.º 19.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 55-A/2010, e que se cifra em 10% relativamente às remunerações superiores a 4 165€, reportadas a 1 de janeiro de 2011.

Confrontado com a situação, o SESARAM enviou um comprovativo da efetivação da redução exigida, mas datado de 25 de junho de 2012, composto por uma relação de faturas de serviços prestados emitidas pela adjudicatária, no valor global de 70 584,45€, e ao qual fora deduzida a importância de 46 782,76€, resultante da redução de 10%, e que conduziu que o valor a pagar se cifrasse nos 23 801,69€¹³⁰.

Porém, aquela dedução não teve em conta o aumento mensal de 1 314€, promovido pelo terceiro adiamento ao contrato inicial, a 18 de junho de 2010, entre os meses de janeiro e agosto de 2011, que também se encontra sujeita à mesma medida de redução remuneratória.

Nesse âmbito, no contraditório, os responsáveis do SESARAM aludiram que *“no caso da prestação de serviços de segurança e vigilância no Hospital dos Marmeleiros, no valor mensal de EUR 1.314, acrescido de IVA, somos a informar que também aqui já foi efectuada a competente redução remuneratória, no valor de EUR 1.143,18, com IVA incluído, que se reporta ao período compreendido entre 1 de Janeiro até 15 de Agosto de 2011, e que corresponde a uma redução (...) de 10%, conforme documento que se anexa¹³¹ (...), dado que o montante relativo à prestação de serviços desse período é de 11.431,80€ (...), com IVA incluído.”*

Apesar das diligências tomadas no decurso da auditoria permitirem afastar a imputação de eventual responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos, pois ficou comprovado que foi efetuada a redução adicional mencionada no paragrafo anterior, o facto é que o n.º 3 do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M, não foi observado aquando da autorização das despesas em apreço, situação que consubstancia um ilícito financeiro, previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, praticado pelos membros do CA que tomaram parte nas deliberações autorizadoras dos inerentes contratos proferidas em 25 de janeiro, 2 de junho e 8 de julho de 2011, já identificados nos números antecedentes, bem como à responsável pelo SA, Cristina Alves.

Para a apreciação da conduta dos responsáveis nesta matéria contribuiu o facto de nem após a confirmação de que estava abrangido pela aplicação deste normativo, em conformidade com o Parecer da DRAPL que lhe foi concedido a 7 de julho de 2011, mudou de atuação, tendo continuado a proceder à celebração de novos contratos de prestação de serviços ou à renovação de contratos vigentes sem atender a esta imposição legal, até cerca de um ano depois, altura em que com a realização desta auditoria, desencadeou algumas diligências com vista corrigir essa falha.

¹³⁰ E que constou do cheque n.º 7100049121, do Banco *Santander Totta*, emitido a favor da *SECURITAS, S.A.*, nessa data. No contraditório, foi enviado o extrato da conta à ordem do SESARAM n.º 51831267020, neste banco, que identifica o movimento associado ao seu levantamento.

¹³¹ Constituído pelo Doc. 6, que identifica uma nota de crédito, no montante de 1 143,18€, que foi deduzido aos montantes efetivamente a pagar à *SECURITAS, Ld.ª*, por serviços prestados e faturados por esta.

D. Prestações de serviços de limpeza

D1) Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde

A 26 de setembro de 2011 o CA, formado pelo Presidente António Almada Cardoso e pelos vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha, autorizou a realização de um procedimento com vista a contratação de serviços de limpeza para os diversos serviços do SESARAM¹³², através de consulta ao mercado com convite às empresas *SERLIMA CLEAN, ISS, CONSERLIMPA, SERVINASA e SÓLIMPEZA*, com o critério de adjudicação do mais baixo preço¹³³, em acolhimento do proposto na informação elaborada pela Diretora do DCPFAJ, Lurdes Beirão, a 23 de setembro anterior.

Os serviços foram adjudicados pelo CA, a 22 de dezembro de 2011, à empresa *ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª (ISS, Ld.ª)*, pelo valor de 112 191,54€ (s/IVA), com um prazo de execução de um ano, a qual foi notificada a 4 de janeiro de 2012 desse facto e de que o início da prestação de serviços estava previsto para o dia 9 seguinte.

Entretanto, no dia 13 de janeiro seguinte, o CA deliberou “*Determinar a resolução do contrato de prestação de serviços de limpeza celebrado com a sociedade comercial ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª, (...) por motivo de interesse público ao abrigo do disposto no artigo 334.º do Código dos Contratos Públicos (...)*”, atendendo aos “*(...) condicionalismos económicos com que Portugal e a Região se debatem e em ordem a dar execução às medidas insertas no Memorando de entendimento (...)*” e à necessidade de “*(...) redução de custos operacionais (...) de 15% face a 2009*”¹³⁴, intenção que foi comunicada à adjudicatária a 17 de janeiro, assim como que a revogação do contrato deveria reportar-se a 1 de abril seguinte, nos termos do art.º 331.º do CCP.

A *ISS, Ld.ª*, negou-se, porém, a “*(...) aceitar a manutenção do contrato apenas por um período de três meses.*”, dado estarem “*(...) em causa obrigações do foro laboral e contratual que deverão ser acautelados e tidos em conta*”¹³⁵. Por essa razão, o CA, a 31 de janeiro de 2012, deliberou manter a execução do contrato por um ano, entre 9 de janeiro de 2012 e 8 de janeiro de 2013, tendo procedido à notificação desse facto a 6 de fevereiro de 2012¹³⁶.

¹³² Em concreto, os centros de saúde localizados no Monte, São Roque, Nazaré (Dr. Rui Adriano), Bom Jesus, Ponta do Sol, R. Brava, S. Vicente, Machico, Caniço e Caniçal; o Centro Dr. Agostinho Cardos; o Centro de Rastreio do Cancro da Mama, o Núcleo de Apoio ao Hospital Dr. Nélio Mendonça e Medicina Física/Lab. Análises Clínicas.

¹³³ Refira-se que a este procedimento não se seguiu a celebração de qualquer contrato nem foi elaborado caderno de encargos, porque o regulamento de aquisições vigente não o exigia. Por outro lado, quando a 5 de dezembro de 2011 foi designada a comissão de análise, constituída por três elementos (sem indicação de suplente), já os convites para apresentação de propostas haviam sido enviados (a 20 de outubro de 2011) e expirado o prazo concedido para esse efeito (dia 14 de novembro).

¹³⁴ O art.º 334.º do CCP prevê a resolução de contratos por motivo de interesse público, desde que “*devidamente fundamentado e mediante o pagamento ao co-contratante de justa indemnização*”.

Na origem desta decisão está uma comunicação interna do Departamento de Apoio ao Doente, de 12 de janeiro de 2012, a propor que “*(...) considerando o número de elementos afetos ao serviço de higiene e limpeza e as áreas necessárias a limpar, no sentido de racionalizar recursos (...), os seguintes serviços, dispondo de assistentes operacionais procedam à limpeza das suas próprias instalações: Laboratório de Análises Clínicas; Serviço de Medicina física e Reabilitação; Serviço Farmacêutico; Salas de consulta da Consulta Externa do H.M.. O mesmo deverá ser implementado em relação aos Centros de Saúde, que providos de assistentes operacionais, devem garantir a limpeza diária das áreas a limpar. No que concerne aos restantes serviços contemplados neste contrato (S.I.E., Património, Aprovisionamento, Núcleo de Formação, Qualidade, Saúde Ocupacional, Serviços Administrativos e Núcleo de Apoio ao H.N.M.) a equipa de higiene e limpeza continuará a garantir as tarefas (...) em virtude dos mesmo não possuírem assistentes operacionais para o efeito.*”.

¹³⁵ Cfr. o ofício com registo de entrada no SESARAM, a 30 de janeiro de 2012, e a ref.ª E.1216291.

¹³⁶ Mediante o ofício com a ref.ª S. 120 2653.



Este novo contrato englobou os serviços de limpeza que eram prestados pela *ISS, Ld.ª*, ao abrigo de dois outros contratos, que estiveram em vigor até 8 de janeiro de 2012, e que se caracterizam de seguida¹³⁷.

D2) Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas

A 21 de janeiro de 2002, com efeitos reportados ao dia 1 desse mês, e precedido de negociação sem publicação prévia de anúncio, ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art.º 84.º do DL n.º 197/99, foi celebrado o contrato de prestação de serviços de limpeza do Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas (Nazaré), entre o então Centro Regional de Saúde e a *PSS – Empresa de Prestação de Serviços, S.A.*¹³⁸, por 12 meses e pelo valor anual de 19 979,88€, s/IVA (e mensal de 1 664,99€), com a possibilidade de ser “automaticamente renovado por períodos idênticos se não for rescindido, inequivocamente e por escrito, por qualquer das partes, até 90 antes do termo”.

A proposta de renovação contratual para 2011, reportada a 1 de janeiro, referia-se a uma prestação mensal de 2 235,38€ (s/IVA), e foi submetida a aprovação do CA a 11 de março, que com ela anuiu no dia 23 seguinte, por conta da qual a *ISS, Ld.ª*, faturou o montante de 27 420,56€, s/IVA¹³⁹.

D3) Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho

O contrato de prestação de serviços de limpeza do Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho (atual Hospital Dr. Nélio Mendonça) foi celebrado a 16 de maio de 2008, entre o SESARAM e a empresa *ISS, Ld.ª*, no valor anual de 36 813,84€, e pelo prazo de 12 meses, com produção de efeitos a 5 de maio de 2008, e envolvia as instalações do CA, do Núcleo de Formação, do Gabinete de Qualidade e do Serviço de Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho.

Por conta da renovação contratual de 2011, com efeitos a 5 de maio e extensível a 8 de janeiro de 2012, adjudicada por deliberação do CA de 4 de março de 2011, foram faturados serviços no montante de 29 157,28€ (s/IVA).

A análise destes contratos suscita as questões que se passam a expor.

1. O recurso à consulta ao mercado com convite direto como procedimento prévio à outorga do contrato da prestação de serviços de limpeza – Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde analisados [D1]

À data da emissão da decisão de contratar (26 de setembro de 2011) era do conhecimento do CA a recomendação do Tribunal proferida na Decisão n.º 11/FP/2011, de 8 de setembro anterior, e que determinava ao SESARAM o lançamento de “ (...) procedimentos de formação de contratos (...)”

¹³⁷ Uma nota para mencionar que, apesar de só em setembro de 2011 ter sido desencadeado este procedimento único de modo a contemplar os serviços desta natureza para os diferentes serviços do SESARAM, o CA, já a 22 de fevereiro de 2007, havia incumbido a “ (...) Área de Aprovisionamento, em conjunto com a Direção de Enfermagem dos Cuidados de Saúde Primários (...) apresentar uma proposta de procedimento único de contratualização da prestação de serviços de limpeza dos Centros de Saúde/Serviços que atualmente já se encontrem neste regime, prevendo-se a inclusão de outros que, eventualmente, se revelem imprescindíveis e economicamente vantajosos. (...) Neste contexto e até à conclusão deste procedimento, os processos de prestação de serviços de limpeza vigentes, são renovados”.

A deliberação de 2007 revelou um cumprimento pouco eficaz, para além de moroso (ultrapassou os 4 anos), porquanto o novo contrato de prestação de serviços de limpeza mal havia iniciado a sua produção de efeitos (a 9 de janeiro de 2012), os serviços de apoio logístico do SESARAM chegavam à conclusão que afinal possuíam recursos humanos (assistentes operacionais) capazes de executar serviços de higiene e limpeza em alguns locais o que permitiria a redução dos custos inerentes.

¹³⁸ A qual, em 2005, cederá a sua posição contratual à *ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª*, e conforme consta do anexo ao contrato, de 9 de maio deste ano.

¹³⁹ Corresponde ao cômputo das 12 prestações mensais de 2011, num total de 26 824,56€, acrescido de 596,00€, pelos serviços prestados e faturados entre 1 e 8 de janeiro de 2012.

abertos ao mercado, que garantam e salvaguardem condições de efetiva concorrência e melhor assegurem a defesa e prossecução do interesse público, designadamente numa ótica financeira”.

Tal como foi já advogado nos pontos 3.2.3.A.1. e 3.2.3.C.2., o valor do contrato celebrado [112 191,54€, s/IVA], por ser superior a 101 250,00€, impelia a adoção do concurso público como garante e salvaguarda das condições de efetiva concorrência e da prossecução do interesse público, o que, a não ter ocorrido, implicou a violação dos princípios que sobressaem nesta sede, designadamente o da transparência, da concorrência, da imparcialidade e da boa-fé, consagrados nos art.^{os} 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º e 6.º do CPA, e 1.º, n.º 4 do CCP, e a inobservância da recomendação acima transcrita.

No contraditório, as entidades do SESARAM refutaram qualquer responsabilidade, contrapondo que, através da citada recomendação, o TC “ (...) restringiu, de forma expressa e inequívoca, (...) às empreitadas de obras públicas, não fazendo qualquer alusão à aquisição de bens e serviços.”, e que por isso, se “(...) cumpriu escrupulosamente a recomendação sobredita e o mesmo teria feito se a mesma se reportasse de forma expressa à aquisição de bens e serviços.”. Igualmente sustentaram que os “(...) valores de EUR 202 250 e EUR 101 250 (...) a partir dos quais o Código dos Contratos Públicos obriga o recurso a concursos públicos para a adjudicação de empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços, respetivamente, se reportam às entidades adjudicantes elencadas no n.º 1 do artigo 2.º do Código (...)”¹⁴⁰.

Ora, reportando-nos às alegações apresentadas, importa compreender que a recomendação dirigida pela SRMTC ao SESARAM, e manifesta na sobredita Decisão n.º 11/FP/2011, pelo facto de ter sido proferida no âmbito da apreciação de três contratos de empreitadas de obras públicas, não impedia que não fosse acolhida, *mutatis mutandis*, em sede de contratação de bens e serviços, porque o que claramente decorria dessa recomendação era que o SESARAM deveria promover o lançamento de procedimentos de formação de contratos **abertos ao mercado, que garantissem e salvaguardassem condições de efetiva concorrência e melhor assegurassem a defesa e prossecução do interesse público, designadamente numa ótica financeira**. O que, como é bom de ver, deveria ser assegurado em qualquer procedimento com vista a contratação pública, quer esta se reportasse a empreitadas quer a bens e serviços.

Argumento teleológico que encontra assento no facto de todos estes aspetos que o Tribunal pretende que sejam salvaguardados se encontrem vertidos num mesmo diploma – no CCP – aplicável quer à contratação no âmbito de empreitadas, quer no da aquisição de bens e serviços.

A situação descrita faria incorrer os membros do CA que autorizaram a adoção da consulta ao mercado com convite direto acima identificados – o Presidente António Almada Cardoso e os vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha – em responsabilidade financeira sancionatória direta, enquanto agentes da ação, imputável na decorrência das als. b) e j)¹⁴¹ do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, e punível nos termos do n.º 2, ao abrigo do n.º 2 do art.º 62.º, aplicável por força do n.º 3 do art.º 67.º, assim como a Diretora do DCPFAJ, Lurdes Beirão, por ter proposto o procedimento a adotar, em harmonia com a norma do n.º 4 do art.º 61.º do mesmo diploma.

Todavia, concede-se que se tivessem colocado dúvidas quanto ao âmbito de aplicação da recomendação, motivo pelo qual se mostra líquida a possibilidade de o Tribunal relevar a responsabilidade acima apontada, no quadro conferido pelas als. a) a c) do n.º 8 da Lei n.º 98/97, posteriormente alterada pelas Leis n.^{os} 48/2006 e 35/2007, por força dos argumentos a que se fez alusão no final do ponto 3.2.3.A.1.

¹⁴⁰ E, por fim, acrescentaram que dispõem de “ (...) um Fiscal Único que audita os procedimentos de contratação pública que, em momento algum, pôs em causa a sua legalidade e desconformidade com os princípios da contratação pública (...)”. Todavia, não se afigura esta ser a sede indicada para aferir da qualidade do trabalho que o referido fiscal tem vindo a desenvolver, uma vez que esse não foi um dos objetivos desta ação.

¹⁴¹ Que alude ao não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal.



2. Questão comum aos três contratos de prestação de serviços de limpeza analisados (D1), (D2) e (D3): a não implementação da medida de redução remuneratória

O contrato relativo à aquisição de serviços de limpeza para os diversos serviços do SESARAM¹⁴², e as renovações dos contratos de prestação de serviços de limpeza do Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas e do Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho, porquanto foram celebrados com a mesma contraparte e por que respeitam ao mesmo objeto, deveriam ter sido objeto da redução remuneratória referida no art.º 54.º, n.º 3, do DLR n.º 2/2011/M, e contemplada no art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, uma vez que as inerentes decisões de contratar foram proferidas pelo CA a 26 de setembro, 23 de março e de 8 de julho de 2011, respetivamente, a qual [(-) 10% do valor dos contratos antecedentes], se refletiria numa diferença global de 16 876,94€, sem IVA, ou 20 257,05€, com IVA, conforme evidência o quadro 6:

Quadro 6. Contratos cuja celebração e ou renovação, em 2011, encontrava-se sujeita à aplicação da medida de redução remuneratória

ATO/CONTRATO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	PRAZO	CELEBRAÇÃO OU RENOVAÇÃO CONTRATUAL EM 2011			APLICAÇÃO DA MEDIDA DE REDUÇÃO REMUNERATÓRIA (10%)	
			AUTORIZAÇÃO PELO CA	PRODUÇÃO DE EFEITOS	VALOR (SEM IVA)	VALOR (SEM IVA)	VALOR (COM IVA) ¹⁴³
<i>Celebração do contrato de prestação de serviços de limpeza do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde</i>	Não foi celebrado contrato	1 Ano	26-09-2011	De 09-01-2012 a 08-01-2013	112.191,54€	11.219,15€	13.519,08€
<i>Renovação do contrato de prestação de serviços de limpeza do Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas (Nazaré)</i>	21-01-2002	1 Ano, Renovável	23-03-2011	De 01-01-2011 a 08-01-2012	27.420,56€	2.742,06€	3.180,78€
<i>Renovação do contrato de prestação de serviços de limpeza – Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho</i>	16-05-2008	1 Ano, Renovável	08-07-2011	De 05-05-2011 a 08-01-2012	29.157,28€	2.915,73€	3.557,19€
TOTAL	—	—	—	—	168.769,38€	16.876,94€	20.257,05€

No caso da prestação de serviços de limpeza do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde, a 14 de maio de 2012, ou seja, de novo no decurso dos trabalhos de campo desta ação, foi autorizada pelo CA a efetivação da redução remuneratória do contrato, em 11 219,15€, equivalente a 10% do seu valor anual, com efeitos retroativos a 9 de janeiro de 2012.

Idêntica atuação teve aquele órgão relativamente aos serviços a prestar no Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas, quando, a 11 de maio de 2012 (e o respetivo contrato já havia cessado os seus efeitos), procedeu à redução remuneratória com efeitos retroativos a janeiro de 2011, considerando apenas para o efeito o valor contratual de 2011, não tendo em conta o custo de 596,00€, faturado pela adjudicatária até à cessação do contrato em 2012, entre os dias 1 e 8 de janeiro. E o mesmo se apurou relativamente ao contrato de prestação de serviços de limpeza do Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho.

Mas, porquanto os elementos disponibilizados não haviam permitido comprovar o efetivo cumprimento da citada medida de redução remuneratória nos referenciados contratos, no contraditório, os responsá-

¹⁴² Concretamente, o Hospital Dr. Nélio Mendonça e os Centros de Saúde.

¹⁴³ Tratando-se de faturas emitidas e pagas, e que contemplam a cobrança deste imposto.

veis do SESARAM, arguiram que “(...) à data da presente reposta as reduções remuneratórias já se encontram integralmente efectuadas.”, tendo sido enviados para o efeito os comprovativos da aplicação desta medida aos contratos alusivos aos seguintes locais de prestação de serviços:

- ✓ Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde – **Doc. 7**¹⁴⁴, **Doc. 8**¹⁴⁵ e **Doc. 10**¹⁴⁶;
- ✓ Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas (Nazaré) – **Doc. 10**¹⁴⁷;
- ✓ Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho – **Doc. 9**¹⁴⁸.

E acrescentaram que “*Em face do que antecede, não podemos deixar de concluir que foi dado perfeito cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 54.º do DLR n.º 2/2011/M (...) tendo sido realizada a redução do valor pago a título da execução da prestação de serviços.*”.

Contudo, não obstante o SESARAM tenha defendido que a sua atuação se deveu às dúvidas sentidas relativamente à aplicação deste normativo, materializadas num pedido de parecer formalizado a 28 de janeiro de 2011 à Vice-Presidência do Governo Regional, e que lhe foi concedido a 7 de julho seguinte, e justificado no contraditório “(...) como um comportamento cauteloso (...)”, nem após a confirmação de que estava obrigado ao seu acatamento mudou de atuação, tendo continuado a proceder à celebração de novos contratos de prestação de serviços ou à renovação de contratos vigentes sem atender a esta imposição legal, até cerca de um ano depois, altura em que com a realização desta auditoria, desencadeou algumas diligências com vista corrigir essa falha.

Razão pela qual a infração da norma do n.º 3 do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M permanece, a sancionar com multa, na decorrência do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, aos membros do CA acima elencados, e que votaram favoravelmente as deliberações que conduziram às outorgas dos contratos em apreço, assim como à Diretora do DCPFAJ, Lurdes Beirão, e à Diretora do SA, Cristina Alves, que elaboraram as informações que fundaram as deliberações do CA.

Noutra vertente, a comprovação da aplicação da medida corretiva de redução remuneratória aos três contratos de prestação de serviços em apreço, permite afastar a efetivação, sobre os mesmos intervenientes, da responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, na perspetiva de que estaríamos perante pagamentos indevidos, porque essa efetivação reconduzir-se-ia num enriquecimento sem causa do erário público regional.

¹⁴⁴ Constituído por duas notas de crédito emitidas pela ISS, Ld.^a, a 20 de setembro de 2012, no valor de 1 059,42€ (c/IVA) cada, relativas aos serviços executados entre maio e junho de 2012.

¹⁴⁵ Comporta as faturas emitidas pela ISS, Ld.^a pelos serviços prestados entre julho e novembro de 2012, cuja prestação mensal, em sintonia com a proposta de preço apresentada, passara de 8 683,84€ para 7 815,46€ (inclui IVA), ou seja - 10%, pois que “*A partir de julho as faturas já contemplam a redução remuneratória de 10%. Falta receber as faturas de dezembro de 2012 e de 1 a 8 de janeiro de 2013.*”.

¹⁴⁶ Compreende o recibo da ISS, Ld.^a n.º MD 0000050, de 13 de julho de 2012, no qual identifica uma nota de crédito no montante de 3 846,36€ (c/IVA), associada a este contrato, “(...) com efeitos reportados a 9 de Janeiro de 2012 e até 30 de Abril de 2012.”.

¹⁴⁷ No citado recibo da ISS, Ld.^a n.º MD 0000050, de 13 de julho de 2012, foi igualmente identificado o crédito de 3 180,80€ (c/IVA), correspondente à redução remuneratória de 10%, aplicada à execução do contrato entre 1 de janeiro de 2011 e 8 de janeiro de 2012.

¹⁴⁸ Consiste num recibo de pagamento expedido pelo SESARAM à ISS, Ld.^a, a 2 de janeiro de 2013, no qual dá conta da dedução de 3 327,69€ (correspondente a 10% do total faturado por esta entre maio de 2011 e 8 de janeiro de 2012), consumada no pagamento dos serviços executados em maio e junho de 2011 (cfr. as faturas n.ºs 10142746 e 10144745), e que foi acompanhado pelo respetivo comprovativo da operação bancária.



3.2.4. Contratos dispensados de fiscalização prévia

Na decorrência do determinado pelo art.º 48.º da LOPTC, as leis do OE anualmente fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do IVA, abaixo do qual os contratos ficam dispensados de fiscalização prévia, o qual se quedou em 350 000€ nos anos de 2011 e de 2012¹⁴⁹.

Neste contexto, foram selecionados para análise os procedimentos de formação de contratos inferiores a 350 000,00€, e superiores a 101 250,00€, no caso das aquisições, e de 202 500,00€, no das empreitadas, em concreto os que denotavam expressão financeira materialmente relevante, e que se encontram enunciados no Anexo II, relativamente aos quais se suscitam as dúvidas que se passam a expor.

A. Fornecimento de reagentes de laboratório – Bioquímica e Hormonologia

Em apreciação neste ponto temos os dois processos relativos ao fornecimento de reagentes de laboratório de Bioquímica e Hormonologia, no montante de 326 622,86€ e de 319 431,65€, adjudicados à empresa *CH – WERFENI - Insular, Unipessoal, Ld.*¹⁵⁰, ao abrigo do art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP.

A informação que baseou a escolha desse procedimento no âmbito do fornecimento do reagente de Laboratório – Bioquímica, para um período de 6 meses, foi subscrita pela Diretora do Serviço de Patologia Clínica, Graça Andrade, a **9 de novembro de 2010**, a qual dava igualmente conta que estava “ (...) em curso um concurso público com publicação de anúncio no JOUE para a aquisição destes reagentes para o período de um ano (...) ”, e que a aquisição desses reagentes era condição *sine qua non* para a realização de análises.

Posto o que o CA, por deliberação de 23 de fevereiro de 2011¹⁵¹, votou favoravelmente a adjudicação proposta, na pessoa do Presidente António Almada Cardoso, e dos vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha.

Informação com idêntico teor foi redigida na **mesma data** por aquela responsável no que tange ao fornecimento de reagentes de Laboratório – Hormonologia, onde voltou a salientar a necessidade de adquirir tais componentes para um período de 6 meses a fim de proceder a análises. Nesse passo, a proposta de adjudicação foi deferida pelo CA, composto pelos mesmos membros, a 12 de janeiro de 2011¹⁵².

Ora, o recurso à citada al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP apenas é possível quando somente possa ser confiada a uma determinada entidade a prestação objeto do contrato por “ (...) motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos (...) ”.

Deste modo, não é compreensível que, concomitantemente com o decurso de um concurso público com vista a adjudicação de determinados bens em mercado aberto, estes fossem adjudicados com base naquela norma legal¹⁵³.

O que significa que, não se mostrando verificados os pressupostos vertidos na al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, e por que os valores dos contratos outorgados ascenderam aos limiares definidos no CCP

¹⁴⁹ Vide os art.ºs 152.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e 184.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, diplomas que aprovaram o OE para os anos de 2011 e 2012.

¹⁵⁰ Correspondem aos processos aquisitivos 2 e 4 do anexo II.

¹⁵¹ No ano seguinte, a 11 de junho de 2011, o SA voltaria a solicitar autorização para a aquisição daqueles mesmos componentes através de convite direto à citada empresa, agora nos termos do art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento de Aquisições aprovado a 11 de maio de 2011, pelo preço base de 192 000€, uma vez que o “ (...) concurso que ficou deserto (propostas todas excluídas). Está em fase de revisão do caderno de encargos para abertura de novo procedimento ”.

¹⁵² E também nesta sede, em outubro de 2011 tornaram a convidar diretamente a *CH – WERFENI - Insular, Unipessoal, Ld.* com vista a aquisição do mesmo bem, pelo preço base de 187 580,73€, nos termos do art.º 3.º, n.º 1, do referido Regulamento de Aquisições, porque o concurso, quase um ano depois da primeira informação, ainda estava “ (...) em fase de elaboração do caderno de encargos ”.

¹⁵³ No anexo IV estão ilustrados alguns dos procedimentos executados para a aquisição de reagentes de laboratório que envolveram a importância total de 706 486,19€ e de 880 655,91€, respetivamente, de Bioquímica e de Hormonologia.

para efeitos de recurso obrigatório ao concurso público, ficaram postos em jogo os princípios da atividade administrativa, em especial os que presidem à contratação pública, e as determinações comunitárias, como sejam o da transparência, da concorrência e da igualdade, da imparcialidade e da boa-fé, consagrados nos art.^{os} 81.º, al. f), e 266.º, n.º 2, da CRP, e 5.º e 6.º do CPA, e 1.º, n.º 4 do CCP, bem como a al. a) do n.º 6 do art.º 5.º deste Código (nesse sentido, vide a análise distendida no ponto 3.2.3.A.1.).

No contraditório, pelo SESARAM, foi argumentado que por decisão do CA “ (...) de 19 de Outubro de 2010, foi determinada a abertura de concurso público com publicação no JOUE (...) tendo por objecto a aquisição de reagentes para o Serviço de Patologia Clínica (áreas bioquímica e hormonologia) que resultou na sua não adjudicação em virtude de todas as propostas apresentadas a concurso terem sido excluídas (...) ”, a 30 de maio de 2011, por deliberação do CA.

“Em consequência, foi necessário proceder a uma revisão profunda das peças do procedimento, o que se afigurou ser um processo moroso dada a complexidade técnica inerente (...) ”, e somente sete meses depois, ou seja, a “ (...) 30 de Dezembro de 2011, a abertura de um novo concurso público (...) que culminou com a adjudicação à proposta da CH Werfen-Insular, Lda. (...) em 10 de Julho de 2012, tendo o contrato sido outorgado em 16 de Novembro de 2012 (...)”. E no seu ponto de vista, “ (...) a questão em análise tem de ser enquadrada num contexto em que o Serviço de Saúde da Região dinamizou (...) concursos públicos com publicação no JOUE ficando assim, claramente demonstrado o seu empenho na promoção do princípio da concorrência.

Donde se retira que os procedimentos em causa foram abertos tardiamente, pois é o próprio SESARAM quem reconhece “ (...) que procedimentos desta natureza, além de extremamente complexos, são necessariamente morosos (...) ”, e que não pode “ (...) em momento algum, ser posta em causa a prestação de cuidados de saúde à população, concretamente a realização de análises clínicas nas áreas de hormonologia e bioquímica (...) ”, motivos mais que suficientes para fosse realizado um levantamento mais rigoroso das necessidades dos serviços a suprir, em termos de características e quantidades, e uma planificação atempada, o que não se registou.

Em conformidade, os atos em causa consubstanciam ilegalidades financeiras praticadas por aqueles membros do CA, e pela Diretora do Serviço de Patologia Clínica, sancionáveis com multa ao abrigo da estatuição da al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, por aplicação do n.º 4 do art.º 61.º e n.º 2 do art.º 62.º, por remissão do art.º 67.º, n.º 3, todos da mesma Lei.

Chama-se, todavia, a atenção para o facto que também aqui os pressupostos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com a redação saída das Leis n.^{os} 48/2006 e 35/2007, se mostram reunidos para efeitos de relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputável por inobservância das normas da al. e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, da al. f) do art.º 81.º, e do n.º 2 do art.º 266.º da CRP, dos art.^{os} 5.º e 6.º do CPA, e do n.º 4 do art.º 1.º e al. a) do n.º 6 do art.º 5.º, ambos do CCP, tal como concluído no ponto 3.2.3.A.1..

B. Prestação de serviços de advocacia

A 25 de novembro de 2011 o CA autorizou a realização de uma consulta ao mercado, tendo por base o art.º 3.º do seu Regulamento de Aquisições, para a contratação em regime de avença de dois advogados para “que assegurem a representação do SESARAM nos processos de cobrança judicial de dívidas”, pelo preço fixo mensal de 1 750,00€, tendo convidado diretamente para esse efeito quatro prestadores.

O procedimento culminou com a adjudicação, a 22 de dezembro de 2011, de duas prestações de serviços a dois advogados pelo preço mensal individual de 1 700,00€, um dos quais *Francisco Rodrigues H. Gouveia*, na sequência do que, a 11 de janeiro de 2012 foram celebrados dois contratos, pelo prazo de 6 meses, renováveis por igual período até ao limite de 3 anos, com início de produção de efeitos reportados ao dia 1 desse mês.



A não implementação da medida de redução remuneratória

Determina a al. a) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, *ex vi* do art.º 54.º, n.º 3, do DLR n.º 2/2011/M, que os contratos de aquisição de serviços a celebrar pelas entidades públicas empresariais regionais em 2011, com idêntico objeto e a mesma contraparte, de valor total ilíquido mensal superior a 1 500,00€, deveriam ser reduzidos em 3,5%, com reporte a 1 de janeiro de 2011.

Nestes moldes, o termo outorgado com o *supra* identificado advogado não poderia ter-se cifrado nos 1 700,00€, uma vez que este fora precedido de um outro, de idêntico objeto e outorgado com esta contraparte, a 30 de dezembro de 2008, pelo montante de 1 500,00€ mês.

O SESARAM, porém, escudou-se no entendimento, que não vinga, de que uma vez diminuído o “*número de prestadores de três para dois, e que estes dois assegurassem o mesmo nível de serviços, a prestação máxima possível admitida foi de EUR 1700, o que face ao ano anterior, representava uma redução efetiva de 24,4%*”¹⁵⁴, pois tal como defende o parecer da Secretaria Regional do Plano e Finanças de 22 de maio de 2012, solicitado pelo SESARAM em março do mesmo ano, “*Em regra, a redução deverá ser aferida por cada aquisição de serviços, e não pelo conjunto de despesas efetuadas pelo serviço em determinada matéria*”.

Assim, a 30 de maio de 2012, o CA autorizou a redução dos honorários para 1 500€ mensais, “*com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2012, nos termos do parecer da SRPF*”, facto que encontra sustentação no comprovativo constituído por cópia do recibo verde eletrónico dos serviços prestados em junho de 2012, no montante de 700€, e que contempla a dedução do valor correspondente à referida redução remuneratória (de 200€ entre janeiro de 2012, data do início da produção de efeitos, e maio deste ano, que ascende ao total de 1 000€).

A realização da referida diligência, que retira a hipótese de imputar responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos contemplada no n.º 4 do art.º 59.º do CCP, não afasta, todavia, a responsabilidade financeira sancionatória que sobressai do incumprimento do estatuído no art.º 54.º, n.º 3, do DLR n.º 2/2011/M, a qual é punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, imputável aos membros do CA que proferiram a decisão de contratar, a 25 de novembro de 2011, designadamente os vogais Hugo Amaro e João Miguel Sardinha, pelos motivos plasmados nos pontos 3.2.3.A.3., 3.2.3.C.3 e 3.2.3.D.3.2., e que aqui se reiteram.

3.3. A implementação de medidas de racionalização de custos

Determina o art.º 5.º do DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto¹⁵⁵, que a atividade das empresas públicas regionais deve ser orientada para a “*obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da coletividade*”, “*desenvolver-se segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia*” e contribuir “*para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público regional*”.

Com o intuito de apreciar a implementação das medidas de racionalização de custos¹⁵⁶ procurou-se descortinar¹⁵⁷, dentro dos processos selecionados (cfr. anexo II), aqueles cuja celebração e/ou renovação foi precedida de estudo técnico ou de viabilidade¹⁵⁸.

¹⁵⁴ E conforme se extrai da comunicação do Diretor do SA, de 30 de maio de 2012. Também foi argumentado que, à data da decisão de contratar pelo CA, a 25 de novembro de 2011, como não tinha sido aprovado a lei do OE para 2012, “*não se sabia se essa redução se ia manter para 2012 e em que moldes*” (cfr. o ofício com a ref.ª S.1209350, de 25 de junho de 2012), o que, todavia, não pode servir de pretexto pois é consabido que até à aprovação de um novo orçamento mantém-se em vigor o do ano anterior.

¹⁵⁵ Aprovou o regime jurídico do SERAM.

¹⁵⁶ O relatório da Inspeção-Geral de Finanças, de setembro de 2011, sobre a situação financeira da RAM, aponta que a dívida do SESARAM, reportada a 30 de junho de 2011, ascendia a 542,5 milhões de euros, dos quais 344,9 milhões de euros (64%) constituem dívida financeira (e desta 295 milhões de euros, ou seja, 86%, têm o aval da RAM) e 197,6 milhões de euros (36%) a dívida comercial, e que esta empresa “*não dispõe de margem para pagar amortizações de capital, tendo*

A esta iniciativa o SESARAM contrapôs que “*Dado se tratar de uma unidade de cuidados de saúde que, embora de carácter empresarial, não tem como principal objetivo a obtenção de lucro mas sim a prestação de cuidados de saúde e a satisfação das necessidades sociais (...), os estudos de viabilidade (económico-financeira) não são directamente aplicáveis nem interpretados como o são numa empresa privada que visa especificamente o lucro. Os estudos técnicos são aplicáveis às empreitadas*”.

Porém, contrariamente ao indiciado na parte final da resposta que se transcreveu, não foram enviados os estudos técnicos que sustentaram a opção pela concretização das três empreitadas abrangidas pela ação¹⁵⁹ (cfr. anexo II).

No que tange à cobertura orçamental das inerentes despesas, o SESARAM recorreu-se do art.º 34.º, n.º 1, do referido DLR n.º 13/2010/M, que estipula que as EPE “*são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, não estando sujeitas às normas da contabilidade pública*”. Isto pese embora do art.º 33.º dos estatutos do SESARAM (DLR n.º 23/2008/M) decorra que se encontra sujeito ao POCMS¹⁶⁰, “*(...) com as adaptações necessárias a estabelecer por despacho conjunto dos Secretários Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais*”, o qual não se apurou ter sido proferido.

Ao nível das orientações internas em matéria de gestão de recursos¹⁶¹, segundo critérios de economicidade, eficácia e eficiência, embora referido que “*Existe uma diversidade de orientações internas em matéria de gestão de recursos visando assegurar a melhor relação de economicidade, eficácia e eficiência*”, o facto é que essas orientações provêm da Comissão de Farmácia e Terapêutica, que tem por função apoiar tecnicamente o CA ao nível consultivo, a fim de “*monitorizar e zelar pelo cumprimento do formulário de medicamentos e correção da terapêutica*”¹⁶², as quais não têm qualquer relação com os processos auditados.

Também não foram identificadas as medidas adotadas com vista a contenção/racionalização de despesas na área da saúde, em particular nos últimos 3 anos, em sintonia com o estabelecido nos orçamentos da RAM de 2009 a 2011¹⁶³, que dispunha que seriam tomadas as medidas necessárias ao controlo

conseguido satisfazer o pagamento dos juros da dívida à custa do atraso do pagamento de dívidas a fornecedores (...) e porque a empresa já se encontra numa situação de falência técnica”, tornando-se necessário, nomeadamente, “*um programa de redução de custos bastante exigente*”, e a tomada de medidas urgentes no curto prazo (a págs. 33, 34 e 42, e anexo III).

¹⁵⁷ Através da requisição n.º 5, de 29 de junho de 2012. A resposta do SESARAM consta do ofício ref.ª S.1210257, de 16 de julho seguinte.

¹⁵⁸ Nomeadamente, se as deliberações do CA são suportadas em análises de custo-benefício, ou de estudos de outra natureza, em prol da afetação racional dos dinheiros públicos. Isto porque no regulamento interno do SESARAM, apenas a atividade do diretor clínico e do enfermeiro-diretor surge associada a preocupações desta natureza evidenciadas pela atribuição da competências ao diretor clínico, para “*Aprovar as orientações clínicas relativas à prescrição de medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica (...) respondendo perante o conselho de administração pela sua adesão em termos de qualidade e de custo-benefício*” e garantir a “*(...) qualidade da assistência prestada dentro das regras da boa prática e da melhor gestão de recursos*” [art.º 20.º, n.º 2, al. d), e n.º 4], e ao enfermeiro-diretor para “*Elaborar estudos para determinação de custos e benefícios no âmbito dos cuidados de enfermagem*” [art.º 21.º, n.º 2, al. h)], o qual também responde perante o CA “*pela qualidade da assistência prestada dentro das regras da boa prática e da melhor gestão de recursos*” (art.º 21.º, n.º 3).

¹⁵⁹ Só foi feita menção à RCG n.º 180/2011, de 17 de fevereiro (publicada no JORAM, 1.ª Série, n.º 19, de 22 de fevereiro de 2011), que mandou suspender todos os atos relacionados com a construção de uma nova unidade hospitalar localizada em São Martinho, em detrimento do envio do apuramento dos eventuais custos que supostamente estiveram na base da tomada desta decisão.

¹⁶⁰ Aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de setembro.

¹⁶¹ Material diverso, equipamento clínico, informático, medicamentos ou outro.

¹⁶² Nos termos dos art.ºs 22.º, n.ºs 1 e 2, al. d), e 26.º, ambos do regulamento interno do SESARAM (de 15 de fevereiro de 2010).

¹⁶³ Cfr. para 2009, o art.º 37.º, n.º 2, do DLR n.º 45/2008/M, de 31 de dezembro; para 2010, o art.º 36.º, n.º 2, do DLR n.º 34/2009/M, de 31 de dezembro; para 2011, o art.º 57.º, n.º 2, do DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro.



extraordinário da despesa do SRS. Limitou-se o SESARAM a referir o esforço no sentido de reduzir custos inerentes à atividade prestada¹⁶⁴, remetendo, na sua essência, para o consagrado no PAEF.

Anota-se que no PAEF, aprovado a 27 de janeiro de 2012, é claramente assumido que o peso do setor da saúde no orçamento regional “*exige a tomada de medidas estruturais, com o objetivo de garantir a sustentabilidade do SRS e a viabilidade da EPE que presta serviços (o SESARAM)*”, prevendo em matéria de redução de despesa, a implementação de inúmeras medidas, das quais se destacam as seguintes por estarem relacionadas com o âmbito desta ação [medidas h) do ponto 71. e de b) a e) do ponto 72.], cujo ponto de situação, ainda que provisório, se reporta a 30 de junho de 2012, é a seguinte¹⁶⁵:

Quadro 7. Medidas contempladas no PAEF da RAM a implementar no SRS (SESARAM) em 2012

DESIGNAÇÃO DA MEDIDA	QUANTIFICAÇÃO DA POUPANÇA	CALENDARIZAÇÃO EM 2012				SITUAÇÃO REPORTADA A 30-06-2012
		1.º T	2.º T	3.º T	4.º T	
71. h) “Garantir o acesso do SRS (...) ao sistema centralizado de aprovisionamento para a compra de dispositivos médicos no âmbito do SNS (equipamentos, aparelhos, fármacos), através dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), de forma a reduzir custos através de acordos de preços/volume e combater desperdícios”.	N.A.	X				Concluída ¹⁶⁶
72. b) “(...) redução de custos operacionais, incluindo (...) cargos dirigentes ¹⁶⁷ , em resultado da concentração e racionalização no hospital e nos centros de saúde”	500 Mil euros	X				Em curso
c) “Racionalização do transporte de doentes não urgentes”	1 Milhão de euros			X		Em curso ¹⁶⁸
d) “Racionalização de consumos, em especial medicamentos e material clínico”	750 Mil euros				X	—
e) “Racionalização de prestações de serviços”	600 Mil euros			X		Em curso

Fonte: SESARAM (ofício com a ref.ª S.1210257, de 16-07-2012). T – Trimestre.

Donde se verifica que, a medida que fixa a redução de custos operacionais e de cargos dirigentes, durante o 1.º trimestre de 2012 não tinha sido implementada pelo SESARAM no prazo fixado.

No contraditório, por parte do SESARAM, foi argumentado que a determinação do PAEF para que este “ (...) proceda a uma redução de custos operacionais na ordem de 15%”, durante 2012, deve “ (...) ser vista atendendo à totalidade dos custos operacionais, facto que tem vindo a ser implementado conforme (...) custos, ainda que provisórios, a Novembro de 2012, face ao correspondente período homólogo (...)”. Embora animadores, os dados provisórios que acompanham as alegações, reportados a novembro de 2012, e que indicam uma redução de custos, face a 2011, da ordem dos 14,5% (- 26 576 772€), não se reportam ao ano de referência (2009) estabelecido no ponto 61. do PAEF.

Por sua vez, e sobre esta matéria, o Secretário Regional do Plano e Finanças veio informar que “ (...) tem acompanhado a implementação do PAEF RAM e que o SESARAM tem vindo a cumprir na gene-

¹⁶⁴ Nomeadamente com equipas das urgências, consumo de medicamentos e de material clínico, supressão do regime de horário acrescido na carreira de enfermagem e rendas de imóveis.

¹⁶⁵ De acordo com a informação prestada pelo SESARAM no citado ofício ref.ª S.1210257, de 16 de julho de 2012.

¹⁶⁶ Ainda que, no âmbito da ação, tenha sido referido que não eram adquiridos bens ou serviços pela via dos SPMS, ou da Agência Nacional de Compras Públicas com a qual o SESARAM celebrara um contrato de adesão, a 26 de maio de 2009 (e cfr. se refere no ponto 3.1.1.).

¹⁶⁷ Neste âmbito, atenda-se ao Despacho n.º 24/2011 do Presidente do Governo Regional (publicado no JORAM, Série II, n.º 218, de 23 de novembro de 2011), contendo orientações destinadas à redução das estruturas administrativas da Administração Pública Regional, e das empresas públicas, até 15 a 20%, extensível aos cargos de direção.

¹⁶⁸ Cfr. o ponto 3.2.2. deste documento.

ralidade com as múltiplas medidas aí previstas (...), contudo a sua avaliação final apenas poderá ser efetuada no final do ano económico, aliás, prazo final da maioria das mesmas”.

Já sobre a atuação segundo os princípios de boa governação, preconizados na RCM n.º 49/2007, 28 de março, o SESARAM entende que esse normativo “*não é aplicável às Regiões Autónomas*”¹⁶⁹.

Todavia, no âmbito da implementação do PAEF da RAM, as entidades do SERAM devem reportar informação com referência a esta RCM n.º 49/2007, que define como princípios de boa governação para o setor empresarial estatal o cumprimento da missão e dos objetivos que lhes foram confiados, “*(...) de forma económica, financeira, social e ambientalmente eficiente, atendendo a parâmetros exigentes de qualidade, procurando salvaguardar e expandir a sua competitividade, com respeito pelos princípios da responsabilidade social, desenvolvimento sustentável, de serviço público e de satisfação das necessidades da coletividade*”; “*tratar com equidade todos os seus clientes e fornecedores*”; “*adotar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia que assegurem a eficiência das transações realizadas e a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito*”.

Ainda assim, na sua resposta, o SESARAM considera que “*A Instituição trata com igualdade todos os seus fornecedores, clientes e outros demais devedores ou credores*”.

3.4. O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

No seguimento da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009¹⁷⁰, e conforme previsto no PGA¹⁷¹, procurou-se obter o PGRIC (ou Plano) junto do SESARAM, bem como averiguar os resultados da sua implementação compendiados num relatório e em documentação probatória. Para o efeito, utilizou-se como metodologia um questionário e a solicitação de evidências ao nível da sua monitorização e implementação¹⁷².

O PGRIC do SESARAM, de 10 de maio de 2010, foi aprovado pelo CA a 28 de julho deste ano, e estabeleceu cinco ações/medidas de âmbito geral a desenvolver em 2010:

- 1. A sua disponibilização no portal** do SESARAM, na *internet*.
- 2. A realização de ações formativas**, com particular, sobre o próprio PGRIC ou as matérias por ele abrangidas¹⁷³.
- 3. A adoção de uma declaração de incompatibilidades** para os intervenientes nos procedimentos, “*acautelando os diversos processos correlacionados, como de contratações e júris de concursos*”.
- 4. A criação de um código de conduta** do SESARAM.
- 5. E a constituição de uma Comissão** encarregue da sua implementação, coordenação e monitorização e também da elaboração do correspondente relatório anual.

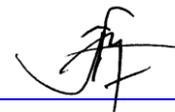
¹⁶⁹ Cfr. o ofício com a ref.ª S.1210257, de 16 de julho 2012.

¹⁷⁰ De que nas suas ações, os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, verifiquem a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços – cfr. o ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009, publicada no DR, 2.ª série, n.º 140, de 22 de julho de 2009.

¹⁷¹ No objetivo operacional n.º 4, do ponto 4. (cfr. a Informação n.º 35/2012-UAT I, de 24 de abril).

¹⁷² Em concreto, o questionário II e a requisição n.º 4, enviados a 25 de maio de 2012, através de correio eletrónico, ao Dr. Rui Alves, interlocutor nesta área indicado pelos responsáveis do SESARAM. Porém, o seu preenchimento e o respetivo envio, incluindo o dos documentos probatórios, sem qualquer justificação aparente, ocorreram cerca de dois meses após o solicitado, a 13 de julho de 2012 (cfr. o ofício do SESARAM com a ref.ª S.1210197).

¹⁷³ Concretamente, os princípios gerais que regem a atividade administrativa (o da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade); a despesa pública; a responsabilidade disciplinar e civil extracontratual do Estado; o estatuto disciplinar e o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos e de acumulação de funções.



Já as medidas específicas foram direcionadas para a área clínica e para a atuação de cinco dos sete Serviços de Apoio à Gestão e Logística¹⁷⁴, por abrangerem atividades consideradas “*como mais susceptíveis à geração de riscos de corrupção e infrações conexas*”, sendo elencados no anexo III do Plano os riscos de corrupção ou infração conexa destes cinco departamentos, bem como identificada a frequência de ocorrência dos mesmos, definidas as medidas para a sua minimização e indicados os inerentes responsáveis (cargos de direção envolvidos).

Dada a natureza da ação, a apreciação das medidas de minimização de riscos de corrupção ou infração conexa contempladas no Plano, que “*pretende assumir-se não como um mero Plano de intenções, mas sim como um instrumento impulsor da verdadeira promoção do interesse público e, em consequência, de prevenção da corrupção*”, foi orientada para a área da contratação pública, em particular, para a sua implementação pelos dois departamentos nela envolvidos, o DCPFAJ e o DIE¹⁷⁵.

Assim, tendo o CPC considerado que a área da contratação pública contém riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de planos adequados¹⁷⁶, questionou-se o motivo de esta advertência ter sido descurada aquando da identificação das medidas específicas para a sua minimização, dado que o SESARAM tem procurado aplicar regulamentos internos que obstam a boa prática consentânea com o espírito da lei¹⁷⁷, e não foi definida como ação específica o lançamento de procedimentos de aquisições de bens e serviços e de empreitadas através de concurso público¹⁷⁸.

O SESARAM justificou-se, tecendo inúmeros considerandos sobre a contratação pública escudados no art.º 5.º, n.º 3, do CCP, e na sua adaptação à RAM pelo art.º 3.º do DLR n.º 34/2008/M, bem como nos seus estatutos e regulamento interno, que garantem o cumprimento, “*em qualquer caso, dos princípios da livre concorrência, transparência e boa gestão, designadamente a fundamentação das decisões tomadas*”. E, no seu entender, o regulamento de aquisições (em vigor desde 1 de junho de 2011), que permite o lançamento do procedimento de ajuste direto com consulta ao mercado, pelo convite a uma ou mais entidades, para as aquisições e as empreitadas de obras públicas de montante inferior a, respetivamente, 4 845 000€ e 193 000€, “*em nada belisca o disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º*

¹⁷⁴ Em concreto, os departamentos de Apoio ao Doente; de Recursos Humanos; de Contratação Pública, Farmácia e Assuntos Jurídicos (DCPFAJ); de Instalações e Equipamentos (DIE); e Financeiro e de Tecnologias de Informação, tendo ficado de fora dois serviços: o de Saúde Ocupacional (integra as áreas de segurança e higiene no trabalho e psicologia organizacional), e o de Assuntos Gerais (que compreende a secretaria, biblioteca e arquivo geral) – cfr. o art.º 47.º, n.º 1, als. a) a e), do regulamento interno, de organização e funcionamento do SESARAM e o ponto 2.3.1. deste documento.

¹⁷⁵ Responsáveis, o primeiro, pela gestão e execução de recursos no âmbito de aquisição de bens e serviços e de empreitadas, e o segundo, pelo lançamento, execução e acompanhamento destas. Ver ainda o ponto 2.3.1. deste documento.

¹⁷⁶ De acordo com o art.º 7.º, n.º 2, da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que criou o CPC, “*São consideradas atividades de risco agravado, designadamente, as que abrangem aquisições de bens e serviços, empreitadas (...) sem concurso*”.

E aqui anota-se que, das 21 empreitadas desencadeadas ou que registaram execução física e/ou financeira entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de janeiro de 2012 (cfr. o ofício do SESARAM com a ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012, que consta da Pasta da DS, separador 1), a consulta ao mercado a uma ou mais entidades representou 86% do total de procedimentos em execução e correspondeu a 90% (14 609 124,85€) do custo total das obras.

Assinala-se ainda que 66,7% das adjudicações, ou seja 12, recaíram na mesma empresa, a *TECNOVIA Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.*, e envolveram o valor de 13 198 131,37€, equivalente a 81,4% do total das empreitadas.

¹⁷⁷ Por permitir a realização do ajuste direto dos procedimentos de aquisições de bens e serviços e de empreitadas de valor inferior aos limiares comunitários de, respetivamente, 195 mil euros e 4 845 mil euros.

Também no PGRIC vem referenciado como risco de corrupção e de infração conexa associado aos procedimentos de contratação realizados pelo SA a “*Não audição dos concorrentes sobre o relatório preliminar/decisão de adjudicação*”. Não obstante, o regulamento de aquisições do SESARAM, vigente a 1 de junho de 2011, dispensa, no art.º 12.º, a realização de audiência prévia, nomeadamente, nos procedimentos até àquele limiar comunitário, ou acima deste, quando o critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.

¹⁷⁸ Isto porque o ajuste direto consiste no procedimento de contratação pública mais utilizado pelo SESARAM. Por outro lado, a consagração de um regime excecional de contratação pública aplicável à formação de contratos a celebrar pelos hospitais EPE no CCP (no art.º 5.º, n.º 3) encerra em si mesmo um risco acrescido de práticas de corrupção e de infrações conexas (i.e., é potenciador de corrupção) –, associado que está ao poder discricionário dos decisores públicos, refletido no(s) convite(s) concentrado(s) na(s) mesma(s) entidade(s); a concentração das adjudicações no(s) mesmo(s) adjudicatário(s); e o fracionamento da despesa pelo desdobramento de contratos com vista contornar outros procedimentos mais solenes.

54/2008”, uma vez que “ (...) os procedimentos de contratação dinamizados por esta entidade são consentâneos com as disposições legais aplicáveis e com os princípios gerais da contratação pública, que cumpre acautelar”.

À questão de não terem sido consideradas como medidas de reforço da transparência e da objetividade (logo, fatores de minimização de riscos), a fundamentação das decisões tomadas, a realização dos procedimentos segundo os preceitos legais e a publicitação no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos de todos os atos adjudicatórios resultantes de ajuste direto, foi objetado que o procedimento mais utilizado “ (...) na aquisição de bens e serviços de valor abaixo dos limiares comunitários é a consulta ao mercado (...) em regra, (...) a mais do que uma entidade”¹⁷⁹; as suas decisões “(...) são sempre fundamentadas”¹⁸⁰; “Os procedimentos de contratação seguem os preceitos legalmente instituídos (...)”; e que a falta de publicação dos ajustes diretos no portal dos contratos públicos se deve a “(...) uma opção do legislador, não do SESARAM”.

E quanto ao DIE não terem sido associadas como situações potencialmente geradoras de factos associados à corrupção a inexistência de declaração de compromissos pelos intervenientes nos processos, de critérios de designação dos membros que constituirão o júri que acompanhará os procedimentos e as comissões de negociação¹⁸¹, e de regras de escolha das entidades a participar nos procedimentos e de fundamentação das opções tomadas, foi replicado que:

- “ (...) já está a ser aplicada uma declaração de incompatibilidades para os profissionais do Serviço de Aproveitamento, que também está a ser estendida a todos os profissionais do Serviço Farmacêutico, Serviço de Gestão Patrimonial e Serviço de Instalações e Equipamentos que intervenham, directa ou indirectamente, em qualquer fase de procedimento de contratação ou de execução de contratos”.

A comprová-lo foram enviadas 3 declarações de inexistência de incompatibilidades, subscritas por trabalhadores da SESARAM, um da carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica, do serviço de Cardiologia, e dois da de assistente técnico do SA, em 4, 10 e 11 de julho de 2012¹⁸², e que, por isso, saem do âmbito temporal de execução do Plano. Todavia, no respetivo relatório de execução esta medida figura como concretizada¹⁸³.

- “ (...) o júri dos procedimentos de contratação é designado pelo Conselho de Administração. O mesmo sucede com as comissões de análise.

(...) A designação dos membros do júri é efectuada caso a caso, tendo em conta a especificidade do objecto do procedimento de contratação, por forma a garantir que, em cada procedimento, são nomeados os profissionais tecnicamente mais habilitados para o efeito.

(...) No que respeita às obras, o júri é proposto ao Conselho de Administração pelo Serviço de Instalações e Equipamentos, que de entre o seu escasso número de engenheiros em cada uma das respectivas áreas de especialidade, propõe os que melhor poderão contribuir para a boa execução da função do júri”.

- “As entidades a convidar no âmbito das consultas ao mercado são propostas pelo Serviço de Instalações e Equipamentos em função das empreitadas a realizar ou dos equipamentos a adquirir

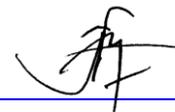
¹⁷⁹ E, embora a resposta não o mencione, tal procedimento também é aplicado pelo SESARAM nas empreitadas de obras públicas.

¹⁸⁰ Porém, no Plano a fundamentação insuficiente do recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais está contemplado como risco imputado ao SA.

¹⁸¹ Nas 3 empreitadas objeto da ação (identificadas no anexo II), os membros dos júris correspondentes, entre efetivos e suplentes, são sempre os mesmos.

¹⁸² Corresponde ao documento II.7.16 que acompanhou o ofício do SESARAM, ref.ª 1210197, de 13 de julho de 2012.

¹⁸³ Cfr. o ponto 3.1., n.º 3, do relatório de execução do PGRIC de 17 de abril de 2012, mais concretamente a medida “Subscrição de uma declaração de compromissos relativa a incompatibilidades, impedimentos ou escusa, a implementar de modo geral entre todos os trabalhadores”, no SA, no âmbito dos processos de contratação pública.



escolhendo as entidades que considera mais habilitadas para o efeito. No caso das empreitadas indica os titulares de alvarás adequados sendo ainda de salientar que as empreitadas hospitalares obedecem a requisitos técnicos muito específicos e complexos que limitam essa escolha.”

“As decisões do SESARAM são sempre fundamentadas, em regra com base nas propostas apresentadas pelos órgãos de direção técnica (Diretora Clínica e Enfermeira Diretora) e pelos serviços de apoio logístico”¹⁸⁴.

Do PGRCIC, depois de aprovado pelo CA, foi remetida cópia aos dirigentes dos cinco departamentos abrangidos pelas medidas nele fixadas, assim como ao Diretor Clínico e à Enfermeira-Diretora, embora não tenha sido referido em que data. E, um ano depois, a 29 de julho de 2011, dele foi dado “conhecimento” ao Presidente do CPC, porquanto “ (...) por mero lapso (...) não foi oportunamente remetido (...)”¹⁸⁵, e dois anos mais tarde, a 10 de julho de 2012 (já no decurso desta ação), à SRAS e ao IASAÚDE¹⁸⁶. Já a Secretaria Regional do Plano e Finanças, entidade que, por força dos art.ºs 5.º, n.º 5, e 30.º do DLR n.º 9/2003/M, exerce sobre o SESARAM poderes de tutela e de controlo financeiro, dele não terá tido conhecimento. Donde se verifica o cumprimento incompleto e extemporâneo da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, do CPC, que determina o envio do Plano, depois de aprovado, a este órgão, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo da entidade responsável.

Também contrariamente ao recomendado pelo CPC, no ponto I da Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, o PGRCIC não estava disponível na página do SESARAM na *internet*¹⁸⁷. Tal acesso veio a ser concretizado a 11 de julho de 2012, no decurso da auditoria, conforme informaram os responsáveis ouvidos no contraditório.

Embora o Plano se destinasse a ser aplicado em 2010, a comissão encarregue da sua monitorização só foi constituída um ano depois da aprovação deste, a 25 de julho de 2011¹⁸⁸, “ (...) quando o Conselho de Administração entendeu que as medidas previstas para minimização dos riscos identificados nos Plano já deveriam ter sido tomadas”, data partir da qual entrou efetivamente em vigor. E, com a entrada em funções, a comissão diligenciou pelo envio do Plano aos responsáveis pela sua aplicação – os dirigentes dos departamentos envolvidos¹⁸⁹, e demais entidades anteriormente referidas, através de comunicação interna, “ (...) informando-os de que deveriam implementar essas medidas até 31.12.2012”¹⁹⁰.

Todavia, a sua execução, de suposto cariz anual conforme preconiza o CPC¹⁹¹, reporta-se a 2010 (quando não havia comissão para o monitorizar) e até 17 de abril de 2012, data da conclusão do inerente relatório¹⁹².

¹⁸⁴ Referia-se à fundamentação para a necessidade de recurso ao ajuste direto em detrimento de outro procedimento mais solene (que não fosse simplesmente aquela com base no regime de exclusividade de um hospital EPE às regras do CCP).

¹⁸⁵ Cfr. se extrai do of.º do SESARAM com a ref.ª S.1110876/5 enviado a este órgão, que acusou a sua receção.

¹⁸⁶ Através dos ofícios com a ref.ª S.1209937 e S.1209938, respetivamente. Trata-se de uma diligência entretanto desenhada durante a ação, pois havia-se solicitado essa notificação e o motivo subjacente em caso de inexistência da mesma.

¹⁸⁷ Questionados sobre a impossibilidade de localização do Plano no *site* do SESARAM foi replicado que os “documentos relacionados com a Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que estão disponíveis na *intranet* do SESARAM, EPE, está reservado aos funcionários e ao público em geral” e que “Não foi efectuada a sua divulgação noutra local”.

¹⁸⁸ Data da deliberação do CA. À referida comissão competia coordenar e promover as atividades de implementação do plano, apresentar medidas preventivas de corrupção e infrações conexas, e zelar pela sua atualização e execução através da realização de reuniões de acompanhamento e a elaboração de relatórios anuais, sendo composta por três elementos: o Dr. Tiago Seixas, *controller* (um cargo de apoio direto do CA, cfr. o art.º 59.º do Regulamento Interno), que a preside, e dois vogais, o Dr. Rui Alves, administrador hospitalar e o Dr. Ricardo P. Pereira, consultor jurídico.

¹⁸⁹ Assim como ao CPC, à tutela e ao IASAÚDE, e na sua divulgação na *intranet* do SESARAM, acompanhada dos demais documentos associados, e conforme se extrai da ata n.º 1 da reunião da comissão, realizada a 3 de agosto de 2011.

¹⁹⁰ O que não deixa de ser incongruente uma vez que o plano, de aplicação anual, tal como aponta a recomendação do CPC, deveria cingir-se a 2011, iniciando-se a sua aplicação com a entrada em funções da comissão (a 25 de julho de 2011).

¹⁹¹ Na al. d) da mencionada Recomendação do n.º 1/2009.

Ora, a execução do PGRIC que “ (...) *foi desde logo assumida como uma oportunidade de melhoria do sistema de controlo interno existente*”, identifica como cumpridas medidas de âmbito geral, para além da criação da referida comissão, a adoção de uma declaração de incompatibilidades¹⁹³, a elaboração do código de conduta dos seus trabalhadores¹⁹⁴ e a realização de ações formativas, num total de cinco, cujo âmbito temporal extravasa o da implementação do PGRIC¹⁹⁵ e o conteúdo engloba uma pequena parcela das matérias previstas¹⁹⁶.

Como evidência da monitorização à execução do Plano¹⁹⁷ foram enviadas atas das quatro reuniões realizadas pela comissão, a 3 e a 29 de agosto e a 3 de outubro de 2011, e a 24 de fevereiro de 2012.

Por último, o CA, por deliberação de 2 de julho de 2012, designou uma nova comissão, uma vez que o elemento que presidia a anterior “*deixou de exercer funções no SESARAM*”¹⁹⁸, e dado que “(...) *a mesma não cumpriu os objetivos para que foi nomeada*”, à qual foi confiado idêntico papel, acrescido do de apresentar proposta de revisão do Plano até ao final deste ano, “(...) *com o objetivo de, a partir da experiência adquirida, procurar identificar novos riscos de corrupção e de infrações conexas, enunciar novas medidas para a sua redução e produzir um novo PGRIC*”.

No contraditório, os responsáveis do SESARAM reconheceram que “(...) *que se verificaram alguns atrasos e algumas insuficiências.*”, e informaram que a nova comissão, concebeu, “(...) *em consequência, no mês de Novembro de 2012, a «Proposta de Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas», em fase de aprovação e cuja cópia anexamos.*”, que prevê a sua revisão até 31 de dezembro de 2013, e que “*A apresentação do Relatório terá lugar durante o próximo mês de janeiro de 2013*”.

O plano ora revisto, relativamente ao de 2010, identifica os mesmos riscos de corrupção e de infrações conexas do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos (ex- DCPFAJ¹⁹⁹), divergindo apenas na identificação de algumas medidas de minimização, prevendo, nomeadamente, a aplicação das normas e critérios do CCP²⁰⁰ e a aprovação de um plano de compras, inexistente até à data.

¹⁹² Do qual foi dado conhecimento, nesta data e em simultâneo, à respetiva tutela e ao CPC (cfr. os ofícios endereçados àquelas entidades com a ref.ª S.1206581 e 1206582).

¹⁹³ A qual, como se referiu, não se conteve no âmbito temporal de aplicação do Plano, não devendo ser considerada executada.

¹⁹⁴ Em vigor após a sua aprovação pelo CA, a 5 de julho de 2011 que, apesar de executado noutra sede (visou dar cumprimento à Norma 2.10 do Manual de Qualidade do CHKS - *Comparative Health Knowledge System*, no âmbito do processo de acreditação do Centro Hospitalar do Funchal), enquadra-se neste âmbito. A comissão, a 3 de agosto de 2011, decidiu adotá-lo e aplicá-lo a todos os trabalhadores do SESARAM (cfr. o ponto 9. da ata n.º 1 da comissão).

¹⁹⁵ Pois o que importaria considerar seria a formação ministrada após 25 de julho de 2011, data em que a comissão de acompanhamento do dito Plano anual fora criada e entrara efetivamente em vigor, e até ao final desse ano.

¹⁹⁶ O Plano previa a realização, em 2010, de “*diversas ações formativas, de curta duração, sobre contratação pública, prestação de contas e responsabilidades financeiras nos serviços que dispõem de contabilidade orçamental, estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública, auditoria e controlo interno, regulamento de aquisições do SESARAM, EPE, e auditoria financeira*”. Ora, foram cinco as ações ministradas aos trabalhadores do SESARAM, ainda que sem indicação do departamento respetivo: em 2010, em junho, o *Regulamento de aquisições do SESARAM*, 15 horas, e o *Novo regime da contratação pública*, 30 horas; e em novembro, o *Novo Código dos Contratos Públicos: Execução e técnicas de negociação*, 21 horas. Já em 2011, em maio, o *Código dos Contratos Públicos*, 35 horas. E, em 2012, em janeiro, o *PGRIC*, 2 horas (cfr. o documento II.4 e 5 que acompanhou o referido ofício do SESARAM, ref.ª 1210197).

¹⁹⁷ Nomeadamente, reuniões realizadas, orientações definidas e medidas tomadas. Anota-se que o plano de atividades do SESARAM para 2011 não contemplou qualquer ação relacionada com a implementação do Plano neste ano. Também o relatório de atividades do ano transato não continha qualquer ação levada a cabo neste âmbito.

¹⁹⁸ Por “ (...) *ter saído da instituição em Março de 2012*”. Constituem a nova comissão os técnicos superiores João Correia, que a preside, e Fábio Rodrigues, e o consultor jurídico Dr. Ricardo P. Pereira, oriundo da anterior comissão.

¹⁹⁹ Pela nova estrutura orgânica, publicada no JORAM, Série II, n.º 165, de 26 de setembro.

²⁰⁰ Pela via da alteração ao CCP pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho, passou o SESARAM a estar vinculado às regras da contratação pública.



4. EMOLUMENTOS

Em conformidade com o disposto nos art.^{os} 10.^o, n.^{os} 1 e 2, e 11.^o, n.^o 1, do DL n.^o 66/96, de 31 de maio²⁰¹, são devidos emolumentos, a suportar pelo Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E., no montante de 17 164,00€ (cfr. o Anexo V).

²⁰¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, o qual foi entretanto retificado pela Declaração de Retificação n.^o 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.^o 139/99, de 28 de agosto, e pelo art. 95.^o da Lei n.^o 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, ao abrigo do disposto no artigo 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira imputada no ponto 1.2.2, als. b), c), d), e) e g).
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido:
 - ⇒ A Suas Excelências os Secretários Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais;
 - ⇒ A Sua Excelência o Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção, nos termos do art.º 9.º, n.º 4, da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro²⁰²;
 - ⇒ Ao atual Presidente do Conselho de Administração, Dr. Miguel Ferreira;
 - ⇒ Aos Presidentes do Conselho de Administração à data dos factos, Drs. Filomeno Gomes e António de Almada Cardoso;
 - ⇒ Aos vogais do Conselho de Administração à data dos factos: Dr. Luís Fragoeiro, Dr.ª Lurdes Beirão, Dr. Ricardo Manica, Dr.ª Maria João Monte, Dr. Hugo Amaro e Dr. João Miguel Sardinha;
 - ⇒ À Diretora do Serviço de Aprovisionamento, Dr.ª Cristina Alves;
 - ⇒ Ao *Controller*, Dr. Tiago Seixas;
 - ⇒ À Diretora do Serviço de Patologia Clínica, Dr.ª Graça Andrade;
 - ⇒ À Diretora do Serviço Jurídico, Dr.ª Ana Isabel Gomes.
- d) Determinar a remessa ao Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, de informação sobre a concretização das medidas avançadas no contraditório, e referidas no ponto 3.2.3.A.3. deste relatório, no âmbito da implementação da redução remuneratória, concretamente, dos resultados da auditoria interna realizada e dos elementos comprovativos da sua efetiva aplicação a todos os contratos celebrados ou em vigor em 2011.
- e) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente relatório, no prazo de doze meses.
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4.
- g) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- h) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 22 de março de 2013.

²⁰² Diploma que criou o CPC.

O Juiz Conselheiro,



(João Francisco Aveiro Pereira)

A Assessora,

Ana Mafalda Nobrey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor, em substituição



(Fernando Maria Morais Fraga)

**Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,**



(José Alberto Varela Martins)



ANEXOS



I – QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (LEI N.º 98/97, DE 26 DE AGOSTO)	RESPONSÁVEIS
3.2.3. A.3.				Presidente do CA: António de Almada Cardoso Vogal do CA: Hugo Amaro Vogal do CA João Miguel Sardinha, Diretora do DCPFAJ: Lurdes Beirão Diretora do Serviço Jurídico: Ana Isabel Gomes
3.2.3. C.3.	A celebração e/ou renovação de diversos contratos de prestação de serviços não foi precedida da medida de redução remuneratória contemplada no art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, aplicável <i>ex vi</i> do n.º 3 do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M	Art.º 19.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, aplicável <i>ex vi</i> do n.º 3 do art.º 54.º do DLR n.º 2/2011/M, de 10/11	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b)	Presidente do CA: António de Almada Cardoso Vogal do CA: Hugo Amaro Vogal do CA: João Miguel Sardinha Diretora do SA: Cristina Alves
3.2.3. D.3.2.				Presidente do CA: António de Almada Cardoso Vogal do CA: Hugo Amaro Vogal do CA: João Miguel Sardinha Diretora do DCPFAJ: Lurdes Beirão Diretora do SA: Cristina Alves
3.2.4. B.				Vogal do CA: Hugo Amaro Vogal do CA: João Miguel Sardinha

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria.



II – ATOS E CONTRATOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ANALISADOS

A. Aquisições de bens e serviços:

IDENTIFICAÇÃO DO BEM FORNECIDO/ SERVIÇO PRESTADO		ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (SEM IVA)	OBS.
1	Reagentes Serviço Imunohemoterapia	DIAMED PORTUGUESA DIAGNÓSTICA, S.A.	04-11-2011	227.257,90€	
2	Reagentes de Laboratório - Bioquímica	CH – WERFENI - INSULAR, UNIPESSOAL, LDA.	17-06-2011	326.622,86€	
3	Noradrenalina (medicamento)	B. BRAUN MEDICAL, LDA.	10-03-2011	300.000,00€	
4	Reagentes de Laboratório - Hormonologia	CH – WERFENI - INSULAR, UNIPESSOAL, LDA.	20-04-2011	319.431,65€	
5	kit's para diálise peritoneal	BAXTER-MEDICO FARMACEUTICA, LDA.	19-04-2011	311.840,00€	
6	Serviços de segurança privada	SECURITAS Serviços e Tecnologia Segurança, SA	03-02-2011	172.842,74€	
			18-03-2011	172.842,74€	a) e b)
			c)	172.842,74€	a) e b)
			c)	57.614,26€	a) e b)
7	Serviços de advocacia em regime de avença	Francisco Rodrigues H. Gouveia	30-12-2008	18.000,00€	
			11-01-2012	10.200,00€	a) e b)
		Diogo Miguel Correia de Freitas	11-01-2012	10.200,00€	
8	Serviços de limpeza do Centro de Saúde Dr. Rui Adriano de Freitas (Nazaré)	ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª	21-01-2002	²⁰³ 27.420,56€	a) e d)
9	Serviços de limpeza do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde	ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª	c)	112.191,54€	a) e e)
10	Serviços de limpeza do Núcleo de Apoio ao Hospital Cruz de Carvalho	ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª	16-05-2008	²⁰⁴ 29.157,28€	a)
11	Serviços de transporte terrestre de doentes não urgentes do SESARAM	ESB - Empresa de Serviços dos Bombeiros da Região Autónoma da Madeira, Ld.ª	15-04-2008	6.746.590,00€	a) e f)
12	Serviços de tratamento de roupa hospitalar	SERLIMAWASH – Lavandaria Industrial, Ld.ª	03-01-2005	²⁰⁵ 1.432.268,16€	a)
13	Serviços de assistência técnica de todos os equipa- mentos CANON instalados no SRS	Caldeira, Costa & Ca.	01-11-2007	1.132.255,40€	g)
DESPESA TOTAL				10.147.309,67€	—

Fonte: SESARAM (cfr. o ofício com a ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012).

Legenda:

a) Atos/contratos relativamente aos quais, no decurso da ação, foram desencadeadas diligências pelos serviços do SESARAM.

²⁰³ Respeita à execução do contrato entre 01-01-2011 e 08-01-2012.

²⁰⁴ Corresponde à renovação contratual em 2011 que produziu efeitos entre 01-01-2011 e 08-01-2012, data da cessação do contrato.

²⁰⁵ Corresponde à produção de efeitos da 2.ª prorrogação do contrato, entre 01-02 e 12-12-2011. O valor acumulado da sua execução, que inclui adicionais e vários aditamentos ao contrato inicial, à data da sua cessação, atingira o montante de 10 827 836,62€.

- b)** Processo de contratação associado (de objeto idêntico e a mesma contraparte).
- c)** Não foi celebrado contrato. Atuação ao abrigo do art.º 13.º, 1, al. a), do Regulamento de Aquisições do SESARAM (em vigor a 01-06-2011), que prevê a isenção de contrato escrito nas aquisições de valor inferior a 193 mil euros.
- d)** Para efeitos de verificação do cumprimento/observância da recomendação da SRMTC proferida na Decisão n.º 11/FP/2011, de 8 de setembro.
- e)** Procedimento de contratação único para todos os serviços de limpeza a serem prestados no SESARAM.
- f)** Contrato visado a 29 de maio de 2008 (Proc.º de visto n.º 40/2008).
- g)** Contrato isento de fiscalização prévia, nos termos do art.º 47.º, n.º 1, al. c), da LOPTC.

B. Empreitadas de obras públicas:

IDENTIFICAÇÃO DA EMPREITADA DE OBRA PÚBLICA		ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (SEM IVA)	OBS.
1	Obra de adaptação de um piso de estacionamento no edifício autossilo para consulta externa	<i>TECNOVIA Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>	14-01-2011	3.120.000,00€	a)
2	Obra de execução de uma zona de preparação de citostáticos e remodelação da entrada do Hospital de Dia da Hemato-Oncologia	<i>TECNOVIA Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>	30-08-2010	195.750,00€	
3	Obra de prolongamento do elevador do heliporto até à cave técnica no edifício autossilo	<i>TECNOVIA Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.</i>	Procedimento anulado por deliberação do CA, de 28-12-2011	254.900,00€	b) e c)
DESPESA TOTAL			—	3.570.650,00€	—

Legenda:

- a)** Contrato visado a 24 de março de 2011 (Proc.º visto n.º 8/2011).
- b)** Contrato selecionado para efeitos de aferição do cumprimento pelo SESARAM da recomendação da SRMTC proferida na Decisão n.º 11/FP/2011, de 8 de setembro.
- c)** Ato/contrato relativamente ao qual, no decurso da ação, foram desencadeadas diligências pelos serviços do SESARAM.



III – PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA LANÇADOS APÓS A RECOMENDAÇÃO PROFERIDA NA DECISÃO N.º 11/FP/2011

	DESIGNAÇÃO DA EMPREITADA OU BEM OU SERVIÇO ADQUIRIDO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO
1	Obra de prolongamento do elevador do heliporto até à cave técnica no edifício autossilo	254.900,00€	TECNOVIA Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.
2	Serviços de assistência técnica - SIEMENS	175.299,75€	SIEMENS, S.A.
3	Serviços de aluguer sistema de localização de veículos/ gestão de frota	103.171,68€	PT PRIME – Soluções Empresariais e Sistemas, S.A.
4	Fornecimento de Fuel - Combustíveis	187.490,36€	GALP Madeira – Distribuição e Comercialização de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.
5	Fornecimento de fatores de coagulação - Fator VIII	141.630,00€	OCTAPHARMA – Produtos Farmacêuticos, Ld.ª
6	Cardioversor desfibrilhador Implantável com ressincronizador	106.400,00€	BOSTON Cientific Portugal – Dispositivos Médicos, Ld.ª
7	Material de laparoscopia	149.232,00€	Johnson & Johnson Medical
8	Profeto de execução obra med. Assist. int. PSI e ambul.	189.900,00€	IQPE – Inovação e Qualidade de Projectos de Engenharia, Ld.ª
9	Reagentes de laboratório patologia clínica Hematologia Coagulação	110.733,82€	CH WERFEN-Insular, Unipessoal, Ld.ª
10	Laboratório patologia clínica microbiologia	111.648,08€	BIOMERIEUX Portugal, Ld.ª
11	Serviços de programa rastreio cancro da mama	51.614,40€	Camachos Imagiologia, Ld.ª
		51.614,40€	M. Luisa Pereira Lima S. Azevedo Cardoso
		54.644,32€	Carlos José Andrade & Pestana Imagiologia, Ld.ª
12	Reagentes de laboratório Hormonologia	187.580,73€	CH WERFEN-Insular, Unipessoal, Ld.ª
13	Reagentes de laboratório Bioquímica	190.169,62€	CH WERFEN-Insular, Unipessoal, Ld.ª
14	Fornecimento de calhas técnicas e acessórios	106.997,72€	Vasconcelos & Abreu, Ld.ª
15	ANIDULAFUNGINA IV (medicamento)	135.300,00€	Laboratórios PFIZER, Ld.ª
16	Material para Hemodinâmica	37.500,00€	ABBOTT Laboratórios, Ld.ª
		72.350,00€	BOSTON Cientific Portugal – Dispositivos Médicos, Ld.ª
17	Medicamentos	178.141,73€	ASTRAZENECA Produtos Farmacêuticos, Ld.ª
18	Peixe congelado para o 1.º semestre de 2012	120.202,80€	António N. Nóbrega II - Indústria e Comércio Alimentar, S.A.
19	Carne congelada para o 1.º semestre de 2012	137.121,70€	António N. Nóbrega II - Indústria e Comércio Alimentar, S.A.
20	Lactínios (leite, iogurte, manteiga, queijo)	153.596,46€	LACTOGAL – Produtos Alimentares, S.A.
21	Imunomoduladores (fármaco)	175.502,82€	ASTELLAS PHARMA, Ld.ª
22	Dois ecocardiógrafos - Serviço de Cardiologia	124.500,00€	General Electric Portuguesa, S.A.
23	Serviços de limpeza do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Centros de Saúde a)	112.191,54€	ISS FACILITY SERVICES – Gestão e Manutenção de Edifícios, Ld.ª
24	INTERFERAO BETA-1A 6 MUI PO SOL. INJ FR IM (medicamento)	145.686,84€	BIOGEN IDEC Portugal-Soc. Farm. Unipessoal, Ld.ª
25	BORTEZOMIB (medicamento)	171.450,00€	JANSSEN CILAG Farmacêutica, Ld.ª
26	Antibacterianos	185.400,00€	Laboratórios PFIZER, Ld.ª
27	Medicamentos citotóxicos	106.200,00€	CELGENE LOGISTICS SARL
28	Associação estrógeno-progestativas	155.820,00€	BAYER Portugal S.A.
29	Imunoglobulina humana normal	163.200,00€	GARIFOLS Portugal, Ld.ª

	DESIGNAÇÃO DA EMPREITADA OU BEM OU SERVIÇO ADQUIRIDO	VALOR DA ADJUDICAÇÃO (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO
30	<i>Imunomodulares</i>	175.469,16€	NOVARTIS FARMA Produtos Farmacêuticos, S.A
31	<i>SOMATROPINAS (medicamento)</i>	102.876,25€	LILLY Portugal - Produtos Farmacêuticos, Ld. ^a
32	<i>Antiviricos (medicamento)</i>	139.108,85€	ABBOTT Laboratórios, Ld. ^a
33	<i>PARICALCITOL (medicamento)</i>	171.090,15€	ABBOTT Laboratórios, Ld. ^a
34	<i>Medicamentos para planeamento familiar</i>	105.401,80€	BAYER Portugal S.A.
35	<i>Reagentes para hemogramas Hematologia</i>	181.178,09€	CH WERFEN-Insular, Unipessoal, Ld. ^a
36	<i>Gás propano a granel</i>	119.902,00€	GALP Madeira – Distribuição e Comercialização de Combustíveis e Lubrificantes, S.A.
TOTAL		5.342.217,07€	

Fonte: Listagens de obras e de aquisições facultadas pelo SESARAM.

a) Processo aquisitivo abrangido pela ação.



IV – PROCEDIMENTOS DESENCADEADOS PARA A AQUISIÇÃO DE REAGENTES DE LABORATÓRIO DE HORMONOLOGIA E DE BIOQUÍMICA

REAGENTES DE LABORATÓRIO – BIOQUÍMICA

PROCEDIMENTO REALIZADO	FUNDAMENTO INVOCADO	VALOR (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO	
1	Art.º 5.º, al. b), do Regulamento de Aquisições, de 10/12/2009 ²⁰⁶	33.123,03€	CH WERFEN-INSULAR, LDA.	
2		188.732,95€	CH WERFEN-INSULAR, LDA.	
3		Art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP ²⁰⁷	40.382,10€	CH WERFEN-INSULAR, LDA.
4		Art.º 4.º, n.º 1.1, al. b), do Regulamento de Aquisições, de 10/12/2009 ²⁰⁸	36.400,00€	SIEMENS HEALTHCARE DIAGNOSTICS, LDA
5	Art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento de Aquisições, de 11/05/2011 ²⁰⁹	190.413,08€	CH WERFEN-INSULAR, LDA.	
6		27.265,41€	CH WERFEN-INSULAR, LDA.	
7		190.169,62€	CH WERFEN-INSULAR, LDA.	
TOTAL DA DESPESA		706.486,19€	—	

Fonte: SESARAM (ofício ref.ª S.1204183, de 8 de março de 2012).

REAGENTES DE LABORATÓRIO – HORMONOLOGIA

PROCEDIMENTO REALIZADO	FUNDAMENTO INVOCADO	VALOR (SEM IVA)	ADJUDICATÁRIO
1	Art.º 5.º, al. b), do Regulamento de Aquisições, de 10/12/2009	116.615,70 €	IZASA PORTUGAL – Distribuições Técnicas, Ld.ª
2		192.998,47 €	IZASA PORTUGAL – Distribuições Técnicas, Ld.ª
3		120.753,44 €	CH WERFEN-INSULAR, LDA.
4		120.151,68 €	CH WERFEN-INSULAR, LDA.
5		92.871,60 €	CH WERFEN-INSULAR, LDA.
6	Art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento de Aquisições, de 11/05/2011	49.684,29 €	ROCHE SISTEMAS DE DIAGNOSTICOS LDA SOCIEDADE UNIPessoal
7		187.580,73 €	CH WERFEN-INSULAR, LDA.
TOTAL DA DESPESA		880.655,91€	—

Fonte: SESARAM (ofício ref.ª S.1204183, de 8 de março de-2012).

²⁰⁶ “Por motivos de aptidão técnica, artística ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos”.

²⁰⁷ “Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos”.

²⁰⁸ “Ajuste direto com convite a pelo menos três entidades”.

²⁰⁹ “Procedimento de consulta ao mercado, em que o SESARAM, EPE, convida, diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar”.



V – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)²¹⁰

ACÇÃO:

Auditoria de fiscalização concomitante ao SESARAM, E.P.E. - contratação pública – 2011/2012

ENTIDADE FISCALIZADA:

Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.

SUJEITO PASSIVO:

Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	—	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	202	17 834,58 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCES- SOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		17 834,58 €
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

²¹⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.