

F.B.

Auditoria de conformidade às despesas do SESARAM, EPERAM com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19

RELATÓRIO N.º 7/2022-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA

PROCESSO N.º 02/2021 – Aud/FS

Auditoria de conformidade às despesas do SESARAM,
EPE-RAM com a aquisição de bens e serviços destina-
dos à luta contra a pandemia da Covid-19

RELATÓRIO

07/Julho/2022

ÍNDICE

ÍNDICE	1
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	2
GLOSSÁRIO.....	4
FICHA TÉCNICA	5
1. Caracterização da ação de controlo.....	7
1.1. Fundamento, âmbito e objetivos	7
1.2. Metodologia	8
1.3. Identificação dos eventuais responsáveis	10
1.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis	11
1.5. Quadro jurídico - normativo	11
1.5.1. Caracterização institucional e organizacional do SESARAM, EPE-RAM	11
1.5.2. O regime excecional de contratação pública consagrado no DL n.º 10-A/2020	13
1.5.3. A sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas	22
1.6. Princípio do contraditório.....	23
2. Análise jurídico-financeira.....	25
2.1. Caraterização da amostra	25
2.2. Recursos humanos e financeiros afetos à contratação pública.....	26
2.3. Medidas de controlo interno no âmbito das compras públicas em contexto de pandemia ..	29
2.4. A formação e execução dos contratos	35
3. Conclusões	61
4. Recomendações.....	63
5. Decisão.....	64
ANEXOS.....	67
I – Constituição da amostra (contratos analisados)	68
II – Bens adquiridos ao abrigo do DL n.º 10-A/2020	72
III – Adiantamentos realizados pelo SESARAM, EPE-RAM no ano de 2020	74
IV – Diferenças entre os pagamentos e os montantes inicialmente adjudicados.....	75
V - Prazos de execução	78
VI – Contraditório apresentado pela Presidente do CA	81
VII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos.....	104

RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ABREVIATURA/ SIGLA/ ACRÓNIMO	DESIGNAÇÃO
al.(s)	Alinea(s)
art. ^{o(s)}	Artigo(s)
CA	Conselho de Administração
CE	Comissão Europeia
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cf.	Confrontar
DAAJ	Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos
DGS	Direção Geral de Saúde
DL	Decreto(s)-Lei(s)
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(ais)
DM	Dispositivo(s) médico(s)
Doc.	Documento
DR	Diário da República
DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro
DRR	Decreto(s) Regulamentar(es) Regional(ais)
EPI	Equipamento(s) de proteção individual
FFP	<i>Filtering face piece</i> (máscara de filtragem)
Fl.	Folha(s)
FS	Fiscalização sucessiva
IASAÚDE, IP - RAM	Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM
IMPIC, IP	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
INFARMED, IP	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
Lda.	Limitada
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
n/	Não
n.a.	Não aplicável
NA	Núcleo de Aprovisionamento
n.e.	Não existe
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
Of. ^o	Ofício
OMS	Organização Mundial de Saúde
p/	Para/por
PCP	Portal dos Contratos Públicos ou Portal BASE
PCR	Proteína C-reativa

ABREVIATURA/ SIGLA/ ACRÓNIMO	DESIGNAÇÃO
PEBD/PEAD	Poliétileno de baixa densidade/polietileno de alta densidade
RAM ou Região	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução do Conselho de Governo Regional
Ref. ^a	Referência
RSV	<i>Respiratory syncytial virus</i> (vírus syncytial respiratório)
s/	Sem
S.A.	Sociedade Anónima
SARS	<i>Severe Acut Respiratory Síndrome</i> ¹
SESARAM, EPE-RAM	Serviço de Saúde da RAM, Entidade Pública Empresarial da RAM
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
UCI	Unidade(s) de cuidados intensivos

¹ Que significa *síndrome respiratória aguda grave*.

GLOSSÁRIO

PALAVRA/ EXPRESSÃO	CONCEITO
Cogulas	Na área da saúde, <i>“peça de proteção da cabeça, ombros e região cervical, feita de material resistente a fluidos, usada sobretudo por profissionais de saúde no tratamento de indivíduos afetados por doenças com risco elevado de propagação”</i> *.
Contenção	Ato ou efeito de conter(-se), de refrear(-se) ou impedir(-se). Em medicina, é o conjunto dos meios usados para impedir ou retardar a propagação de doença epidémica; estágio inicial na resposta a um surto epidémico, em que não há as cadeias de transmissão local identificadas*.
Coronavírus	É a designação mais comum do vírus que causou o surto, embora corresponda à designação da família de vírus a que pertence (<i>Coronaviridae</i>). Coronavírus é a família de vírus a que pertence o (vírus) SARS-CoV-2.
Covid-19	É o nome dado pela OMS à doença respiratória provocada pela infeção do novo coronavírus. Resulta das palavras: “corona”, “vírus” e “doença”, com a indicação do ano em que surgiu (2019).
Manguito	<i>“pequena manga para resguardo dos punhos”</i> *.
Mitigação	Ato ou efeito de mitigar, de atenuar ou tornar mais brando; limitação da severidade ou dos efeitos nefastos de algo. Em medicina, é o estágio secundário na resposta a um surto epidémico, em que já se estabeleceram cadeias de transmissão local e de transmissão comunitária*.
PCR	Proteína C-reativa (um exame utilizado no diagnóstico e/ou acompanhamento evolutivo de doenças infecciosas e inflamatórias).
Pandemia	Segundo a OMS, pandemia consiste na disseminação mundial de uma nova doença infecciosa, com transmissão sustentada de pessoa para pessoa. Segundo a mesma fonte distingue-se da epidemia que é a <i>“ocorrência numa comunidade ou região de casos de doença” numa proporção “claramente acima do que é normalmente esperado”</i> .
Prevenção	Ato ou efeito de prevenir; medida ou conjunto de medidas adotadas com antecedência para impedir o surgimento ou minorar os efeitos de algo nefasto ou que se receia; o que se faz para evitar perigo, dano, prejuízo, etc. *.
SARS-CoV-2	É o nome oficial da nova variação do vírus, comumente designada de <i>“novo coronavírus”, e que significa “síndrome respiratória aguda grave - coronavírus 2”</i> .
Tratamento	Ato ou efeito de tratar; forma de cuidar um doente; conjunto das terapias, remédios e cuidados usados num processo de cura; processo de cura*.

* /n Infopédia - Dicionário da Língua Portuguesa, Porto Editora, 2021, disponível em <https://www.infopedia.pt>.

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
COORDENAÇÃO	
Susana Silva	Auditora-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
APOIO JURÍDICO	
Isabel Silva Gouveia	Técnica Verificadora Superior

1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO

O presente documento contém os resultados da auditoria de conformidade, em fiscalização sucessiva ou “a posteriori”, às despesas do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE-RAM² com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19, em sintonia com o Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2021.³

1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

As circunstâncias especiais originadas pela doença Covid-19, classificada de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a 11 de março de 2020, que provocaram uma emergência de saúde pública universal com repercussões a nível económico, financeiro e social, levaram a que fosse aprovado pelo Governo português um conjunto de medidas extraordinárias e de caráter urgente, em diversas áreas, com regulação e adaptação próprias à Região Autónoma da Madeira (RAM) por parte do respetivo Governo Regional.

Nesse desígnio, a presente ação de fiscalização incide sobre o regime excecional implementado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 10-A/2020, de 13/03⁴, de resposta «à emergência de saúde pública de âmbito internacional, declarada pela Organização Mundial de Saúde», que justificou a necessidade de «assegurar o tratamento da doença COVID-19 no Serviço Nacional de Saúde (SNS), através de um regime legal adequado a esta realidade excecional, em especial no que respeita a matéria de contratação pública»; que foi adaptado e regulamentado na RAM pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 9/2020/M, de 28/07.

Assim, a auditoria enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas (TdC), tendo sido orientada para o levantamento e análise dos procedimentos, atos e contratos adjudicados pelo SESARAM, EPE-RAM – entidade à qual incumbe, na RAM, “[a] prestação de cuidados de saúde, de cuidados e tratamentos continuados e cuidados paliativos a todos os cidadãos em geral”⁵ – relativos à aquisição de bens e de serviços direcionados para a luta contra a Covid-19, circunscrita ao período temporal entre 12 de março e 31 de dezembro de 2020⁶; embora isentos de fiscalização prévia⁷, tais procedimentos, atos e contratos são geradores de despesas, com vista a

² Doravante designado abreviadamente por SESARAM, EPE-RAM.

³ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 11 de dezembro de 2020, através da Resolução n.º 5/2020, publicada no Diário da República (DR), 2.ª Série, n.º 249, de 24/12/2020, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), 2.ª Série, n.º 7, de 12/01/2021.

⁴ Cujos efeitos foram ratificados pela Lei n.º 1-A/2020, de 19/03, determinando ainda o art.º 2.º desta Lei n.º 1-A/2020, que o conteúdo do DL n.º 10-A/2020 «é parte integrante da presente lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido decreto-lei», ou seja, a 12/03/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM).

⁵ Nos termos do art.º 3.º, n.º 1, dos seus Estatutos, aprovados pelo DLR n.º 13/2019/M, de 22/05 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

⁶ Ou seja, desde a data da produção de efeitos do regime de exceção consagrado no DL n.º 10-A/2020, conforme o seu art.º 37.º, e ainda o art.º 10.º da Lei n.º 1-A/2020, não obstante este regime excecional permaneça em vigor.

⁷ O art.º 4.º da citada Lei n.º 1-A/2020 determinou a isenção do visto prévio aos contratos abrangidos pelo DL n.º 10-A/2020, bem como a outros contratos celebrados pelas entidades referidas no art.º 7.º deste DL, enquanto perdurar este regime de exceção.

aferir a sua conformidade face à legislação constante do regime excecional e transitório aplicável em contexto da pandemia⁸, visando concretizar os seguintes objetivos operacionais:

1. Caraterizar a entidade pública a auditar;
2. Analisar o regime excecional e transitório de resposta à epidemia da Covid-19, na área da contratação pública, e respetiva aplicação na Região;
3. Aferir a legalidade e a regularidade dos atos e contratos com a aquisição de bens e serviços na área da saúde, à luz do regime excecional; e
4. Confirmar a existência de medidas de controlo, em contexto de pandemia, na área a auditar, bem como a correspondente implementação.

1.2. Metodologia

O desenvolvimento dos trabalhos desta auditoria, que compreendeu as fases de planeamento, execução, relato e contraditório, atendeu (i) às normas previstas no *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*⁹, salvaguardando-se, no entanto, as matérias vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TdC de 1999¹⁰ que não colidam com as constantes daquele Manual, e (ii) à metodologia traçada no Plano Global de Auditoria¹¹, tendo-se no essencial recorrido às seguintes técnicas:

- ✓ A definição de uma amostra representativa dos atos e contratos integradores do universo de despesas a auditar, circunscrita a um determinado âmbito temporal, com o intuito de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a correspondente legalidade e regularidade financeira;
- ✓ A conferência e análise dos documentos de suporte, envolvidos nas diversas operações, e a obtenção de documentos probatórios; e
- ✓ A realização de testes de conformidade, substantivos e analíticos.

⁸ Anota-se que, não obstante o regime excecional prever a contratação de pessoal na área da saúde, a auditoria não incidiu sobre procedimentos aquisitivos relacionados com a prestação de serviços médicos e de enfermagem, porquanto, nos termos do art.º 6.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP), este tipo de contratação encontra-se excluído da aplicação da Parte II deste (salvo se o valor contratual for superior ao limiar comunitário, previsto para este tipo de contratos, de 750 mil euros).

⁹ Aprovado na reunião de 29/09/2016, em Plenário Ordinário da 2.ª Secção do TdC, e adotado pela SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTC de 22/02.

¹⁰ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção de 28/01, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC de 15/11.

¹¹ Aprovado pelo despacho do Juiz Conselheiro em exercício de 15/03/2021, exarado na Informação n.º 14/21–DAT-UAT III, tendo a elaboração do relato da auditoria respeitado as regras definidas pelo ponto 8.3. do *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo art.º 24.º, n.º 1, al. b), do Regulamento do TdC (vide o Regulamento n.º 112/2018 de 15/02).

Considerando a natureza e regime jurídico da entidade auditada, atendeu-se ao quadro legal e regulamentar aplicável, desde logo (i) o DLR n.º 13/2019/M de 22/08¹², que aprovou os seus estatutos publicados em anexo ao mesmo, (ii) o DLR n.º 13/2010/M de 05/08¹³, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial da RAM pelo qual se rege, bem como (iii) o DL n.º 133/2013 de 03/10, que aprovou o regime jurídico do sector público empresarial¹⁴, aplicável supletivamente, e ainda (iv) o Código das Sociedades Comerciais.

Por sua vez, ao nível financeiro, consideraram-se (v) as normas constantes do orçamento regional para 2020¹⁵, bem como (vi) as disposições necessárias à respetiva execução neste ano¹⁶, incluindo as Circulares nesse âmbito emitidas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro¹⁷, (vii) a Lei n.º 28/92 de 01/09¹⁸, (viii) a Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM, (ix) a Lei n.º 8/2012 de 21/02¹⁹, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas²⁰, e (x) o DL n.º 127/2012 de 21/06, que aprovou os procedimentos necessários à sua aplicação.²¹

E, por fim, face à área auditada, atendeu-se (xi) ao regime excecional de contratação pública de resposta à pandemia, consagrado no DL n.º 10-A/2020 de 13/03, e às suas sucessivas alterações²², (xii) aos preceitos legais e financeiros conexos à sua concretização na RAM pelo DLR n.º 9/2020/M de

¹² Alterado pelos DLRs n.ºs 1-A/2020/M, de 31/01 (ORAM para 2020), e 8/2020/M, de 13/07, que o republicou (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

¹³ Alterado pelo DLR n.º 2/2011/M, de 10/01, entretanto revogado pelo DLR n.º 15/2021/M, de 30/06, tendo produzido efeitos a 1 de julho de 2021 (cfr. o art.º 6.º deste diploma) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/RJSERAM].

¹⁴ Alterado pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30/09, e 42/2016, de 28/12.

¹⁵ Aprovado pelo DLR n.º 1-A/2020/M, de 31/01, e alterado pelo DLR n.º 12/2020/M, de 10/08, que aprovou o orçamento suplementar da RAM (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/ORAM 2020).

¹⁶ O Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 22/2020/M, de 17/03 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/ORAM 2020).

¹⁷ Ou DROT. Particularizando, a Circular n.º 3/ORÇ/2020, de 24/03, contendo instruções complementares à execução do ORAM para 2020, a Circular n.º 4/ORÇ/2020, de 01/04, quanto ao registo e acompanhamento dos compromissos e ao cálculo dos fundos disponíveis, a Circular n.º 5/ORÇ/2020, de 17/04, com orientações aplicáveis à execução orçamental no âmbito da Covid-19, a qual foi objeto do 1.º aditamento a de 7 de dezembro 2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Circulares DROT).

¹⁸ Alterada pela Lei n.º 30-C/92, de 28/12 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/LEORAM).

¹⁹ Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14/05, 64/2012, de 20/12, 66-B/2012, de 31/12, e 22/2015, de 17/03, que a republicou (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/LCPA).

²⁰ Ao abrigo do n.º 2 do seu art.º 2.º, “[s]em prejuízo do princípio da independência orçamental, estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, os princípios contidos na presente lei são aplicáveis aos subsectores regional e local, incluindo as entidades públicas reclassificadas nestes subsectores”.

²¹ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20/12, e 66-B/2012, de 31/12, e alterado e republicado pelo DL n.º 99/2015, de 02/06 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/LCPA).

²² Até finais de 2020 o referido diploma foi alvo da 25.ª alteração (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/ Regime excecional adaptado à RAM).

28/07, e ainda (xiii) ao CCP²³ e ²⁴, adaptado à RAM pelo (xiv) DLR n.º 34/2008/M de 14/08²⁵, e (xv) demais normas que regem os procedimentos de formação e execução de contratos públicos.²⁶

1.3. Identificação dos eventuais responsáveis

No período compreendido entre 12 de março e 31 de dezembro de 2020, âmbito temporal da ação de controlo, o Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM apresentou a seguinte composição:

Quadro 1. Membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM em 2020

RESPONSÁVEL	CARGO	NOMEAÇÃO NO CARGO ²⁷	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
Maria Rafaela Rodrigues Fernandes	Presidente	A 14/11/2019 (cf. RCG n.º 848/2019 de 14/11) ²⁸	De 01/01 a 31/12/2020
Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia	Vice-Presidente		
Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas	Vogal		
Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha	Vogal		

²³ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e suas sucessivas alterações aplicáveis consoante o procedimento em análise, nomeadamente os DL n.ºs 131/2010, de 14/12, 149/2012, de 12/07, 214-G/2015, de 02/10, 111-B/2017, de 31/08, 33/2018, de 15/05, e 170/2019, de 04/12, e pelas Leis n.ºs 3/2010, de 27/04, 64-B/2011, de 30/12, e 30/2021, de 21/05 (que entrou em vigor em 20/06, mas cujas alterações não se aplicam aos procedimentos concursais em análise na presente auditoria) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP].

²⁴ E conforme alude o art.º 31.º dos respetivos Estatutos (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

²⁵ Alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31/12; 34/2009/M, de 31/12; 2/2011/M, de 10/01; 5/2012/M, de 30/03; 42/2012/M, de 31/12; 28/2013/M, de 06/08; 6/2018/M, de 15/03; 12/2018/M, de 06/08; e 1-A/2020/M, de 31/01 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

²⁶ Nomeadamente, a Lei n.º 96/2015, de 17/08, que aprovou o Regime Jurídico das Plataformas Eletrónicas da Contratação Pública; a Portaria n.º 371/2017, de 14/12, que estabeleceu os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP; a Portaria n.º 57/2018, de 26/02, que regula o funcionamento e a gestão do Portal dos Contratos Públicos denominado «Portal BASE», e que aprovou os modelos de dados a transmitir, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2018 (cfr. DR, 1.ª série, n.º 63, de 29/03/2018), alterada pela Portaria n.º 284/2019, de 02/09; e ainda a Portaria n.º 701-A/2008, de 29/07, que estabelece os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais a publicitar no DR (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

²⁷ Feita mediante Resolução do Conselho do Governo Regional (RCG), sob proposta do Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares e do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, nos termos do art.º 9.º, n.º 2, do DLR n.º 12/2010/M, de 05/08, que estabelece o Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da RAM, na redação introduzida pelo DLR n.º 31/2013, de 26/12, e ainda pela alteração decorrente do DLR n.º 6/2015/M, de 12/08.

²⁸ Publicada no JORAM, Série I, N.º 179, nessa mesma data (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Responsáveis CA).

RESPONSÁVEL	CARGO	NOMEAÇÃO NO CARGO ²⁷	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho F. Rodrigues	Vogal	A 03/08/2020 (cf. RCG n.º 567/2020 de 30/07) ^{29 e 30}	De 03/08 a 31/12/2020 ³¹

1.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Realça-se, de um modo geral, a colaboração³², a disponibilidade e o espírito de cooperação dos responsáveis e colaboradores do SESARAM, EPE-RAM e demais entidades auscultadas, não obstante as condicionantes provocadas pela atual pandemia originada pelo vírus SARS-CoV-2³³ e os sucessivos pedidos de prorrogação de prazos de resposta solicitados pela entidade auditada ante os ofícios remetidos pela SRMTC.

1.5. Quadro jurídico - normativo

1.5.1. Caracterização institucional e organizacional do SESARAM, EPE-RAM

Criado pelo DLR n.º 9/2003/M de 27 de maio³⁴, que aprovou o respetivo regime e orgânica, o então Serviço Regional de Saúde, Entidade Pública Empresarial, iniciou a sua atividade em 1 de junho de 2003³⁵, sendo posteriormente alvo de reorganização e reestruturação, quer através do DLR n.º 23/2008/M de 23/06³⁶, quer ainda pelo DLR n.º 12/2012/M de 02/07³⁷, e, mais recentemente, pelo

²⁹ Publicada no JORAM, Série I, N.º 145, de 03/08/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Responsáveis CA).

³⁰ Na sequência da revisão estatutária aprovada pelo DLR n.º 8/2020/M, de 13/07, que determinou que a composição do órgão de gestão, contemplada no art.º 9.º do DLR n.º 13/2019/M, de 22/08, passasse de três para cinco membros: um presidente, um vice-presidente e três vogais (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

³¹ Data da produção de efeitos das correspondentes nomeações.

³² Na disponibilização da documentação e informação e dos necessários esclarecimentos ao desenvolvimento da presente ação, quer durante a deslocação às instalações da entidade auditada quer aquando da resposta aos pedidos de elementos.

³³ Nos termos do qual, foram sucessivamente declarados estados de emergência em Portugal – por 15 vezes, o primeiro dos quais teve início a 19 de março de 2020, ao abrigo do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18/03, e o último, que se prolongou até 30 de abril de 2021, pelo decreto presidencial n.º 41-A/2021, de 14/04 –, e também de calamidade, que implicaram a implementação de medidas de contenção da propagação da doença da Covid-19, com impacto ao nível do funcionamento dos organismos de toda a Administração Pública, com todos os constrangimentos associados e, naturalmente, com reflexo no desenvolvimento da auditoria, que decorreu sem o recurso à realização de trabalhos de campo junto da entidade auditada.

³⁴ Alterado pelo DLR n.ºs 20/2005/M, de 25/11, e 23/2008/M, de 23/06, e revogado pelo DLR n.º 12/2012/M, de 02/07 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

³⁵ Data da entrada em vigor do DLR n.º 9/2003/M, nos termos do seu art.º 3.º.

³⁶ Alterou o DLR n.º 9/2003/M.

³⁷ Revogou os DLR n.ºs 9/2003/M, 20/2005/M e 23/2008/M.

DLR n.º 13/2019/M de 22/08³⁸, tendo passado a designar-se SESARAM, EPE-RAM, a partir de 14 de julho de 2020, na sequência da alteração operada pelo DLR n.º 8/2020/M de 13/07.³⁹

Nos termos dos referidos Estatutos⁴⁰, o SESARAM, EPE-RAM é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, restando-se, no período auditado, pelo DLR n.º 13/2010/M de 05/08⁴¹, que estabelecia o respetivo regime jurídico, com respeito pelas bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado⁴², e pelas especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde, e que, nos termos do n.º 3 do art.º 6.º do DRR n.º 8-A/2019/M de 19/11⁴³ e do DRR n.º 9/2021/M de 27/08⁴⁴, funciona sob a tutela e a superintendência da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil.

Tem como função primordial “a prestação de cuidados de saúde, de cuidados e tratamentos continuados e cuidados paliativos a todos os cidadãos, em geral”, para além do desenvolvimento de “atividades de investigação, formação e de ensino”, e do “apoio técnico e logístico ao desenvolvimento de programas de saúde de âmbito regional promovidos pelo Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM, em termos a celebrar por protocolo”.⁴⁵

Com vista à prossecução das suas atribuições, o SESARAM, EPE-RAM incorpora os hospitais Dr. Nélcio Mendonça e Marmeleiros, e os Centros de Saúde da Região, com os quais opera como dispositivo articulador, na base de complementaridade, e também a Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada e o Centro Dr. Agostinho Cardoso.

De acordo com os correspondentes Estatutos, integram os respetivos órgãos sociais:

³⁸ Que revogou o DLR n.º 12/2012/M, tendo sido alterado pelos DLR n.ºs 1-A/2020/M, de 31/01 (orçamento regional para 2020), e 8/2020/M, de 13/07, que procedeu à sua republicação (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

³⁹ Que entrou em vigor em 14/07/2020 (cfr. o seu art.º 7.º), e que visou, entre outros aspetos, a reorganização desta entidade pública empresarial e a adoção de mecanismos de flexibilização do seu funcionamento.

⁴⁰ *Ibidem* - art.º 1.º, n.º 1.

⁴¹ Foi alterado pelo DLR n.º 2/2011/M, de 10/01. Realça-se, nos termos do seu art.º 44.º, a prevalência de normas, em concreto do disposto no Regime Jurídico do Sector Empresarial da RAM, sobre os estatutos das entidades públicas regionais já constituídas, sendo que se consideram como não escritas as normas que com ele não se conformem (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/RJSERAM).

⁴² Aprovado pelo DL n.º 133/2013, de 03/10, tendo este sido alterado pelas Leis n.º 75-A/2014, de 30/09, e n.º 42/2016, de 28/12 (que revoga o n.º 4 do art.º 18.º) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/RJSERAM].

⁴³ Aprovou a organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 59/2019, de 5/12 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Organica_SRS).

⁴⁴ Revogou o DRR n.º 8-A/2019, aprovando a nova organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira. Foi alterado pelo DRR n.º 10/2021/M, de 3/11 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Organica_SRS).

⁴⁵ Cfr. o art.º 3.º dos Estatutos.

- a) O conselho de administração, constituído por um presidente, um vice-presidente e três vogais⁴⁶, nomeados por mandatos de três anos, até ao limite de três renovações – art.ºs 8.º al. a); e 9.º n.ºs 1 e 4;
- b) O diretor clínico, um órgão técnico, designado por comissões de serviço de três anos – art.ºs 8.º al. b); e 17.º n.º 1;
- c) O enfermeiro-diretor, também um órgão técnico, designado em comissão de serviço por três anos – art.ºs 8.º al. c); e 18.º n.º 1; e
- d) O conselho fiscal⁴⁷, composto por três membros efetivos, um dos quais presidente, e por um suplente, nomeados por um período de três anos, renovável uma única vez – art.ºs 8.º al. d); e 19.º n.ºs 2 e 3.

A sua organização e funcionamento consta de Regulamento Interno⁴⁸, pelo qual rege a sua atividade, de onde, para o que releva no âmbito da presente ação, sobressaem os seguintes serviços de apoio à gestão e à logística:

- o Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos, com atribuições na “*definição da política de gestão de recursos materiais, no âmbito da aquisição de bens e serviços e realização de empreitadas, [cabendo-lhe] assegurar a sua execução, bem como armazenar e gerir os stocks*” [art.ºs 44.º n.º 1 e 50.º al. a)]; e
- o Núcleo de Gestão Financeira, com participação na definição da política de gestão financeira, assegurando a sua execução, e em concreto, na preparação e monitorização do contrato-programa, do orçamento e das contas, em articulação com os responsáveis dos vários serviços [art.ºs 44.º n.º 1 e 55.º als. a) e b)].

Por se tratar de uma entidade pública reclassificada, desde 01/01/2015, o SESARAM, EPE-RAM é equiparado a serviço e fundo autónomo, encontrando-se, por isso, sujeito às regras de execução do Orçamento da RAM e abrangido pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

1.5.2. O regime excecional de contratação pública consagrado no DL n.º 10-A/2020

1.5.2.1. O regime excecional do DL n.º 10-A/2020 e a sua concretização na RAM

De modo a permitir uma resposta com a máxima celeridade à necessidade de reforço de equipamentos, bens e serviços necessários à ¹prevenção, ²contenção, ³mitigação e ⁴tratamento da infeção

⁴⁶ Composição vigente desde 14 de julho de 2020, decorrente da alteração estatutária produzida pelo DLR n.º 8/2020/M, que determinou que o Conselho de Administração passasse de três para cinco membros, integrando mais dois vogais (art.º 9.º, n.º 1) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM].

⁴⁷ Nos termos do n.º 1 do art.º 19.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM, a «*fiscalização e controlo da gestão financeira e patrimonial é exercida por um conselho fiscal e por uma sociedade de revisores oficiais de contas que não sejam membros daquele órgão, obrigatoriamente de entre os auditores registados na Comissão de Mercado de Valores Mobiliários*», dispondo o n.º 4 do mesmo art.º 19.º que a «*sociedade de revisores oficiais de contas é nomeada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, sob proposta fundamentada do conselho fiscal, tendo o mandato a duração de três anos, renovável por uma única vez*».

⁴⁸ Publicado no JORAM, Série II, n.º 165, de 26/09/2012, alterado e republicado pelo Regulamento n.º 2/2018, publicado no JORAM, Série II, N.º 70, de 11/05/2018, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 14/2018, publicada no JORAM, Série II, N.º 91, de 26/06/2018 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regulamento e estatutos SESARAM).

pelo Vírus SARS-CoV-2, bem como à ⁵reposição da normalidade da situação decorrente da pandemia, foi criado um regime excecional, temporário e simplificado de contratação pública e de autorização de despesa pública.

Assim, a contratação realizada ao abrigo deste regime especial (*vide* o art.º 1.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020⁴⁹) tem de ter por objeto o provimento de bens, serviços ou obras cuja finalidade se liga de forma lógica ou coerente a, pelo menos, um daqueles cinco domínios. Apesar de ser difícil delimitar o tipo de **contratos celebrados para a “reposição da normalidade”, por se tratar de uma formulação ambígua** pela qual o legislador optou, nesse exercício ter-se-á de convocar, de forma especial, a **“aplicação personalizada da boa-fé”, através, sobretudo, do princípio da materialidade subjacente.**⁵⁰

Este regime encontra-se vertido em vários diplomas, designadamente na Lei n.º 1-A/2020 de 19/03⁵¹, que de acordo com o seu art.º 2.º integra o DL n.º 10-A/2020 de 13/03⁵², no DL n.º 10-E/2020 de 24/03 (cria um regime excecional de autorização de despesa), na Lei n.º 9-A/2020 de 17/04 (estabelece um regime excecional e temporário de processo orçamental) e no DL n.º 19-A/2020 de 30/04 (estabelece um regime excecional e temporário⁵³ de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura), diplomas que foram adaptados à RAM pelo DLR n.º 9/2020/M de 28/07⁵⁴, ressalvadas as adaptações orgânicas⁵⁵ e funcionais e as derrogações constantes deste DLR.⁵⁶

Nos termos do art.º 4.º do referido DLR n.º 9/2020/M, conjugado com os art.ºs 2.º, 2.º-A e 4.º do DL n.º 10-A/2020:

- ✓ É permitida a escolha do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços necessários à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção por

⁴⁹ Vide CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM.

⁵⁰ Princípio que exprime a ideia de que o Direito procura a obtenção de resultados efetivos. Sobre este assunto, *vide* ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Covid-19 e boa-fé”, *in* Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, *Lisbon Law Review*, pág. 23-43 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Covid-19 e boa fe - Antonio Menezes Cordeiro).

⁵¹ Lei que implementou as «Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-Cov-2 e da doença COVID-19», entretanto alterada pelas Leis n.ºs 4-A/2020, de 06/04, 14/2020, de 09/05, 28/2020, de 28/07, 58-A/2020, de 30/09, 75-A/2020, de 30/12, 1-A/2021, de 13/01, e 13-B/2021, de 05/04, e pelo DL n.º 6-D/2021, de 15/01, e aditada pelas Leis n.ºs 4-B/2020, de 06/04, 16/2020, de 29/05 e 4-B/2021, de 01/02.

⁵² As alterações ou aditamentos que incidiram sobre o regime excecional de contratação pública, que aqui nos interessa, foram: o art.º 4.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06/04, que produziu efeitos a partir de 12/03/2020; o art.º 2.º do DL n.º 18/2020, de 23/04, que produziu efeitos a partir de 13/03/2020; e o art.º 2.º do DL n.º 20-A/2020, de 06/05, em vigor a partir de 07/05/2020.

⁵³ Pelo período indefinido necessário para acorrer à situação de urgência criada pela pandemia.

⁵⁴ Este diploma produziu efeitos a 12/03/2020, nos termos do disposto no art.º 37.º do DL n.º 10-A/2020.

⁵⁵ Nos termos do art.º 2.º, n.º 2, do DLR n.º 9/2020/M, de 28/07, “as referências a organismos na área da saúde devem entender-se como aplicáveis à Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil e aos organismos congêneres sob sua tutela com atribuições equivalentes, integrados no Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma da Madeira”.

⁵⁶ Vide CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM.

SARS-CoV-2 e da doença Covid-19, ou com estas relacionados, independentemente da natureza da entidade adjudicante⁵⁷, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP⁵⁸ (cfr. os art.ºs 1.º e 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020).⁵⁹

Este regime é também aplicável a empreitadas e a aquisições de bens e serviços que ultrapassem os limiares europeus, pois a Comissão Europeia, na sua Comunicação n.º 2020/C 108 I/01, que adota um conjunto de orientações sobre a aplicação das regras de contratação pública no âmbito da emergência relacionada com a crise epidemiológica do Covid-19, veio admitir a adoção de procedimentos não concorrenciais.⁶⁰

- ✓ É igualmente permitida, excecionalmente, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, devidamente fundamentada, a adoção do regime simplificado previsto no art.º 128.º do CCP⁶¹, para a celebração de contratos cujo objeto consista na aquisição de equipamentos, bens e serviços necessários à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção por SARS-CoV-2 e da doença Covid-19, ou com estas relacionados⁶², independentemente do preço contratual, e até ao limite do cabimento orçamental.

⁵⁷ As entidades adjudicantes são as previstas no artigo 2.º do CCP (cfr. o art.º 1, n.º 3, do DL n.º 10-A/2020).

⁵⁸ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, republicado, em anexo, pelo DL n.º 278/2009, de 02/10, e alterado pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, pelo DL n.º 131/2010, de 14/12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, e pelos DL n.ºs 149/2012, de 12/07, e 214-G/2015, de 2/10.

Foi também alterado pelos DL n.ºs 111-B/2017, de 31/08, e 33/2018, de 15/05, sendo que o primeiro destes diplomas introduziu alterações sistemáticas ao Código e estabeleceu uma norma transitória e um regime de aplicação no tempo, com início de vigência a partir de 01/01/2018, republicando-o com alterações terminológicas.

O referido diploma foi adaptado à Região pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31/12, 34/2009/M, de 31/12, 2/2011/M, de 10/01, 5/2012/M, de 30/03, 42/2012/M, de 31/12, e 28/2013/M, de 06/08. Foi igualmente alterado pelos DLR n.ºs 6/2018/M, de 15/03, e 12/2018/M, de 06/08, sendo que o primeiro destes diplomas, com efeitos reportados a 01/01/2018, estabeleceu que o novo regime aplicar-se-ia nos termos previstos no art.º 12.º do citado DL n.º 111-B/2017, tendo procedido também à sua republicação (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

⁵⁹ Note-se que os procedimentos promovidos antes da publicação do DL n.º 18/2020, que não tenham observado, no todo ou em parte, o regime previsto no art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020, consideram-se realizados, para todos os efeitos, ao abrigo do regime previsto no art.º 2.º-A (cfr. o art.º 3.º, n.º 2, do DL n.º 18/2020).

⁶⁰ Vide CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Comunicação_Comissão_Europeia.

⁶¹ **Que prevê que** “a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica”. No quadro deste regime simplificado, “à decisão de adjudicação (...) está subjacente a decisão de contratar e a decisão de escolha do ajuste direto” (cfr. o art.º 128.º, n.ºs 1 e 2, do CCP, em CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

⁶² Designadamente (cfr. o n.º 1 do art.º 2-A do DL n.º 10-A/2020, em CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM):

“a) Equipamentos de proteção individual;

b) Bens necessários à realização de testes à Covid-19;

c) Equipamentos e material para unidades de cuidados intensivos;

d) Medicamentos, incluindo gases medicinais;

e) Outros dispositivos médicos;

No entanto, este procedimento só pode ser promovido relativamente a aquisições que se destinem a entidades sob tutela do membro do Governo responsável pela área da saúde, ou seja, pela Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, pelo Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM e pelo SESARAM, EPE-RAM.⁶³

Não estão abrangidas por este regime simplificado nem as empreitadas, nem a aquisição ou locação de bens móveis e a aquisição de serviços, realizados por outras entidades que não se enquadrem no n.º 2 do referido art.º 2.º-A. Para estes contratos, continua a vigorar o regime geral do ajuste direto simplificado previsto no n.º 1 do art.º 128.º do CCP, dentro dos limites aí previstos, bem como o regime especial do art.º 28.º da Lei de Bases da Proteção Civil (aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 03/07), mobilizável para contratos até aos limiares comunitários, quando tenha sido declarada calamidade, como ocorreu ao longo de 2020 e 2021.⁶⁴

Mantêm-se em vigor as regras que proíbem ou limitam o fracionamento indevido (cfr. os art.ºs 17.º n.º 7 e 22.º do CCP, e ainda o art.º 16.º do DL n.º 197/99 de 8/06⁶⁵);

- ✓ O regime simplificado, previsto no art.º 128.º do CCP, pode ser aplicável à formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior ao valor de 20 000€, **sem IVA** (cfr. o art.º 473.º do CCP), acrescido do coeficiente em vigor na RAM (1,35) previsto no art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M de 15/03⁶⁶ (cfr. o art.º 2.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020);
- ✓ As aquisições de serviços cujo objeto seja a realização de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados, não carecem das autorizações administrativas previstas na lei, estando dispensadas dos limites quantitativos previstos no art.º 51.º do orçamento da RAM para 2020, aprovado pelo DLR n.º 1-A/2020/M de 31/01 (cfr. o art.º 4.º n.º 3 do DLR n.º 9/2020/M);
- ✓ Também não carecem das autorizações administrativas e pareceres prévios, previstos no art.º 20.º do DRR n.º 22/2020/M de 17/03 (que definiu as regras de execução do orçamento regional para 2020⁶⁷), a aquisição e o aluguer de equipamento e aplicações informáticas que sejam

f) Serviços de logística e transporte, incluindo aéreo, relacionados com as aquisições, a título oneroso ou gratuito, dos bens referidos nas alíneas anteriores, bem como com a sua distribuição a entidades sob tutela do membro do Governo responsável pela área da saúde ou a outras entidades públicas ou de interesse público às quais se destinem.”.

⁶³ Cfr. o art.º 2.º-A, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 10-A/2020, em conjugação com o art.º 2.º do DLR n.º 9/2020/M (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM).

⁶⁴ A situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença da Covid-19, declarada pela primeira vez através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30/04, vigorou de forma intercalada com as sucessivas declarações de Estados de Emergência e de situação de contingência e de alerta ao longo dos anos 2020 e 2021 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Sit. calam. emerg. conting. e alerta).

⁶⁵ A Resolução da Assembleia da República n.º 86/20211, de 11/04, ripristinou as normas 16.º a 22.º e 29.º do DL n.º 197/99, que haviam sido revogadas pelo DL n.º 40/2011, de 22/03 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

⁶⁶ Vide CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP.

⁶⁷ Vide CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/ ORAM 2020.

necessárias no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2 (cfr. o art.º 4.º n.º 4 do DLR n.º 9/2020/M);

- ✓ Os atos e contratos celebrados ao abrigo desta legislação podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, e sem prejuízo da publicação no portal Base⁶⁸, designadamente quanto aos pagamentos a que derem origem, aplicando-se o disposto no n.º 5 do art.º 45.º da LOPTC. Além disso, “*sempre que estiver em causa a garantia da disponibilização, por parte do operador económico, dos bens e serviços, pode a entidade adjudicante efetuar adiantamentos do preço com dispensa dos pressupostos previstos no artigo 292.º do CCP*” [cfr. o art.º 2.º, n.ºs 5, 6 e 8 do DL n.º 10-A/2020].

Na formação dos contratos acima referidos, são dispensadas regras habitualmente aplicáveis, nomeadamente:

- a) A realização da consulta prévia, constante do art.º 27.º-A do CCP, e os limites legais quanto à repetição de ajustes diretos ao mesmo operador económico e quanto ao convite a entidades que tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante a título gratuito, constantes dos n.ºs 2 a 5 do art.º 113.º do CCP (cfr. o art.º 2.º n.º 3 do DL n.º 10-A/2020)⁶⁹;
- b) A contratação centralizada através de acordos quadro celebrados por central de compras, do Sistema Nacional de Compras Públicas (cfr. o art.º 2.º n.º 7 do DL n.º 10-A/2020);
- c) A redução do contrato a escrito [cfr. o n.º 2 e a al. d) do n.º 4 do art.º 95.º do CCP]⁷⁰;
- d) A apresentação dos documentos de habilitação, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 81.º do CCP⁷¹ (cfr. o n.º 9 do art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020, na redação introduzida pelo art.º 4.º da Lei n.º 4-A/2020 de 06/04);
- e) A prestação da caução, independentemente do preço contratual (cfr. o n.º 10 do art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020).⁷²

⁶⁸ Ou seja, embora a publicitação continue a ser exigida, o contrato pode produzir todos os seus efeitos (jurídicos e financeiros) antes dessa publicitação.

⁶⁹ Não obstante, por força do art.º 8.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14/8 (que procedeu à aplicação do CCP na RAM), as prerrogativas previstas nos art.ºs 27.º-A e nos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 113.º deste Código não são aplicáveis na Região.

⁷⁰ Esta dispensa deve-se à decisão de contratar decorrer de “*motivo de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante*”, em que é necessário dar imediata execução ao contrato, e só pode ser concedida pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada.

⁷¹ Isto é, a declaração em conformidade com o anexo II do CCP e os documentos comprovativos de que o adjudicatário não se encontra nas situações de impedimento previstas nas alíneas b), d), e) e h) do n.º 1 do art.º 55.º, relacionadas com a existência de certas condenações criminais e com situações não regularizadas relativamente a contribuições para a segurança social ou impostos.

A dispensa pode ocorrer, “*inclusivamente para efeitos de efetuação de pagamentos, sem prejuízo da entidade adjudicante os poder pedir a qualquer momento*” (n.º 9 do art.º 2.º do referido DL). No entanto, esta norma não afasta as causas de impedimento, apenas permite à entidade adjudicante dispensar o adjudicatário da sua comprovação documental.

⁷² No caso dos procedimentos em curso à data da entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020 (diploma que aditou o preceito em causa à Lei n.º 1-A/2020), a entidade adjudicante disporá desta faculdade independentemente do que tiver disposto sobre esta matéria nas peças do procedimento.

Com a entrada em vigor do DL n.º 20-A/2020 de 06/05 (07/05/2020), que aditou ao DL n.º 10-A/2020 o art.º 2.º-B, passou a admitir-se a adoção, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, independentemente do preço contratual e até ao limite do cabimento orçamental, do regime de agrupamento de entidades adjudicantes, previsto no art.º 39.º do CCP, para a celebração de contratos cujo objeto consista na aquisição de espaço para difusão de ações de publicidade institucional, no âmbito da pandemia da Covid-19 ou inerentes à mesma, junto de titulares de órgãos de comunicação social nacional, regional e local, por meio televisivo, radiofónico, impresso e/ou digital, nos termos dos art.ºs 8.º e 9.º da Lei n.º 95/2015 de 17/08, na sua redação atual (cfr. o n.º 1 do art.º 2.º-B do DL n.º 10-A/2020).

Segundo o art.º 3.º do referido DLR n.º 9/2020/M, conjugado com a previsão da alínea a) do art.º 1.º e dos n.ºs 1 e 2 do art.º 2.º do DL n.º 10 -E/2020 de 24/03, a competência para autorizar as despesas para resposta à pandemia da doença Covid-19, independentemente do valor, pertence ao IASAÚDE, IP-RAM, sendo os correspondentes reforços orçamentais autorizados pelo Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil e pelo Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares. São permitidas, ainda, a título excecional, as transferências de verbas entre programas, durante a vigência destas medidas excecionais, exclusivamente para despesas a realizar no âmbito da situação epidémica da Covid-19 (art.º 6.º do DLR n.º 9/2020/M).

Por sua vez, as als. a) e c) do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 10-A/2020 determinam que os pedidos de autorização de despesa da tutela financeira e sectorial, quando exigidos por lei, consideram-se tacitamente deferidos, na ausência de pronúncia, decorridas 24 horas; e no caso de despesas plurianuais, no prazo de 3 dias.⁷³

Em cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência, as adjudicações realizadas ao abrigo deste regime excecional estão sujeitas a comunicação (pelas entidades adjudicantes) aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial, bem como a publicitação no Portal dos Contratos Públicos⁷⁴, nos mesmos moldes que os contratos não abrangidos por este regime, incluindo a fundamentação para a sua adoção (cfr. o art.º 2.º n.º 4 e o art.º 2.º-A n.º 5 do DLR n.º 10-A/2020).

1.5.2.2. Orientações sobre a contratação pública em situação de emergência - *soft law*

No contexto comunitário, foram publicadas no Jornal Oficial da União Europeia de 01/04/2020 as “*Orientações da Comissão Europeia sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos*”

⁷³ A Lei do Orçamento da RAM para 2020 (DLR n.º 1-A/2020/M, de 31/01) institui no art.º 31.º, n.º 2, a obrigatoriedade de sujeição a autorização da Vice-Presidência do Governo dos compromissos assumidos pelo SESARAM, EPERAM de valor superior a 500 000€, **que está abrangida pelo aludido deferimento tácito, no caso de se tratar de procedimentos abertos ao abrigo do DL n.º 10-A/2020.**

⁷⁴ Denominado de Portal BASE (base.gov.pt), gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, IP).

na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19”⁷⁵, cuja leitura “remete-nos para uma visão cautelosa das regras extraordinárias em matéria de contratação pública, que parece circunscrever a resposta de «urgência extrema» às unidades de saúde, bem como à aquisição de equipamentos de proteção individual ^[76]. Sublinha que «cada autoridade adjudicante terá de avaliar se estão satisfeitas as condições para a utilização de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso» (por maioria de razão, também para o ajuste direto) e que terá de «justificar a sua escolha desse procedimento num relatório individual»^[77].” ⁷⁸

No entender da Comissão Europeia, os contraentes públicos devem continuar a privilegiar os procedimentos concursais abertos à concorrência, tendo em consideração, atento o cenário de emergência, a hipótese de:

- i. Recorrer à possibilidade de redução substancial de prazos para acelerar concursos abertos, para os casos de «urgência»^[79];
- ii. Recorrer ao procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, para os casos de «urgência extrema»^[80];
- iii. Em última análise - e sem previsão na Diretiva 2014/24/EU - , admite a adjudicação direta a um operador económico pré-selecionado, desde que este seja o único em condições de entregar os fornecimentos necessários dentro dos condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela extrema urgência.” ⁸¹

⁷⁵ Através da Comunicação da Comissão 2020/C 108 I/01, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=PT) (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Comunicação_Comissão_Europeia).

⁷⁶ Os cenários de «imprevisibilidade» e de «extrema urgência» são sempre exemplificados com as necessidades específicas diretamente relacionadas com a saúde:

- «As necessidades específicas de hospitais e de outras instituições de saúde para prestar tratamento, de equipamentos de proteção individual, ventiladores, camas adicionais, de infraestruturas hospitalares e cuidados intensivos adicionais, incluindo todo o equipamento técnico, não podem, certamente, ser previstas e planeadas antecipadamente, constituindo assim um acontecimento imprevisível para as autoridades adjudicantes». Cit. ponto 2.3.1 da Comunicação a propósito da «imprevisibilidade».
- «É indubitável que as necessidades imediatas dos hospitais e das instituições de saúde (fornecimentos, serviços e obras públicas) têm de ser satisfeitas com toda a velocidade possível». Cit. ponto 2.3.2 da Comunicação a propósito da «extrema urgência».

⁷⁷ Cfr. a alínea f) do n.º 1 do artigo 84º da Diretiva 2014/24/EU [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Diretiva_Classica_2014_24_UE].

⁷⁸ Vide o Relatório n.º 8/2021 – OAC 2ª Secção do TdC, fls. 66 e 67, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf](#) (tcontas.pt) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/relatorio-oac008-2021].

⁷⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 27º e n.º 6 do artigo 28º da Diretiva 2014/24/EU.

⁸⁰ Procedimento em que as entidades adjudicantes negociam diretamente com uma ou mais partes, sem publicidade, as condições do contrato, e que está previsto no artigo 32º da Diretiva 2014/24/EU. Não difere muito do ajuste direto concebido no direito nacional. Com efeito, as diretivas europeias preveem poucas ou nenhuma exigências, em termos de tramitação procedimental, nem sequer prevendo um número mínimo de operadores económicos a convidar. Distingue-se que se distingue do ajuste direto na medida em que implicará sempre uma negociação e, conseqüentemente, tarefas prévias de auscultação ao mercado, procedimentos que deverão estar demonstrados.

⁸¹ Vide o Relatório n.º 8/2021 – OAC, 2ª Secção do TdC, fls. 66 e 67, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf](#) (tcontas.pt).

Mais defende a Comissão Europeia⁸² “que o não cumprimento dos princípios da igualdade de tratamento e transparência exige a verificação cumulativa dos seguintes critérios:

- i. Acontecimentos imprevisíveis para as autoridades adjudicantes em causa;
- ii. Extrema urgência que torna impossível o cumprimento dos prazos gerais;
- iii. Nexo de causalidade entre o acontecimento imprevisível e a extrema urgência; e
- iv. Utilização das regras excecionais apenas para colmatar a lacuna até se poder encontrar soluções mais estáveis.

Assim, de acordo com o entendimento expresso, sufragado por alguma doutrina⁸³, mesmo nas situações de «estrita necessidade», o conteúdo e o alcance dos contratos deve ser analisado à luz do princípio da proporcionalidade, isto é, «obriga a que, em situações em que ainda seja viável cumprir os prazos estabelecidos para os procedimentos normais, deva ser dada prioridade a estes», sendo este o único entendimento «conforme ao Direito Europeu»⁸⁴ 85.

Por seu turno, o Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC, IP) emitiu orientações “não vinculativas”⁸⁶ relativas à adoção do DL n.º 10-A/2020, no mesmo sentido das orientações emanadas pela Comissão Europeia, “sublinhando que as regras extraordinárias de ajuste direto não deverão ser aplicáveis aos procedimentos aquisitivos de bens ou serviços que não prosigam tarefas relacionadas com as premissas prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica”⁸⁷.

Finalmente, e seguindo o entendimento vertido no Relatório n.º 8/2021 – OAC 2.ª Secção do TdC, sobre o *Impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 nas entidades da Administração Local do Continente*, “as boas práticas em matéria de transparência, proporcionalidade e imparcialidade na contratação pública⁸⁸, não podem ser colocadas em pausa. Mesmo no quadro de emergência, os adjudicantes têm obrigação de assegurar o controlo necessário para garantir a inexistência

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Vide: MARIA JOÃO ESTORNINHO em “*covid-19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública*”, *Lisbon Law, Review*, pág.509-520; - Isabel Gallego Córcoles em “*De las orientaciones de la Comisión Europea sobre contratación pública en la crisis del Covid-19 y de sus implicaciones en el caso español*”. *Observatorio de Contratación Pública*. (<http://www.obcp.es/opiniones/de-las-orientaciones-de-la-comision-europea-sobre-contratacion-publica-en-la-crisis-del>); - MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “*Covid-19 e Contratação Pública: O Regime Excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03*”. *Ordem dos advogados* (<https://portal.oa.pt/media/131421/miguel-assis-raimundo.pdf>) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Coid-19_Desafios...Maria Joao Estorninho, De_las_orientaciones_Comision_Europea e Miguel_Assis_Raimundo_Covid-19 e o reg exec da CP].

⁸⁴ *Cit.* MARIA JOÃO ESTORNINHO em “*covid-19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública*, pág. 516 e 517, *Lisbon Law, Review*.

⁸⁵ Cfr. o Relatório n.º 8/2021 – OAC 2ª Secção do TdC, fls. 67 e 68, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf](#) (tcontas.pt).

⁸⁶ Através da ficha técnica N.º 06/CCP/2020, aprovada a 07/04/2020 (OrientacaoTecnicaIMPIC_06CCP2020.pdf) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Orientações Técnicas IMPIC].

⁸⁷ Cfr. o Relatório n.º 8/2021 – OAC, 2ª Secção do TdC, fls. 68, publicado em [relatorio-oac008-2021.pdf](#) (tcontas.pt).

⁸⁸ Vide, entre outros: OCDE: *Recomendação do Conselho em matéria de contratos públicos*; OCDE: *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública: CE/OLAF: Identificação de conflitos de interesses em processos de ad-*

de conflitos de interesses, a transparência dos procedimentos de contratação pública e a integridade na execução dos contratos públicos^{89]}, o que significa investir na rastreabilidade de todas as diligências procedimentais^{90]} em todas as fases da adjudicação e execução contratual^{91]}.

No enalço das orientações e boas práticas que vão sendo difundidas, às entidades adjudicantes (...) não caberia outra prática que não a de aplicar o regime excecional com cuidados maiores, isto é, explicitando de forma cabal os fundamentos^{92]} que ligam as aquisições aos casos de «urgência imperiosa» e «estrita necessidade»^{93]} e justificando a impossibilidade de aplicar um procedimento aberto ou, como sucedâneo, a consulta prévia(...).

Caso a caso, importaria também averiguar se a urgência ditava prazos curtíssimos de reação, impossibilitando o recurso às opções e flexibilidades recomendadas pela CE ou, pelo menos, de encetar tarefas de auscultação dos agentes económicos sobre as soluções a mobilizar para responder às necessidades a prover^{94]}.

Por fim, dever-se-á “*analisar os diversos contratos à luz das diferentes fases do período pandémico. Naturalmente, as circunstâncias e os graus de premência foram-se alterando ao longo do tempo. Apesar dos sucessivos estados de emergência e da vigência do regime extraordinário de contratação pública, o recurso a este pode ser mais difícil de fundamentar com a diminuição da intensidade da pandemia, uma vez que, decorrido tempo, desapareceram as limitações na oferta de bens e serviços*

judicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais: Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 8 de janeiro de 2020: Gestão de conflitos de interesse no setor público (in [https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=333&fileName=Guia_Pr_tico_para_Gestores___Identifica_.pdf](https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=333&fileName=Guia_Pr_tico_para_Gestores___Identifica_.pdf)). [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Guia_Pratico_Gestores_Identific_conf_l_interesses].

^{89]} Vide alínea a) da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2021: Recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia e páginas 3-4 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 6 de maio de 2020: *Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19* (https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20200506.pdf). [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/recomendacao_cpc_20200506].

^{90]} Ainda que em momento posterior à, ou às prestações contratuais.

^{91]} Sobre esta matéria referencia-se também o Relatório de Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19) do Tribunal de Contas, Processo n.º 1/2020 – OAC, de junho de 2020 (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf>). [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/relatorio-oac-2020-01].

^{92]} Nas palavras de PEDRO COSTA GONÇALVES/LICÍNIO LOPES MARTINS, em “*Regime excecional de contratação pública no âmbito da epidemia da doença do covid-19*”, “O critério de escolha do ajuste direto exige, por parte das entidades adjudicantes, a demonstração – uma demonstração pelo menos suficiente ou plausível – da existência de um nexo de causalidade substantivo: que o recurso ao ajuste direto tenha sempre por causa uma situação epidemiológica por COVID-19” (disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/23/regime-excecional-de-contratacao-publica-no-ambito-da-epidemia-da-doenca-do-covid-19/>). [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Observador_covid-19_breve_comentario].

^{93]} Sobre “urgência imperiosa” vide os Acórdãos do Tribunal de Contas: 45/2011-1ªS/SS; 11/2013-1ªS/PL; 26/2013-1ªS/SS; 16/2014-1ªS/PL; 16/2015-1ªS/PL; 40/2014-1.ªS/SS; 8/2015-1ªS/SS. *Veja-se, também as noções de “estado de urgência” e “estrema urgência” estabelecidas na Diretiva 2014/24 / EU*. [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Acórdãos TC urgência imperiosa e Diretiva_Classica_2014_24_UE].

^{94]} Consulta preliminar ao mercado - cfr. artigo 35º-A do CCP.

proporcionada pelo mercado⁹⁵. Os adjudicantes tinham, assim, o dever de incorporar o planeamento, a análise e a avaliação dos riscos, logo que as circunstâncias o permitissem, efetuando uma pré-avaliação à eficiência das aquisições (objeto contratual, prazo e valor), prática que exige, entre outras, diligências de auscultação ao mercado.”⁹⁶.

1.5.3. A sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas

Os n.ºs 1 e 2 do art.º 6.º da Lei n.º 1-A/2020 determinam que os contratos abrangidos pelo DL n.º 10-A/2020 ficam isentos de fiscalização prévia pelo TdC, durante o período de vigência da presente lei, embora devam ser-lhe remetidos para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração, e caso ultrapassem:

- I. Até 24/07/2020: os 350 000,00€ ou os 750 000,00€, caso se tratem de contratos relacionados entre si⁹⁷;
- II. A partir de 25/07/2020: os 750 000,00€ ou os 950 000,00€, caso se tratem de contratos relacionados entre si⁹⁸.

Note-se que a lei não isentou de fiscalização prévia todos os contratos relacionados com a Covid-19, mas apenas aqueles que se relacionam diretamente com a “prevenção, contenção, mitigação e tratamento” da pandemia (cfr. o art.º 1.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020) e, mesmo esses, continuaram a estar sujeitos à fiscalização concomitante e sucessiva do TdC, nos termos dos art.ºs 49.º, 50.º e 55.º da LOPTC, na perspetiva de contribuir para uma gestão rigorosa dos recursos públicos e mitigação dos riscos associados a essas contratações públicas.

Como refere a INTOSAI⁹⁹, as ISC deverão incluir, no seu trabalho, a avaliação da forma como os governos e os serviços públicos estão a gerir a crise provocada pela pandemia mundial e a providenciar aos cidadãos os melhores serviços para a enfrentar e ultrapassar¹⁰⁰.

⁹⁵ *Isto é, parte da imprevisibilidade que caracterizou os primeiros meses de pandemia e que certamente terá condicionado a decisão de contratar e a decisão financeira que lhe está subjacente, ter-se-á desvanecido, sendo gradualmente expectável a obtenção de resultados pela capacidade de antecipação. Apesar dos picos pandémicos, (...) seria expectável que o número de contratos fundamentados com recurso ao regime extraordinário, designadamente no uso do ajuste direto, fosse diminuindo gradualmente ao longo dos meses pela incorporação de planeamento na ação administrativa, designadamente na preparação associada à contratação pública (...).*

⁹⁶ Vide o relatório-oac008-2021.pdf (tcontas.pt), fls. 66 a 69.

⁹⁷ Vide o art.º 318.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 2/2020 (Lei do Orçamento do Estado de 2020, em CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/LOE).

⁹⁸ Vide a alteração à Lei n.º 98/97, de 26/08, operada pelo art.º 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24/07 (2.ª alteração à Lei do Orçamento do Estado de 2020), que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (cfr. o seu art.º 26.º) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/LOE].

⁹⁹ Organização mundial das instituições superiores de controlo financeiro (ISC).

¹⁰⁰ Vide INTOSAI: “INTOSAI and the Covid-19 Pandemic”, em <https://www.intosai.org/news/intosai-and-corona>, onde se refere que “As ISC devem assegurar – no âmbito dos seus mandatos – que os muitos biliões que [no mundo] estão a ser alocados para enfrentar a crise cumprem os respetivos objetivos e são geridos da melhor forma possível”; “Gui-

1.6. Princípio do contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, Pedro Ramos, e dos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM, Rafaela Fernandes, Pedro Gouveia, Miguel Freitas, Cátia Ferreira e Filipa Rodrigues, a fim de se pronunciarem relativamente ao relato da auditoria¹⁰¹.

No termo do prazo concedido para o efeito, apresentaram alegações de forma individual¹⁰² Pedro Gouveia, Filipa Rodrigues, Miguel Freitas e Cátia Ferreira¹⁰³, e também Rafaela Fernandes¹⁰⁴. Não se pronunciou nesta sede o Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil.

As alegações oferecidas pelos contraditados, incluindo os documentos de que se fizeram acompanhar, foram apreciadas e tidas em consideração na fixação dos termos finais deste relatório, designadamente, através da sua inserção nos pontos pertinentes, acompanhada dos comentários tidos por necessários e adequados, constando do anexo VI o contraditório digitalizado da Presidente do CA.

Na sua pronúncia, os responsáveis congratularam-se com o facto de o TdC ter considerado que os contratos apreciados na auditoria tinham sido “(...) desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico aplicável”, tendo destacado que o SESARAM, EPE-RAM, numa “(...) situação inédita de pandemia (...), procurou imprimir o maior rigor (...), à luz dos princípios gerais e especiais que devem nortear a gestão pública, maxime o da legalidade, tendo por objetivo a melhor proteção do interesse público que lhe cabe promover, que é o da prestação de cuidados de saúde à população (...)”.

Salientaram, ainda, a relevância das ações levadas a cabo pelo TdC, que consideram “(...) dinamizadoras da melhoria contínua da qualidade da atuação das entidades públicas, que importa promover e na qual [estão] muito empenhados”.

dance to SAIs in times of crisis”, em <https://www.intosaicbc.org/word-from-the-cbc-chair/>; e “*All hands on deck! Cooperation blooms in times of Covid19 - Special Edition Spring Newsletter 2020*”, em <https://sway.office.com/IfOhU-TLfacSOgks?ref=Link> (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/INTOSAI).

¹⁰¹ Mediante os ofícios com o registo de saída da SRMTC, respetivamente, S 1131/2022, S 1136/2022, S 1135/2022, S 1134/2022, S 1133/2022 e S 1132/2022, todos expedidos a 09/05/2022 – cfr. a Pasta do Processo de Auditoria, onde estão dispostos por ordem de saída, a folhas 250 a 268.

¹⁰² E seguindo a ordem de entrada nesta Secção Regional.

¹⁰³ Todas entradas a 26/05/2022, sob o registo, respetivamente, E 1110/2022, E 1111/2022, E 1112/2022 e E 1113/2022, e que foram acompanhadas de documentação de prova constituída pelo “**Mapa 1**” e por um conjunto de documentos, de 1 a 16. Anotar que, no âmbito deste processo, quer as alegações prestadas pelos referidos contraditados, quer a documentação por eles anexada, apresentam conteúdo idêntico – cfr. Pasta do processo da auditoria, folhas 269 a 579.

¹⁰⁴ Via correio eletrónico, sob o registo n.º 1130/2022, de 30/05/2022. Assinalar que, na sua resposta, solicitou que os documentos a que faz alusão, por serem idênticos aos apresentados nesta sede por Pedro Santos Gouveia, Vice-Presidente, por razões de “*economia processual*” e a fim de evitar a sua “*duplicação*”, sejam estes considerados – cfr. Pasta do processo da auditoria, folhas 580 a 592.

2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

2.1. Caracterização da amostra

A amostra sobre a qual incidiu a presente verificação de conformidade foi constituída por um total de 41 contratos, no valor global de 13 790 749,32€ (s/ IVA)¹⁰⁵, identificados no Anexo I.

A seleção dos processos a analisar teve por base os contratos publicitados pelo SESARAM, EPE-RAM no Portal dos Contratos Públicos, celebrados e/ou adjudicados em 2020, entre 12 de março¹⁰⁶ e 31 de dezembro¹⁰⁷, de valor superior a 100 000,00€, e cujo objeto contivesse as palavras “**coronavírus**”, “**Covid-19**” ou “**SARS-CoV-2**”, e ainda dos contratos comunicados à SRMTC nos termos do art.º 6.º n.º 2 da Lei n.º 1-A/2020.¹⁰⁸

Considerando a listagem extraída do Portal Base aquando do planeamento da ação, a amostra era representativa de 83,3%¹⁰⁹ do total da despesa. No entanto, com base na listagem de todas as adjudicações destinadas ao combate da pandemia¹¹⁰, realizadas até 31/12/2020, o universo destas aquisições integrava 542 contratos¹¹¹, envolvendo a despesa de 19 328 675,24€ (s/ IVA), sendo a amostra representativa de 66,9% (em termos de valor)¹¹² daquele universo.

Em sede de contraditório, os membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM referiram que a listagem remetida aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e pela respetiva área sectorial “*integra não só os contratos abrangidos pelo regime excecional destinado ao combate da pandemia da Covid-19 (...), como também aqueles que, sem prejuízo de seguirem o regime geral do Código dos Contratos Públicos (CCP), se destinaram ao mesmo objetivo de*

¹⁰⁵ Montante que foi reduzido para 12 922 762,32€, na sequência das deliberações do Conselho de Administração que alteraram os montantes adjudicados ou extinguiram os respetivos procedimentos de contratação.

¹⁰⁶ Data da produção de efeitos do regime de exceção consagrado no DL n.º 10-A/2020 (cfr. o art.º 37.º deste DL e o art.º 10.º da Lei n.º 1-A/2020), tendo-se atendido aos procedimentos pré-contratuais cuja decisão de adjudicação tenha ocorrido a partir de 12/03/2020.

¹⁰⁷ Não obstante o regime excecional previsto no DL n.º 10-A/2020, no que se refere à contratação pública, ainda se encontrar em vigor.

¹⁰⁸ A delimitação do universo para efeitos de definição de uma amostra dos contratos a auditar, e dos correspondentes critérios de seletividade, consta do correspondente Plano Global de Auditoria (cfr. o CD/01-Processo/Informações/Inf_14-21_PGA-PA_Covid-19_SESARAM_2020_Despacho).

¹⁰⁹ Visto que o universo destes contratos assumia os 16 557 618,19€.

¹¹⁰ Elaborada e remetida pelo SESARAM, EPERAM aos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e pela respetiva área sectorial, ao abrigo do art.º 2.º, n.º 4, do DL n.º 10-A/2020.

¹¹¹ Dos quais, 7 sujeitos a comunicação à SRMTC (apesar de estarem isentos de fiscalização prévia), por força do n.º 1 do art.º 6.º da aludida Lei n.º 1-A/2020.

¹¹² Uma diferença justificada ante a existência de contratos celebrados na sequência de ajustes diretos ao abrigo do regime simplificado (de valor inferior a 6 750,00€ - atento o disposto no art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, na redação dada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03), que se encontram isentos de publicitação no Portal dos Contratos Públicos (nos termos do art.º 128.º, n.º 4 do CCP na então redação do DL n.º 111-B/2017, de 31/08), aos quais acrescem os contratos publicitados que não mencionavam expressamente as palavras “**coronavírus**”, “**Covid-19**” ou “**SARS-CoV-2**” (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

combate à pandemia”, e que “ao abrigo do regime excecional, em 2020, foram celebrados 189 contratos, que ascenderam ao montante global de cerca de 16,7 milhões de euros”¹¹³.

Anote-se, a este propósito, que a obrigação legal ínsita no art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020¹¹⁴ de comunicação da contratação realizada aos membros do Governo, se limita às adjudicações realizadas ao abrigo do regime excecional.

2.2. Recursos humanos e financeiros afetos à contratação pública

No ano de 2020, o Núcleo de Aprovisionamento, integrado no Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos, dispunha para o exercício de funções no âmbito da contratação pública, para além dos responsáveis de cada uma das unidades orgânicas¹¹⁵, de cerca de 72 profissionais distribuídos pelas áreas funcionais, a saber:

- jurídica (5)¹¹⁶,
- gestão e planeamento (9)¹¹⁷,
- aquisições (20)¹¹⁸ e
- receção e armazéns (38)^{119 e 120}.

Já a dotação prevista para a aquisição de bens e serviços era de 147 175 723,00€, representando 55,6% do orçamento global para 2020 (264 651 738,00€)¹²¹.

¹¹³ Este montante corresponde ao efetivamente realizado, ou seja, inclui as reduções ocorridas nos montantes inicialmente adjudicados.

¹¹⁴ **O qual dispõe:** “As adjudicações feitas ao abrigo do presente regime excecional são comunicadas pelas entidades adjudicantes aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial e publicitadas no portal dos contratos públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação.”.

¹¹⁵ Concretamente, a Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento (até 12/12/2020) e a Diretora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos.

¹¹⁶ Especificando, 5 técnicos superiores (área jurídica), que compõem o Gabinete Técnico Jurídico.

¹¹⁷ Correspondentes a 1 coordenador técnico e 8 assistentes técnicos, e afetos ao Gabinete de Gestão.

¹¹⁸ E que são: 1 coordenador técnico; 4 técnicos superiores (3 da área de gestão e 1 da de ciências da informação e documentação); 1 técnico profissional de informática; 13 assistentes técnicos; e 1 assistente operacional.

¹¹⁹ Constituídos por: 1 coordenador técnico; 1 técnico superior (área de contabilidade); 10 assistentes técnicos (dos quais 1 licenciado em Comunicação, Cultura e Organizações); e 26 assistentes operacionais.

¹²⁰ Cfr. o Doc. 6 anexo ao ofício expedido pelo SESARAM, EPERAM, com a ref.ª S 21002875, de 10/05/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/11052021/DOCUMENTO_6_RECursos_HUMANOS -APROVISIONAMENTO_2020).

¹²¹ Cfr. o Mapa VI anexo ao orçamento da RAM, aprovado pelo DLR n.º 1-A/2020/M, de 31/01, contendo a despesa global dos serviços, institutos e fundos autónomos da RAM. Com a aprovação do orçamento suplementar da RAM, pelo DLR n.º 12/2020/M, de 10/08, a referida dotação passou para 349 151 738,00€ (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/ORAM 2020).

Quadro 2. Despesa global prevista e executada em 2020, com a aquisição de bens e serviços

SUBAGRUPAMENTO ECONÓMICO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	TAXA DE EXECUÇÃO
02.01. Aquisição de bens	116 770 008,00€	58 448 172,19€	-58 321 835,81€	50,05%
02.02. Aquisição de serviços	30 405 715,00€	20 542 180,18€	-9 863 534,82€	67,56%
TOTAL	147 175 723,00€	78 990 352,37€	-68 185 370,63€	53,67%

Fonte: SESARAM, EPERAM (ofício com a ref.ª S 21002875 de 10/05/2021, Doc. 2¹²²), e Demonstração de execução orçamental da despesa de 01/01 a 31/12/2020.¹²³

É de destacar a moderada taxa de execução com a aquisição de bens e serviços, de 53,67%, não obstante a relevância deste agrupamento económico, por englobar os encargos suportados no âmbito da pandemia, mais concretamente com a *Medida 069 - Contingência Covid-19 - prevenção, contenção, mitigação e tratamento*¹²⁴; observou os seguintes montantes, ao nível da respetiva previsão e desempenho nestes domínios:

Quadro 3. Despesa prevista e executada, em 2020, no âmbito da *Medida 069*

AGRUPAMENTO ECONÓMICO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	TAXA DE EXECUÇÃO
01. Despesas com o pessoal ¹²⁵	30 808 000,00€	30 803 775,00€	-4 225,00€	99,99%
02. Aquisição de bens e serviços ¹²⁶	46 092 000,00€	13 516 158,42€	-32 575 841,58€	29,32%
07. Aquisição de bens de capital	8 272 435,00€	10 884,05€	-8 261 550,95€	0,13%

¹²² Cfr. o CD/Processo/Respostas/11052021/DOCUMENTO_2_ORÇAMENTO_02.01_E_02.02.

¹²³ Cfr. o CD/Conta de 2020 SESARAM/2020_DEOD.

¹²⁴ Para viabilizar a identificação das dotações de despesa e respetiva execução relacionadas com o combate ao coronavírus e com a mitigação dos efeitos da Covid-19, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro, através da Circular n.º 5/ORÇ/2020, de 17/04, emitiu instruções para que fossem inscritas no orçamento da RAM de 2020, duas medidas: a já referida Medida 069, que pressupõe a contabilização dos encargos com as intervenções feitas nos referidos quatro domínios, e ainda a *Medida 070 - Contingência Covid-19 - garantir a normalidade*, relacionada com a reposição da normalidade que, até finais de 2020, não registara qualquer execução, dada a permanência da pandemia.

A 7/12/2020, através de aditamento à referida Circular, foi criado um mapa modelo de controlo para reporte mensal, à mencionada direção regional, dos valores pagos a terceiros pelas entidades públicas, com verbas afetas às aludidas medidas (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Circulares DROT).

¹²⁵ Engloba os subagrupamentos 01.01. *Remunerações certas e permanentes*; 01.02. *Abonos variáveis ou eventuais*; e 01.03. *Segurança Social*.

¹²⁶ Integra os subagrupamentos 02.01. *Aquisição de bens* (com 43 367 122,00€ de dotação e 12 642 967,14€ de execução), e 02.02. *Aquisição de serviços* (com a previsão de 2 724 878,00€ e 873 191,28€ de realização), que registaram respetivamente, taxas de execução, 29,15% e 32,05%.

AGRUPAMENTO ECONÓMICO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	TAXA DE EXECUÇÃO
TOTAL	85 172 435,00€	44 330 817,47€	-40 841 617,53€	52,05%

Fonte: SESARAM, EPERAM (ofício com a ref.ª S 21002875 de 10/05/2021, Doc. 3¹²⁷).

Como justificação para o considerável desvio, na ordem dos 40,8 milhões de euros, entre a despesa executada e a prevista na *Medida 069 - Contingência Covid-19 - prevenção, contenção, mitigação e tratamento*, correspondente, na parte respeitante à aquisição de bens e serviços, a uma taxa de execução de cerca de 25%¹²⁸, o SESARAM, EPE-RAM esclareceu¹²⁹ que tal se deveu, essencialmente, ao facto de o contrato-programa n.º 329/2020¹³⁰, que regula a comparticipação financeira destinada ao combate à pandemia, só ter sido celebrado a 23/11/2020 e publicado a 10/12/2020¹³¹, o “(...) *que comprometeu uma maior execução em 2020*”.

Aludiu ainda aos subsequentes fatores: haver procedimentos pré-contratuais que, embora abertos em 2020, só tiveram execução em 2021 (os encargos efetivamente cabimentados e comprometidos com a aquisição de bens e serviços e investimentos no âmbito da Covid-19, em 2020, foram, respetivamente, de 22 996 853,00€ e 22 820 108,08€); “(...) *a imprevisibilidade da pandemia foi e continua a ser um dos grandes desafios da gestão corrente, que também se reflete na execução das dotações previstas para aquisição de bens e serviços (...) e investimentos, designadamente por via dos constrangimentos do comércio mundial que se verificaram, e ainda se verificam em alguns domínios.*”

132

¹²⁷ Cfr. o CD/Processo/Respostas/11052021/DOCUMENTO_3_MEDIDA_69.

¹²⁸ $25\% = (13\ 516\ 158,42\text{€} + 10\ 884,05\text{€}) / (46\ 092\ 000,00\text{€} + 8\ 272\ 435,00\text{€})$.

¹²⁹ Cfr. o ponto 2.8. do ofício com a ref.ª S 21003959, de 02/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹³⁰ No valor de 117 611 500,00€, assim repartidos: 84 500 000,00€, para 2020, e 33 111 500,00€, para 2021.

¹³¹ No JORAM, Série II, N.º 231, 2.º Suplemento. A celebração do aludido contrato-programa foi precedida de autorização pela RCG n.º 1003/2020, de 19/11 (publicada no JORAM, Série I, N.º 220, Suplemento, de 20/11/2020), e os inerentes encargos foram objeto de repartição pela Portaria conjunta da Vice-Presidência do Governo e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil n.º 748/2020, de 18/11 (publicada no JORAM, Série I, N.º 218, 2.º Suplemento, de 18/11/2020) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Contrato programa covid].

¹³² No entanto, porque a data de entrada em vigor deste contrato-programa impossibilitou a execução na sua totalidade da comparticipação financeira prevista para 2020, houve a necessidade de proceder à alteração e redistribuição desta, a 21/04/2021, mediante a celebração do contrato-programa n.º 120/2021, à qual foram acrescidos 5,4 M€, ascendendo a respetiva comparticipação a 123 014 100,00€ (34 262 612,12€, para 2020, e 88 751 487,88€, para 2021).

2.3. Medidas de controlo interno no âmbito das compras públicas em contexto de pandemia

Em conformidade com o delineado para esta ação no correspondente Plano Global de Auditoria¹³³, procurou-se averiguar em que medida a entidade auditada definiu e implementou instruções, tendo em vista a gestão e o controlo em contexto de pandemia.

Assim, de acordo com o SESARAM, EPE-RAM¹³⁴, as medidas de gestão e de controlo interno consistiram, no essencial:

- A) Na criação de uma Comissão Executiva para o Coronavírus¹³⁵, em 28 de fevereiro de 2020, por deliberação do Conselho de Administração, incumbindo-lhe “[o] acompanhamento técnico desta emergência pandémica nos mais variados domínios (...)”, bem como “[a] apresentação de medidas e orientações a adotar (...)” neste contexto.

Solicitadas as orientações e instruções emanadas pela referida Comissão Executiva¹³⁶, o SESARAM elucidou que a mesma “propôs o plano de contingência no âmbito da contratação”, visando “[o] reforço de stocks e a constituição, com caráter de urgência, de uma reserva estratégica regional de medicamentos, dispositivos médicos, equipamentos de proteção individual (...), bem como material de consumo hoteleiro e outro, que se repute como essenciais (...), por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias (...), para o combate à pandemia na Região”¹³⁷, não concretizando, contudo, quanto ao que se pedia, e condensando a atuação desta entidade à apresentação do mencionado plano.

¹³³ Mais concretamente no objetivo operacional 4 (cfr. o CD/01-Processo/Informações/Inf_14-21_PGA-PA_Covid-19_SESARAM_2020_Despacho).

¹³⁴ Cfr. o ponto 1. do ofício com a ref.ª S 2100875, de 10/05/2021, com o registo de entrada na SRMTC n.º 1036/2021, de 11/5, em resposta ao solicitado pela SRMTC, no ofício S 682/2021, de 16/03 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/11052021/E_1036_2021_SESARAM).

¹³⁵ Tendo presente o disposto no art.º 23.º, n.º 1, dos seus Estatutos, aprovados pelo DLR n.º 13/2019/M, de 22/5, que prevê a constituição pelo SESARAM, EPERAM de comissões de apoio técnico, de caráter consultivo, em matérias da sua competência, com funções de colaboração junto do Conselho de Administração.

Integram a referida Comissão: a Coordenadora do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infecções e de Resistência aos Antimicrobianos; os responsáveis dos serviços de Urgência do Hospital Dr. Nélio Mendonça e Pediátrica; o enfermeiro coordenador de cada um dos serviços de urgência; os diretores dos serviços das especialidades médicas de Patologia Clínica, Infeciologia, Pneumologia, Medicina Intensiva, e Medicina Interna; a responsável da área de Farmácia; e, por inerência de funções, os coordenadores dos núcleos de Instalações e Equipamentos, de Informática e de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹³⁶ Cfr. o ponto 3.2. do ofício da SRMTC com a ref.ª S 1622/2021, de 25/05 (cfr. o CD/01-Processo/Ofícios/Ofícios e e-mails_SESARAM/Of_S_1622_2021_SESARAM).

¹³⁷ Cfr. o citado pelo SESARAM, EPERAM, no ponto 3.2. do seu ofício com a ref.ª S 21003959, de 02/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/E_1528_2021_SESARAM).

B) Na elaboração de um plano de contingência no âmbito da contratação pública¹³⁸, que, prevendo um acréscimo de consumíveis face ao ano anterior (2019), é constituído pelos bens considerados necessários obter para um período de 6 meses, e que podem sofrer ajustamentos em função da evolução da pandemia¹³⁹, subdivididos em três grupos: artigos de consumo clínico¹⁴⁰ – e que são os de maior número, cuja estimativa de aquisição aponta para um incremento de, em regra, 20%¹⁴¹; artigos de farmácia¹⁴² – cuja previsão aponta

¹³⁸ Visando, com caráter de urgência, o reforço de *stocks* e a constituição de uma reserva estratégica de bens considerados indispensáveis, e tornando “(...) **prioritário que se garanta com a máxima celeridade, (...) medicamentos e produtos farmacêuticos, dispositivos médicos, incluindo equipamentos de proteção individual, (...) material de consumo hoteleiro e outro que se repute como essencial à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por Covid-19.**” – cfr. deliberação do Conselho de Administração, de aprovação deste plano, de 16/03/2020 (cfr. o CD/01-Processo/1152021/DOCUMENTO_1_DELIBERAÇÃO_Aprovação_Plano_Contigência).

Foi elaborado à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em articulação com as orientações da Direção Geral de Saúde (DGS), da Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P. (INFARMED, IP), do IASAÚDE, IP-RAM e da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, bem como do teor do Despacho n.º 3219/2020, de 3/3, da Ministra da Saúde (publicado no DR, 2.ª série, N.º 50, Parte C, de 11/03/2020), que determinou a aquisição imediata por parte de todas as unidades hospitalares do SNS dos medicamentos, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, identificados em anexo ao mesmo, na proporção de 20% face ao consumo anual dos mesmos verificado em 2019 – cfr. a ata da equipa responsável pela elaboração do aludido plano, constituída pelo Diretor Clínico, pelo Enfermeiro Diretor e pela representante da Comissão Executiva para o Coronavírus e da Comissão de Farmácia e Terapêutica e também Coordenadora do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos, a 16/03/2020, para efeitos da sua submissão a aprovação do Conselho de Administração.

Tem na sua génese o *Plano de Contingência para Infeções Emergentes: Covid-19 - RAM*, de 03/02/2020, na versão atualizada de 10/03/2020, da autoria do IASAÚDE, IP-RAM, que traduziu o enquadramento técnico e científico do impacto da situação pandémica, com particularidade nos serviços de saúde, e traçou a preparação e a gestão da resposta pela RAM à emergência de saúde pública associada à infeção pelo Coronavírus, contemplando uma estrutura de coordenação própria integrada pelas entidades de referência para o efeito da Secretaria Regional de Saúde: a Autoridade Regional de Saúde, o IASAÚDE, IP-RAM, o Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, o SESARAM, EPERAM e a Autoridade de Saúde do concelho do Funchal (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Plano contingência RAM) – cfr. ainda a citada ata da equipa que concebeu o denominado plano de contingência no âmbito da contratação pública (cfr. o CD/01-Processo/Deslocação_SESARAM/E-mail_Dr_Miguel_Freitas_parte1/E_01_ATA_Comissão COVID).

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Constituídos por, nomeadamente, dispositivos estéreis e não estéreis: adesivos teciduais; agulhas; algálias; arrastadeiras; sondas; aventais impermeáveis; barretes de proteção total (cabeça, pescoço e ombros); batas cirúrgicas e/ou de proteção; calças de proteção impermeável; acessórios utilizados nos sistemas de terapia de aerossol; dispositivos utilizados durante intervenções de cirurgia geral e/ou especializada; material auxiliar de laboratório, ou utilizado em anestesiologia e em situações de ventilação assistida ou de assistência ao doente; batas de proteção impermeável; protetores de cabeça (boina/touca), para pessoal de saúde e doentes.

¹⁴¹ Não obstante a previsão do consumo em duplicado, quintuplicado ou mesmo pontual, de determinados bens, de que é exemplo a aquisição de novos artigos, tais como: barrete de proteção total; calça e túnica de proteção impermeável, descartável; fato descartável em tecido não tecido (TNT); fato integral com capuz, de proteção 3; viseira de proteção facial; óculos de proteção; dispositivos descartáveis, como: fronhas; garrotes; *Kit* doente - internamento; luva cirúrgica e de exame; e zaragatoa com meio de transporte para vírus.

¹⁴² Designadamente, analgésicos e antipiréticos; anti-epiléticos e anticonvulsivante; antissépticos e desinfetantes; anti-asmáticos; antiarrítmicos; antibacterianos; antibióticos; etiotrópicos imunoterápicos; anti-inflamatórios; anti-hipertensores; antiácidos e antiulcerosos; gases medicinais; anestésicos gerais; broncodilatadores e anti-asmáticos; e antídotos.

igualmente para um aumento médio de utilização equivalente a 20%; e artigos de hotelaria¹⁴³ – que prevê a duplicação do uso de determinados produtos e a circunstância de o aumento do n.º de internamentos ascender a 500 doentes.

O facto de o plano em apreço¹⁴⁴ não ter sido acompanhado da estimativa de custos dos bens a adquirir, da calendarização do lançamento dos procedimentos e dos potenciais fornecedores, foi justificado¹⁴⁵ com base na “(...) *instabilidade sem precedentes no comércio mundial (...)*, [que tornou] *impossível, nessa sede, não só a indicação de estimativas de custos por bem/serviço a adquirir, como também a identificação de potenciais fornecedores*”, porquanto “(...) *à data de elaboração do plano, os preços eram totalmente voláteis (...), dado que a oferta era muito limitada, face a uma procura crescente e imparável a nível mundial.*”.

A análise aos concretos procedimentos concursais, levada a cabo nesta auditoria, evidenciou que em 11 dos 41 procedimentos de contratação (26,9%), os bens adquiridos não integram o aludido plano de contingência, concretamente os relativos à aquisição de reagentes e consumíveis para deteção do vírus SARS-CoV-2, de roupas confeccionadas e atalhados diversos, de ventiladores de cuidados intensivos, de material hoteleiro diverso e de camas para a Unidade de Cuidados Intensivos do Hospital Doutor Nélio Mendonça¹⁴⁶. Para além disso, só em 20 dos 41 procedimentos pré-contratuais (48,8%)¹⁴⁷ é que a decisão de contratar referenciou o enquadramento das aquisições no mesmo plano.

C) Nas medidas pré-existentes, que se passam a expor:

- A centralização da execução de todos os procedimentos de contratação no Núcleo de Aprovisionamento, ao nível do (i) planeamento e gestão, (ii) da realização das aquisições propriamente ditas, e (iii) da receção e armazenamento;

¹⁴³ Constituídos, especificamente, pelos artigos: roupa para doentes (camisas de dormir e camisas para raio X); utensílios de mesa (colheres de chá e de sopa, copos em plástico e em papel, facas, garfos, guardanapos em papel, pratos em plástico; tigelas para sopa; toalhas de mão); outro material hoteleiro (contentor incinerável para resíduos hospitalares contaminados); de limpeza (detergentes); para cuidados pessoais (papel higiénico; toucas de banho; toalhetes; máquinas de barbear descartável); e sacos em plástico.

¹⁴⁴ Anexo à Ata da reunião do Conselho de Administração de 16/03/2020 (cfr. o CD/01-Processo/1152021/DOCUMENTO_1_DELIBERAÇÃO_Aprovação_Plano_Contingência e CD/Processo/Deslocação_SESARAM/E-mail_Dr_Miguel_Freitas_parte1/E_02_MAPA_Comissão COVID).

¹⁴⁵ No ponto 3.3. do ofício do SESARAM, EPERAM com a ref.ª S 21003959, de 02/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹⁴⁶ Respeitam aos procedimentos pré-contratuais, CAD20200010; CAD20200012; CAD20200015; CAD20200086; CAD20200087; CAD20200093; CAD20200112; CAD20200042; CAD20200072; CAD20200101; e CAD20200014 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Processos de contratação).

¹⁴⁷ Conforme se extrai das decisões de contratar dos procedimentos: CAD20200041; CAD20200072; CAD20200078; CAD20200075; CAD20200065; CAD20200080; CAD20200084; CAD20200086; CAD20200083; CAD20200087; CAD20200088; CAD20200085; CAD20200093; CAD20200097; CAD20200104; CAD20200101; CAD20200119; CAD20200112; CAD20200014; e CAD20200123 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Processos de contratação).

- A segregação de funções relativamente à área financeira¹⁴⁸, na medida em que assegura que a elaboração das peças dos procedimentos, a participação nos respetivos júris e o acompanhamento da execução dos contratos sejam cometidos a colaboradores distintos.

Em contexto de pandemia, foi destacada a segregação : (i) da definição dos bens a adquirir pela referida Comissão Executiva; (ii) da elaboração dos pedidos de compra pelo Núcleo de Aprovisionamento¹⁴⁹, em função das necessidades manifestadas pelos Serviços¹⁵⁰, com exceção dos reagentes e produtos laboratoriais que provêm do Serviço de Patologia Clínica¹⁵¹; (iii) da análise e/ou escolha dos bens pretendidos que compete aos elementos do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos, que integram a citada Comissão Executiva¹⁵².

No entanto, apesar destas regras, verificou-se que os intervenientes na análise das propostas de 6 procedimentos pré-contratuais¹⁵³ submetidos a verificação foram igualmente incumbidos de acompanhar o desempenho dos correspondentes contratos¹⁵⁴.

- O controlo de incompatibilidades, através da subscrição de declaração de conflitos de interesses por quem aprecia as propostas e propõe a adjudicação e pelos gestores dos contratos¹⁵⁵;
- A emissão de parecer de conformidade com a legislação aplicável¹⁵⁶, nos procedimentos de valor superior a 50 mil euros;

D) A comunicação das adjudicações feitas ao abrigo do art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020 à tutela e à Vice-Presidência do Governo Regional.

¹⁴⁸ Em concreto, do Núcleo de Gestão Financeira, encarregue da gestão da faturação e de assegurar o respetivo pagamento.

¹⁴⁹ Através do Gabinete de Gestão e Planeamento.

Todavia, nos procedimentos de contratação CAD20200072 (aquisição de 20 ventiladores) e CAD20200014 (aquisição de 35 camas para a UCI), por não se encontrarem instruídos com o respetivo formulário de abertura, impossibilita a identificação da proveniência do correspondente pedido de compra, embora este se encontre junto à inerente decisão de contratar.

¹⁵⁰ Respeitantes a equipamentos e bens de consumo clínico, alimentar, administrativo e hoteleiro.

¹⁵¹ Destinados à testagem da Covid-19, e que são da sua iniciativa, conforme decorre do ponto 3. da deliberação de aprovação do plano de contingência, no âmbito da contratação, tomada pelo Conselho de Administração, a 16/03/2020.

¹⁵² Como foi o caso dos procedimentos pré-contratuais: CAD20200003; CAD20200041, CAD20200022, CAD20200044, CAD20200016, CAD20200030, CAD20200036, CAD20200034, CAD20200049, CAD20200048, CAD20200054, CAD20200060, CAD20200061, CAD20200068, CAD20200078, CAD20200075, CAD20200088 e CAD20200085.

¹⁵³ Particularizando, os CAD20200042, CAD20200015, CAD2020065, CAD2020097, CAD20200104 e CAD20200101.

¹⁵⁴ Não obstante, nos procedimentos CAD2020065, CAD20200104 e CAD20200101, o gestor do contrato designado pelo órgão competente para a decisão de contratar, proferida a 20/08/2020, no primeiro, e a 13/10/2020, nos dois restantes, não coincidir com o subscritor da declaração de incompatibilidades nessa qualidade - aspeto que é tratado, mais à frente, no ponto 2.4., alínea H), para onde se remete.

¹⁵⁵ Cfr. igualmente o citado ponto 2.4., alínea H).

¹⁵⁶ Em concreto, o CCP e o DL n.º 10-A/2020.

Durante o ano de 2020 e até 30 de dezembro, data da expedição da última informação, o SESARAM, EPE-RAM, através da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, havia dirigido ao Vice-Presidente do Governo, com uma periodicidade semanal, num total de 39, a comunicação das adjudicações feitas ao abrigo do regime excecional de contratação pública, a primeira das quais datada de 6 de abril (referente às adjudicações até 25 de março), reportando-se a última às adjudicações realizadas até 25 de dezembro do mesmo ano.¹⁵⁷

Noutra vertente, ao nível da execução física dos contratos, regista-se que:

- No caso da aquisição de equipamentos, é usual a elaboração de autos de receção dos bens fornecidos¹⁵⁸;
- Relativamente aos restantes bens, o controlo dos fornecimentos é feito através de carimbo próprio, datado e rubricado, aposto nas faturas e/ou nas guias de remessa, de transporte ou de entrega, a atestar que o seu recebimento se encontra em conformidade (para efeitos de posterior pagamento), não ficando, todavia, evidenciado o controlo à qualidade dos bens fornecidos.

As verificações efetuadas aos 41 procedimentos que recaíram na amostra conduziram à identificação (i) de uma situação em que não havia evidência da realização do controlo quantitativo¹⁵⁹ e (ii) de quatro situações em que existem divergências entre as quantidades recebidas e as quantidades faturadas¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Cfr. os elementos remetidos ao abrigo do ponto 3.7 do ofício do SESARAM, EPERAM, com a ref.ª S 21003959 (registo de entrada na SRMTC E 1528/2021), de 02/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/3.7_COMUNICAÇÃO ADJUDICAÇÕES).

¹⁵⁸ Como se verificou, concretamente, com a compra de ventiladores de cuidados intensivos (CAD20200072), de seringas e bombas perfusoras (CAD20200119) e de camas para a UCI (CAD20200014) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Processos de contratação].

¹⁵⁹ É o caso do procedimento CAD20200010, referente à aquisição de reagentes e consumíveis, em que não existia evidência da receção de 7 unidades IFMR-45, faturadas pela *Bioportugal Quimico Farmacêutica* (cfr. a fatura n.º 87617, de 18/05/2020).

¹⁶⁰ Foi o que ocorreu nos procedimentos de contratação (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Processos de contratação):

- CAD20200060, relativo à aquisição de batas cirúrgicas, no qual as quantidades remetidas pelo fornecedor, através das Guias de Transporte, perfaziam 109 600 unidades, quando as faturadas eram de 87 800 unidades. Além disso, foram restituídos valores referentes a 1 400 unidades devolvidas e a 100 unidades não entregues, quando nos controlos constantes das Guias de Transporte está evidenciado que não foram entregues 140 unidades.

No contraditório, os membros do CA referiram que as quantidades rececionadas foram as confirmadas na fatura de 20/05/2020, deduzidas as quantidades constantes nas notas de crédito n.º 3/2021 e 4/2021 (só emitidas em 05/01/2021 e 08/01/2021, respetivamente). No entanto, embora na fatura esteja desenhado um quadrado à volta das unidades que foram alvo das notas de crédito (sem que seja possível saber-se por quem e quando), não existe evidência de que essas unidades não foram rececionadas. Também não foi justificado o motivo de as Guias de Transporte conterem mais unidades do que as faturadas;

- CAD20200078, CAD20200083 e CAD20200112, referentes à aquisição de batas, luvas e reagentes, nos quais não está evidente, nos controlos constantes das faturas, que as quantidades rececionadas foram inferiores às faturadas, embora os fornecedores tenham procedido à correção dessas quantidades (90 batas, 20 caixas de luvas e 28 *kits* de deteção), através de Nota de Crédito (no montante de 450,00€, 206,00€ e 342 205,64€, respetivamente).

Além disso, no procedimento CAD20200083, o carimbo aposto na fatura n.º FTMS1/13908 não está rubricado e o aposto na fatura FTMS1/13907 não só não está rubricado, como também não indica a respetiva data de receção dos bens fornecidos.

Os membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM, ouvidos em contraditório, referiram que *“além da conferência física das quantidades, qualidade e integridade dos bens no momento da receção dos bens, existem também outras validações para garantir que os bens rececionados correspondem ao encomendado e ao que é aposto nas guias de remessa e/ou faturas no momento em que é efetuado o procedimento de registo das entradas de bens, bem como posteriormente aquando da arrumação no armazém.*

Por outro lado, em caso de desconformidade, a situação é registada e são tomadas as medidas legalmente previstas para estas situações de incumprimento.

Acresce que, posteriormente os próprios utilizadores também sindicam essa qualidade, comunicando ao Núcleo de Aprovisionamento eventuais desconformidades, defeitos ou anomalias, para que, de igual modo, se dinamizem os procedimentos legalmente aplicáveis, designadamente ao nível do incumprimento contratual.”.

Apesar de não terem juntado ao contraditório comprovativos documentais da realização dos controlos referidos, os responsáveis reconheceram que *“a pressão, interna externa, sobre os Serviços (...) foi tal, que os registos efetuados padeceram de alguns lapsos (...)”*¹⁶¹ e que *“a evidência expressa nos documentos não é clarificadora”* da receção dos bens. Neste sentido, manifestaram a intenção de *“reforçar a formação dos profissionais da área, ao nível da gestão de stocks”* e que *“o SESARAM tem apostado na melhoria da gestão global de stocks, estando em curso um Projeto de Informatização do processo logístico”,* o qual *“vai agilizar todo o processo de registo de movimentos através de terminais portáteis”* e conduzir a que as guias de receção sejam informatizadas, *“configurando-se como verdadeiros autos de receção automatizados”*.

Nas alegações em sede de contraditório, os responsáveis referiram que, no procedimento CAD20200078, as quantidades rececionadas foram confirmadas na fatura, deduzidas as quantidades constantes na nota de crédito. Contudo, o carimbo aposto na fatura, relativo à conferência dos bens faturados (que ocorreu em 11/08/2020), não evidencia a não entrega das unidades que constam da nota de crédito (que só foi emitida em 31/12/2020), embora por abaixo do valor total faturado esteja escrito à mão (não sendo possível saber-se por quem e quando) um valor já deduzido do valor constante da nota de crédito. No que se refere ao procedimento CAD20200112, referem que o profissional conferente só assinalou, na fatura emitida em 17/02/2021, os cinco primeiros artigos, não o tendo feito relativamente ao artigo que foi posteriormente (a 26/02/2021) incluído na nota de crédito. Todavia, em face da importância do ato de receção dos bens, a não colocação do símbolo “√” na frente dos artigos não é suficiente para evidenciar a sua não receção. Já no que se refere ao CAD20200083, foi reconhecido que, no carimbo aposto na fatura emitida em 29/12/2020, não ficou expressa a não receção das unidades constantes da nota de crédito emitida a 06/03/2021.

¹⁶¹ E anexaram às alegações os seguintes documentos, que contêm os registos e controlos que estavam em falta:

- i. Guia de transporte n.º 694, de 18/05/2020, que não havia sido remetida durante a auditoria, com a receção das 7 unidades IFMR-45, faturadas no âmbito do procedimento CAD20200010;
- ii. Faturas n.ºs FTMS1/13907 e FTMS1/13908, emitidas no âmbito do procedimento CAD20200083, contendo as rubricas e a data de receção dos bens fornecidos.

Por fim, no que respeita à obrigatoriedade de reporte mensal da execução de despesas no âmbito da Covid-19 – *Medida 069 - Contingência Covid-19 - prevenção, contenção, mitigação e tratamento* –, o SESARAM, EPE-RAM enviou a informação exigida à Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, que por sua vez a reportou à Direção Regional do Orçamento e Tesouro¹⁶² em conformidade com as instruções constantes da Circular n.º 5/ORÇ/2020 de 17/04¹⁶³.

2.4. A formação e execução dos contratos

Da análise à fase pré-contratual dos 41 procedimentos da amostra¹⁶⁴, verifica-se, em regra, que estes se encontram devidamente documentados com os elementos essenciais que presidiram à contratação, e que, sumariamente, integram: (i) a proposta inicial e/ou formulário, que esteve na origem da sua abertura, suportados pelo inerente pedido de compra; (ii) a declaração de inexistência de conflito de interesses subscrita pelos intervenientes nos processos; (iii) as decisões de contratar, de autorização da despesa e do inerente procedimento¹⁶⁵, de aprovação das peças procedimentais (o convite para apresentação de proposta e o caderno de encargos), de designação do gestor dos contratos, e de adjudicação, pelo Conselho de Administração; (iv) as propostas apresentadas e a respetiva documentação; (v) a notificação da adjudicação ao adjudicatário; (vi) a exigência e/ou dispensa de apresentação de documentos de habilitação; (vii) o comprovativo da publicitação dos contratos no Portal BASE e, nos casos aplicáveis, no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

Os referidos 41 contratos, que não foram reduzidos a escrito ao abrigo do art.º 95.º n.º 2 al. c) do CCP, visaram a aquisição de bens destinados ao combate à pandemia, traduzidos em produtos de laboratório, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, concretamente, reagentes para deteção por PCR do SARS-CoV-2, luvas, fatos e batas de proteção, zaragatoas, máscaras de alta filtração bacteriana, ventiladores, camas e contentores incineráveis para resíduos hospitalares.

Os procedimentos verificados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com os regimes jurídicos aplicáveis: o regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa, consagrado no DL n.º 10-A/2020 e nas sucessivas alterações de que foi alvo; e o CCP.

Identificaram-se, todavia, os seguintes aspetos que, caso sejam alterados, poderão favorecer uma melhor proteção dos interesses públicos em questão.

¹⁶² Cfr. os ofícios de resposta do SESARAM, EPERAM com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 1036/2021 e 1528/2021, de 11/05/2021 e 05/07/2021, respetivamente, bem como os mapas e e-mails comprovativos, remetidos ao abrigo destes ofícios (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/11052021/DOCUMENTO_4_REPORTE_MENSAL_DROT e 02072021/ 3.7_COMUNICAÇÃO ADJUDICAÇÕES).

¹⁶³ Nos termos do mapa modelo de controlo aprovado pelo aditamento, de 07/12/2020, à citada Circular (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Circulares DROT).

¹⁶⁴ Encontram-se identificados no Anexo I ao presente relato (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação).

¹⁶⁵ Que foi o do ajuste direto fundamentado no art.º 24.º, n.º 1, al. c), do CCP (permite a realização de ajuste direto, independentemente do valor do contrato, “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.”) conjugado com o art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020.

A) Maior abertura à concorrência

O principal e mais visível impacto da aplicação destas medidas de contratação pública pelo SESARAM foi o recurso, em todos os 41 contratos analisados, a um procedimento que não envolve a abertura à concorrência, no caso, ao ajuste direto com convite a apenas uma entidade, não obstante as decisões de contratar de 17 procedimentos pré-contratuais fazerem alusão à realização de consultas preliminares a vários fornecedores, 3 das quais telefonicamente¹⁶⁶.

Sobre esta questão, o SESARAM justificou¹⁶⁷ que *“naturalmente que sempre foi ponderada a possibilidade de recurso a procedimentos concorrenciais nos termos gerais previstos no CCP (...). Não obstante, no caso dos processos auditados, estando reunidos todos os requisitos legalmente exigíveis para o efeito, foi de absoluto interesse público para o combate à pandemia do COVID19, o recurso ao regime excecional de contratação (...), sob pena de estar em causa a prestação de cuidados de saúde à população e até a vida dos doentes, utentes e profissionais. Referiu também que “(...) é certo que as situações emergentes, de total urgência imperiosa, foram ocorrendo em maior número no início da pandemia, mas mantiveram-se em alguns domínios”, e que “(...) [e]ste quadro jurídico excecional não se aplica apenas à «fase inicial da emergência», tanto mais que o Estado de Emergência (por 12 vezes declarado) se manteve até 30 de abril de 2021”.*

Sendo inquestionável a validade da argumentação apresentada, consideramos que, passados mais de dois anos em situação de emergência¹⁶⁸ e na vigência de um regime excecional de contratação¹⁶⁹,

¹⁶⁶ E que foram: CAD20200041; CAD20200016; CAD20200015; CAD20200078; CAD20200075; CAD20200080; CAD20200084; CAD20200083; CAD20200088; CAD20200085; CAD20200097; CAD20200119; CAD20200014; e CAD20200123, em que, em 10 destes procedimentos, a realização de consultas preliminares encontra-se demonstrada (CAD20200016, CAD20200078, CAD20200075, CAD20200080, CAD20200084, CAD20200083, CAD20200088, CAD20200085, CAD20200019 e CAD20200123).

Já os relacionados com a realização de consultas telefónicas foram: CAD2020000005, CAD20200003 e CAD20200060 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação e Pasta da documentação de suporte, n.º 12).

¹⁶⁷ No ponto 2.6 do seu ofício de resposta com o registo de entrada na SRMTC n.º 1528, de 05/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹⁶⁸ Embora a necessidade de celeridade tenha ocorrido sobretudo na fase inicial da emergência, em que os fornecedores e os serviços públicos, sobretudo os hospitais e outras instituições de saúde, não estavam preparados para dar uma resposta rápida à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da Covid-19. Após essa fase inicial, esses serviços foram ampliando a sua capacidade de resposta e a estar cada vez mais prevenidos para as situações emergentes da crise epidemiológica.

¹⁶⁹ Notar que a Comissão Europeia, no ponto 2.3. da Comunicação n.º 2020/C 108 I/01 sobre a utilização do quadro europeu, em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da Covid-19, só concedeu a possibilidade de as entidades adjudicantes adotarem procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, a que corresponde, essencialmente, no direito nacional, o ajuste direto, se a redução de prazos admitida no âmbito dos procedimentos de concurso público e concurso limitado não se revelar suficiente, e tratar-se de *“casos de extrema urgência”*.

Por isso mesmo, no ponto 2.3.4. da mesma Comunicação, alerta-se para a necessidade de as negociações sem anúncio serem usadas *“para satisfazer necessidades imediatas (...) até poderem ser encontradas soluções mais estáveis, tais como contratos quadro de fornecimentos e serviços adjudicados através de procedimentos concorrenciais (incluindo concursos acelerados)”* [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4- Doutrina e Jurisprudência/Comunicação_Comissão_Europeia].

existem (e existiam à data de alguns dos procedimentos auditados¹⁷⁰) condições para alargar a concorrência em algumas aquisições, reduzindo o recurso ao ajuste direto com convite a apenas uma entidade (convidando, por exemplo, mais concorrentes) ou auscultando um maior número de potenciais fornecedores na fase preliminar dos procedimentos ou, ainda melhor, levando ao conhecimento dos agentes económicos do interesse em contratar (**através de “avisos” na página institucional ou noutra meio de acesso livre**), e não apenas das empresas escolhidas pela entidade adjudicante.

Com os ajustes diretos a serem processos gerais de adjudicação de contratos públicos, são postas em causa as garantias de não discriminação, de sã e leal concorrência e de ponderação do custo/benefício. Sem uma competição aberta a quem queira participar, os organismos públicos também deixam de ter alternativas a não ser pagar os preços que as empresas convidadas pedirem, o que pode provocar um aumento da despesa pública.

Face ao acima referido, entende-se que o SESARAM, nas futuras aquisições destinadas ao combate, prevenção e mitigação da Covid-19 e noutras aquisições que realize ao abrigo do regime geral do CCP, deverá recorrer a procedimentos mais abertos à concorrência, justificando-se por escrito quando tal não possa ocorrer, tudo de modo a demonstrar, de forma inequívoca, a verificação dos pressupostos legais que permitem o recurso a regimes excecionais ou ao ajuste direto simplificado, ao abrigo do art.º 24.º do CCP, nomeadamente os requisitos de excecionalidade e da justa medida (limite do estritamente necessário), quer quanto ao objeto, quer quanto à duração do contrato.

É esta, aliás, a posição defendida pelo IMPIC, IP, organismo responsável pela regulação dos contratos públicos (art.º 454.º-A do CCP), que na sua Orientação Técnica 06/CCP/2020, não vinculativa, veio determinar que, embora as aquisições realizadas ao abrigo do regime excecional criado pelo DL n.º 10-A/2020 estejam isentas do disposto no art.º 27-A do CCP, é *“aconselhável, sempre que possível (designadamente tendo em conta o tempo imposto pela extrema urgência), particularmente quando o valor do contrato for superior aos limiares comunitários, que seja adotada a consulta prévia, por uma questão de alinhamento com a orientação da Comissão Europeia”*.

¹⁷⁰ Embora o SESARAM, EPERAM tenha fundamentado todos os procedimentos selecionados na amostra e a grande maioria das aquisições se enquadrassem nos requisitos de excecionalidade, entende-se que, nalguns procedimentos iniciados já no final do ano de 2020 existia tempo suficiente para recorrer a um procedimento concorrencial, como foi o caso da aquisição de 35 camas destinadas às unidades de cuidados intensivos para a Covid-19 (no montante de 597 074,10€), de seringas e bombas perfusoras (no montante de 458 920,00€) e de roupas e atalhados (no montante de 140 435,25€) para apetrechar essas camas, realizadas ao abrigo dos procedimentos de contratação CAD20200014, CAD20200101 e CAD20200119, às empresas *Sano-Técnica, Lda., Meilex, Lda. e Iberdata – Equipamentos, Lda.*, que foram justificadas nas Comunicações Internas de 20/11/2020 e 7/12/2020, do Diretor Clínico ao Presidente do CA e na Comunicação Interna de 13/10/2020, dos Serviços Hoteleiros ao Núcleo de Aprovisionamento.

Note-se que as 35 camas foram rececionadas já no final do mês de fevereiro de 2021 e, atendendo ao número de procedimento (CAD20200014), a sua necessidade terá sido detetada logo no início da pandemia (apesar de o pedido de compra datar de 20/11/2020), o que vem reforçar a ideia de que os respetivos serviços dispuseram de tempo suficiente para desencadear um procedimento concorrencial (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200014).

Note-se que, em 2021, o SESARAM, EPERAM continuou a celebrar novos contratos ao abrigo do regime excecional, sendo o montante global adjudicado entre 01/01 e 14/10, de 14,5 milhões de euros (cfr. a sua comunicação à Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, ~~por ofício~~ com a ref.ª S 21005984, de 18/10/2021, em CD/01-Processo/Deslocação_SESARAM/E-mail_Dr_Miguel_Freitas_21102021).

Notar, a este propósito, que o Tribunal de Contas, no Relatório OAC n.º 1/2020-2.ª Secção¹⁷¹, denominado *“Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)”* observou verificar-se *“frequentemente a tentação de manter regimes excecionais de desformalização para as operações realizadas nessas fases posteriores, com os riscos acrescidos que representam. É o que poderá suceder com o regime excecional de contratação pública sem recurso a procedimentos concorrenciais”*.

Neste ponto, em sede de contraditório¹⁷², as alegações aduzidas pelos responsáveis, sumariamente, citam a indubitabilidade de se *“(…) privilegiar a abertura à concorrência”*, mas alertam que, devido aos constrangimentos causados pela pandemia, as entidades adjudicantes, incluindo a entidade auditada, *“(…) foram literalmente forçadas a recorrer ao regime excecional de contratação pública (...)”*, afirmando que, ainda assim, *“(…) sempre foi ponderada a possibilidade de recurso a procedimentos concorrenciais nos termos gerais previstos no CCP (...)”*.

Igualmente, defendem os contraditados que, *“[n]os casos em análise, era manifestamente impossível cumprir os prazos inerentes aos demais procedimentos, designadamente concursos públicos (...)”*, opção que *“(…) significaria não ter os bens necessários e imprescindíveis para o combate à pandemia (...), em tempo útil (...)”*, e que *“(…) a premência da aquisição e a pressão daí emergente (...), lamentavelmente, dificultou o registo de todas as consultas ao mercado efetuadas, que, (...) deveriam ter sido (...) sujeitas a escrito”*, sendo certo que *“(…) sempre [procuraram] consultar, formal ou por telefone, vários operadores económicos da área.”*

E, por fim, terminam informando que *“(…) embora a pandemia se mantenha e a vigência do diploma também, há muito que esta entidade deixou de recorrer a esse regime excecional de contratação”*¹⁷³ (...).

B) Fundamentação da opção pelo ajuste direto e pela entidade convidada

Dada a natureza excecional do regime de contratação pública previsto no DL n.º 10-A/2020, não basta o contrato enquadrar-se no âmbito de aplicação previsto no art.º 1.º daquele DL (ou seja, se relacionar com as aquisições que são necessárias à prevenção, contenção, mitigação e tratamento da epidemia), tendo a entidade adjudicante a obrigação de fundamentar devidamente a necessidade do recurso ao mesmo, demonstrando, designadamente, a impossibilidade de serem cumpridos os prazos inerentes aos procedimentos de natureza concorrencial.

Mesmo no ajuste direto simplificado, em que os deveres de formalização dos atos pré-contratuais estão muito mitigados, é exigível um mínimo de formalização que espelhe essa fundamentação, nomeadamente: (i) aquando da comunicação aos membros do Governo responsáveis pelas Finanças e pela Saúde, na qual se deve incluir a *“fundamentação para a adoção deste procedimento”* (cfr. o art.º 2.º-A, n.º 5, do DL n.º 10-A/2020); ou (ii) no relatório conjunto publicado no sítio eletrónico da sociedade de Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, até 60 dias após o período de

¹⁷¹ Cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4- Doutrina e Jurisprudência/relatorio-oac-2020-01.

¹⁷² Cfr. o anterior ponto 1.6. deste Relatório, alusivo ao princípio do contraditório.

¹⁷³ Destaque nosso.

vigência do DL n.º 10-A/2020, que deve conter a “*respetiva fundamentação e circunstancialismo, designadamente justificando a impossibilidade ou grave inconveniência do recurso a outro tipo de procedimento*” (cfr. o art.º 2.º-A n.º 6 do DL cit.).¹⁷⁴

O dever legal de fundamentar¹⁷⁵ a decisão de escolha do procedimento encontra-se previsto no art.º 38.º do CCP e o dever de fundamentar a decisão de contratar resulta do art.º 36.º n.º 1 do mesmo código. Estes deveres permitem o entendimento de que, no ajuste direto e na consulta prévia, se deve justificar também a opção pela entidade convidada, atenta a relevância desse elemento nestes procedimentos, de modo que não se escolham empresas apenas com base em indicadores de proximidade ou conhecimento pessoal, e sim com base em razões (i) objetivamente apreensíveis e, assim, (ii) heterocontroláveis.

Este é o entendimento perfilhado na Orientação Técnica n.º 1/CCP/2018¹⁷⁶ de 2 de fevereiro do IMPIC, IP, ao referir a necessidade de o órgão competente fundamentar a razão pela qual escolhe convidar determinadas entidades, e não outras, e nas Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção de 7 de janeiro de 2015¹⁷⁷, que salientam a necessidade de se fundamentar sempre a escolha do adjudicatário.

O facto de a entidade adjudicante não ter a obrigação de convidar mais de uma entidade para o procedimento de ajuste direto, mesmo que exista mais do que uma entidade em condições de fornecer nas condições de urgência pretendidas, confere uma ainda maior premência à questão de saber como é que são selecionadas essas entidades, pois, nessa escolha, só serão admissíveis critérios objetivos e razões de interesse público. Tal circunstância implica obrigações acrescidas (e não diminuídas) para a entidade adjudicante quanto a fundamentar ou justificar especificamente o respetivo convite, de modo a dar também acolhimento aos princípios (i) da sã e leal concorrência para a prossecução dos interesses públicos, (ii) da igualdade de tratamento de todos os operadores económicos para a prossecução dos interesses públicos, da transparência para a prossecução dos interesses públicos e da imparcialidade para a prossecução dos interesses públicos.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Na Orientação Técnica n.º 06/CCP/2020 do IMPIC, IP, já referida no ponto 1.5.2.2, encontra-se também determinado que “*deve constar no processo uma fundamentação para a adoção do ajuste direto em detrimento da consulta prévia*” (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4- Doutrina e Jurisprudência/Orientações Técnicas IMPIC).

¹⁷⁵ Por força do n.º 3 do art.º 268.º da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual os atos administrativos “*carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos*” e, bem assim, do artigo 152.º do Código do Procedimento Administrativo, aplicável à contratação pública por força do artigo 201.º, que coerentemente exige a fundamentação dos atos administrativos, entre outros, “*sempre que a lei o exija*”.

¹⁷⁶ Disponível em <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/orientacao-tecnica-01ccp2018-escolha-das-entidades-a-convidar-nos-procedimentos-de-ajuste-direto-e-> (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4- Doutrina e Jurisprudência /Orientações Técnicas IMPIC/OrientacaoTecnicaIMPIC_01CCP2018).

¹⁷⁷ Respeitantes à “*Prevenção de riscos de corrupção na contratação Pública*”, que exortam as entidades contratantes a “*5. Reduzir o recurso ao ajuste direto, devendo quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais de um concorrente*” (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4- Doutrina e Jurisprudência/Conselho de Prevenção Corrupção/recomendacao_cpc_20150107).

¹⁷⁸ Relevam, nesta matéria, os princípios gerais identificados no n.º 1 do art.º 1.º-A do CCP (“*em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da trans-*

A análise aos procedimentos selecionados na citada amostra evidenciou que, embora o SESARAM justifique o recurso ao regime excecional previsto no art.º 1.º do DL n.º 10-A/2020 e indique a fundamentação de facto, explicitando concretamente a necessidade da realização da despesa em causa, não justificou a impossibilidade de serem cumpridos os prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nem fundamentou a escolha pelas entidades convidadas em 11 (26,8%)¹⁷⁹ dos 41 procedimentos analisados.

A argumentação trazida ao processo pelos membros do CA do SESARAM, no exercício do contraditório, sustenta-se nos “(...) *constrangimentos ao nível da cadeia de abastecimento (...), com particular acuidade nos equipamentos de proteção individual (EPI) e equipamentos médicos (ventiladores, monitores de sinais vitais, seringas e bombas perfusoras, camas hospitalares e outros), (...)*”, com os quais tiveram “(...) *de lidar e que (...) [classificaram] como uma guerra logística/comercial no combate à pandemia*”, designadamente: o “(...) *aumento exponencial da procura destes bens a nível mundial, associado à falta de resposta dos fornecedores (...)*”; a “(...) *escassez de matéria-prima (...)*”; a “(...) *especulação desmesurada e corrida ao mercado (...)*”; o “(...) *protecionismo de alguns países que privilegiaram o consumo interno impedindo a venda no mercado externo(...)*”; e o “(...) *encerramento das fronteiras e interrupção das cadeias de fornecimento (...)*”.

Aludem, ainda, que “[o] *panorama vivenciado assumiu contornos ainda mais difíceis na Região, atenta a sua insularidade e dificuldades acrescidas de transporte de mercadorias (...)*”, e que “(...) *a impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nos contratos em análise, resulta invariavelmente da urgência inerente às aquisições (...)*”, reportando-se “(...) *os motivos de escolha das entidades convidadas (...) a critérios e razões de interesse público (...)*”, os quais, asseveram, fizeram com que fossem as “(...) *únicas entidades de entre as auscultadas que, à data, tinham para fornecer no imediato (...) os bens em causa, ou (...) o melhor preço ou a qualidade adequada (...)*”.

É de atender, em alguma medida, a tal explicação contextualizante.

C) Dispensa de apresentação de documentos de habilitação

De acordo com o n.º 9 do art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril “*os documentos de habilitação, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP^{180]}, podem ser dispensados, inclusivamente para efeitos de efetuação de pagamentos, sem prejuízo da entidade adjudicante os poder pedir a qualquer momento*”.

parência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação”), bem como os princípios da igualdade e da imparcialidade, previstos nos art.ºs 6.º e 9.º do Código do Procedimento Administrativo, e que determinam que a Administração Pública deverá ter sempre uma atuação imparcial com aqueles que com ela entrem em relação (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP/CCP_DL_18_2008_Atualizado e CD/Legislação/CPA_DL_4_2015).

¹⁷⁹ Concretamente, nos procedimentos: CAD20200017; CAD20200032; CAD20200041; CAD20200022; CAD20200030; CAD20200036; CAD20200034; CAD20200049; CAD20200054; CAD20200061 e CAD20200065 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação).

¹⁸⁰ Isto é, a declaração em conformidade com o anexo II do CCP e os documentos comprovativos de que o adjudicatário não se encontra nas situações de impedimento previstas nas alíneas b), d), e) e h) do n.º 1 do art.º 55.º, relacionadas com a existência de certas condenações criminais e com situações não regularizadas relativamente a contribuições

Atendendo à redação do art.º 31-A¹⁸¹ do Regime da Administração Financeira do Estado¹⁸², aditado pelo DL n.º 29-A/2011 de 01/03, só será obrigatória a confirmação da situação tributária ou contributiva regularizada, aquando dos pagamentos decorrentes de um procedimento realizado ao abrigo do regime previsto no DL n.º 10-A/2020, para cuja instrução ou decisão final esta certidão tenha sido solicitada. Já nos restantes procedimentos, sobretudo nos realizados ao abrigo do regime simplificado do art.º 2.º-A, essa confirmação não é necessária.

No entanto, a dispensa da apresentação de documentos de habilitação, está associada a riscos acrescidos de celebração de contratos e de realização de pagamentos a agentes económicos ilegítimos ou afetados por impedimentos.

Dos procedimentos pré-contratuais analisados, apurou-se que em 13 (31,7%)¹⁸³ foi exigida ao adjudicatário, no prazo de cinco dias úteis, contados da notificação da adjudicação, a apresentação dos documentos comprovativos de que não se encontrava em nenhuma das situações previstas nas als. b), d), e) e h), todas do art.º 55.º do CCP.¹⁸⁴

Quanto aos demais 28 procedimentos, foi contemplada a dispensa de apresentação dos documentos de habilitação, com fundamento no art.º 2.º n.º 9 do DL n.º 10-A/2020, na sua versão atualizada,

para a segurança social ou impostos. Importa também assinalar que esta norma não afasta as próprias causas de impedimento, apenas permite à entidade adjudicante dispensar o adjudicatário da sua comprovação documental. Esta circunstância é confirmada pela referência expressa ao poder da entidade adjudicante de, em qualquer momento, pedir os referidos documentos.

¹⁸¹ Esta norma é relativa à “*Confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos por entidades públicas*”, e determina o seguinte (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/RAFE_DL_155_92_atualizada):

“1. *Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aquelas cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, antes de efetuarem pagamentos a entidades, devem verificar se a situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento se encontra regularizada quando:*

- a) O pagamento em causa se insira na execução de um procedimento administrativo para cuja instrução ou decisão final seja exigida a apresentação de certidão comprovativa de situação tributária ou contributiva regularizada; e*
- b) Já tenha decorrido o prazo de validade da certidão prevista na alínea anterior ou tenha cessado a autorização para a consulta da situação tributária e contributiva.*

2. *Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades referidas no n.º 1 efetuam a consulta da situação tributária e contributiva do interessado, quando este a autorize nos termos legais, em substituição da entrega das respetivas certidões comprovativas.*

3. *Quando se verifique que o credor não tem a situação tributária ou contributiva regularizada, as entidades referidas no n.º 1 devem reter o montante em dívida, com o limite máximo de retenção de 25 % do valor total do pagamento a efetuar, e proceder ao seu depósito à ordem do órgão da execução fiscal.”.*

¹⁸² Aprovado pelo DL n.º 155/92 de 28/07.

¹⁸³ Concretamente, no ponto 10.1., al. a) ou b), dos convites dos seguintes procedimentos: CAD20200005, CAD20200003, CAD20200010, CAD20200017, CAD20200032, CAD20200041, CAD20200022, CAD20200044, CAD20200012, CAD20200016, CAD20200030, CAD20200036 e CAD20200034 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação).

¹⁸⁴ No CAD20200022, posteriormente à expedição do ofício-convite, foi proposta pelo GTJ a dispensa da apresentação dos mencionados documentos, ao abrigo do art.º 2.º, n.º 9, do DL n.º 10-A/2020, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, a qual foi aceite pelo Conselho de Administração, quando proferiu a decisão de adjudicação a 08/04/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200022/PRE CONTRATUAL/06 - Mapa de adjudicação).

conforme se extrai dos inerentes ofícios-convite¹⁸⁵, submetidos a aprovação pelo Conselho de Administração aquando da decisão de contratar. Mas, apesar de dispensados pela entidade adjudicante, os fornecedores procederam à entrega desses documentos.

Além disso, o SESARAM exigiu e confirmou as certidões¹⁸⁶ ou consultas comprovativas de situação regularizada perante a Segurança Social e a Administração Tributária, aquando da realização dos pagamentos, incluindo dos realizados em adiantamento.

D) Dispensa de prestação de caução

De acordo com o n.º 10 do art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, pode deixar de ser exigida a prestação da caução, independentemente do preço contratual, ficando ao critério da entidade adjudicante exigir ou não a sua prestação.

No entanto, a dispensa de prestação de caução priva a entidade adjudicante de garantias perante eventuais incumprimentos. Esse perigo potencial é ainda mais relevante, se atendermos ao facto de estes contratos poderem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação e de serem permitidos pagamentos em adiantamento.

Em 14 (87,5%) dos 16 procedimentos em que seria exigível a prestação de caução (por serem de valor superior a 200 mil euros), nos termos do art.º 88.º n.º 1 al. a) do CCP, o SESARAM isentou a

¹⁸⁵ Mais concretamente no ponto 10.2 dos aludidos ofícios convite.

¹⁸⁶ Relativamente à vigência dos documentos de habilitação, há a salientar o facto de, de acordo com o n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 10-A/2020, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 22-A/2021, de 17/03, os certificados de registo criminal expirados depois de 24 de fevereiro de 2020 serem válidos até 31 de dezembro de 2021, para todos os efeitos legais.

O mesmo já não é aplicável às certidões de dívida, emitidas pela Segurança Social ou pela Administração Tributária, **tal como resulta do “Esclarecimento sobre validade dos documentos que expirem no período extraordinário relacionado com o surto Covid 19”, de 17/03/2020, em** <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=esclarecimento-sobre-validade-dos-documentos-que-expirem-no-periodo-extraordinario-relacionado-com-o-surto-covid-19> (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2.4-Doutrina e Jurisprudência/Esclarecimento_validade_docs_que_expirem).

sua prestação¹⁸⁷: (i) em onze casos, no ofício-convite para apresentação de proposta¹⁸⁸; e (ii) em três casos¹⁸⁹, na sequência do sugerido pelo Gabinete Técnico-Jurídico, na proposta de adjudicação.

Nos restantes dois casos¹⁹⁰, ainda que prevista nas peças procedimentais a prestação de caução de 2% do valor contratual, por aditamento às correspondentes decisões de contratar, datado de 08/04/2020, foi a mesma dispensada.

Apesar de a entidade adjudicante ter a faculdade de, a qualquer momento, poder exigir a caução, tal prerrogativa não foi exercida por considerar a sua **prestação “morosa, muitas vezes por motivos não imputáveis aos adjudicatários, mas às entidades financeiras”**¹⁹¹. Independentemente da validade de tal consideração, alerta-se para os riscos decorrentes da redução das garantias de boa execução dos contratos, sobretudo num contexto de urgência, em que são permitidos adiantamentos aos fornecedores e dispensas de redução a escrito dos correlativos contratos, que, aliás, podem ser duradouros.

E) Dispensa de redução dos contratos a escrito

A dispensa da redução do contrato a escrito está prevista na al. c) do n.º 2 do art.º 95.º do CCP, sendo concedida “*pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada*”, quando “[p]or motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato”.

A análise realizada permitiu concluir que o SESARAM dispensou a celebração de contrato escrito em todos os procedimentos selecionados para verificação¹⁹², conforme consta do parecer do Gabinete

¹⁸⁷ Cfr. o CD/Procedimentos de contratação.

¹⁸⁸ E que foram: CAD20200054 (1 634 410,00€); CAD20200015 (1 692 067,00€); CAD20200060 (636 400,00€); CAD20200072 (428 883,00€); CAD20200086 (687 796,47€); CAD20200087 (648 460,80€); CAD20200088 (335 000,00€); CAD20200104 (262 500,00€); CAD20200119 (426 800,00€); CAD20200112 (1 201 581,25€); e CAD20200014 (489 405,00€).

Refira-se, no entanto, que no caso dos procedimentos CAD20200010 (337 000,00€), CAD20200032 (350 000,00€), CAD20200022 (490 000,00€) e CAD20200016 (432 100,00€), foi previsto no ponto 9.6. dos respetivos ofícios-convite, a possibilidade de não ser exigida a prestação de caução com fundamento nas situações previstas no art.º 88.º, n.º 2, do CCP, fundamento esse que não se enquadra em nenhuma das situações elencadas para o efeito no referido normativo, porquanto: o respetivo preço contratual, por ser superior a 200 mil euros, assim o exigia; nenhum dos adjudicatários consistiu numa das entidades referidas nos art.ºs 2.º ou 7.º deste Código; e ainda que tais contratos não evidenciam reunir cumulativamente os requisitos fixados no art.º 95.º, n.º 1, al. c), do mesmo Código, mais concretamente, o fornecimento integral dos bens no prazo máximo de 20 dias, a contar da data notificação da adjudicação; a cessação da relação contratual pela efetivação total do fornecimento; e a despesa envolvida não estar sujeita a fiscalização prévia.

¹⁸⁹ Em concreto: CAD20200003 (321 580,00€); CAD20200022 (490 000,00€); e CAD20200016 (432 100,00€).

¹⁹⁰ Trata-se do CAD20200032 (350 000,00€) e do CAD20200010 (337 000,00€).

¹⁹¹ Cfr. o ponto 2.3. do ofício do SESARAM, EPERAM, com a ref.ª S 21003959, de 02/07/2021 (registo de entrada na SRMTC n.º 1528/2021, de 05/07, em CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹⁹² Embora do procedimento CAD20200104 não conste evidência da dispensa de redução a escrito do contrato, o Relatório de Formação do Contrato remetido para publicitação no portal BASEGOV, referente a esta adjudicação, justifica a não redução deste a escrito, nos termos do art.º 95.º, n.º 2, al. c) do CCP, “por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade”.

Técnico-Jurídico¹⁹³ aposto no mapa de adjudicação, que foi objeto de despacho da Diretora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos e/ou da Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento, e depois submetido a aprovação do Conselho de Administração.

Essa dispensa foi justificada pelo SESARAM¹⁹⁴ com base no quadro factual que subjaz ao regime excecional, e que vem enunciado no preâmbulo do DL n.º 10-A/2020, concretamente “(...) a possibilidade de aquisição, com a máxima celeridade, dos equipamentos, bens e serviços necessários à avaliação de casos suspeitos e ao tratamento de sintomas e complicações associadas ao COVID-19 (...) num quadro de uma generalizada e acrescida procura a nível mundial destes produtos num contexto de diminuição de produção e de constrangimentos à circulação dos bens”.

Compreende-se a vantagem da simplificação processual associada à dispensa de celebração de contrato escrito, pese embora tal opção, dos pontos de vista teórico e pragmático, possa potenciar uma maior litigância no decurso da execução dos fornecimentos (reduzindo, conseqüentemente, a celeridade na satisfação dos interesses públicos em presença), precisamente devido à menor formalização dos direitos e obrigações das partes.

F) Tramitação dos procedimentos pré-contratuais em plataforma eletrónica

Dos 41 procedimentos pré-contratuais analisados, só um (2,4%)¹⁹⁵ foi desenvolvido em plataforma eletrónica de contratação pública. Esse procedimento, destinado à aquisição de reagentes e consumíveis para a extração e deteção do SARS-CoV-2, teve adjudicação a 25/08/2020 à *Alfagene - Novas Tecnologias das Ciências da Vida, Lda.* pelo preço contratual de 687 796,47€, entidade à qual foram ainda adjudicados mais dois outros contratos de idêntico objeto, um no valor de 1 692 067,00€ e o outro no de 1 201 581,25€¹⁹⁶ (ambos s/ IVA); mas que não seguiram a mesma tramitação procedimental.

Saliente-se ainda que, nos termos do art.º 2.º, n.º 5 daquele DL n.º 10-A/2020, os “contratos celebrados ao abrigo do presente regime excecional na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, sem prejuízo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do art.º 127.º do CCP”, como efetivamente ocorreu no presente procedimento.

¹⁹³ Não obstante, no procedimento CAD20200005, o parecer do referido Gabinete, de 23/03/2020, faça alusão ao “(...) motivo de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante (Covid-19), por ser necessário dar imediata execução ao contrato.”, não invoca a base legal. No parecer do mesmo Gabinete, de dispensa de redução a escrito do contrato, respeitante ao CAD20200003, é incorretamente invocado o n.º 1, al. c), do art.º 95.º, do CCP, quando deveria ser o n.º 2, al. c), deste artigo (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200005/PRE CONTRATUAL/06 - Mapa de adjudicação e CAD20200003/PRE CONTRATUAL/06 - Mapa de adjudicação).

¹⁹⁴ Cfr. os pontos 2.3. e 2.4. do mencionado ofício do SESARAM, EPERAM, com a ref.ª S 21003959 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹⁹⁵ Correspondente ao CAD20200086 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200086/PRE CONTRATUAL/12 - CAD20200086 - Fluxo do Procedimento - Acingov).

¹⁹⁶ Correspondem, respetivamente, ao CAD20200015 e ao CAD20200112 - cfr. o citado Anexo I a este documento.

Os restantes 40 procedimentos foram desenvolvidos com recurso ao correio eletrónico do Núcleo de Aprovisionamento¹⁹⁷, dado que “(...) *se impôs dar grande celeridade à contratação, sob pena de inviabilizar a concretização com sucesso da aquisição pretendida em tempo útil, com a consequência de trazer grave prejuízo para a prestação de cuidados*”, e porque o regime excecional de contratação pública em questão não o exigiu¹⁹⁸; nem o obistou.

G) Designação do gestor do contrato

No DL n.º 10-A/2020, sobretudo no regime simplificado previsto no seu art.º 2.º-A, foi aligeirada a tramitação para a formação dos contratos públicos, mas manteve-se inalterado o art.º 290.º-A do CCP, de acordo com o qual “[o] *contraente público deve designar um gestor do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste*”, para efeitos de medição dos níveis de desempenho do cocontratante na execução financeira, técnica e material do contrato, deteção de desvios, defeitos ou anomalias na execução do contrato; e ainda para aferição do cumprimento das obrigações declarativas relativas a rendimentos gerados na RAM.¹⁹⁹

Assim, até 20/06/2021²⁰⁰ não eram admitidos contratos sem gestor, ainda que em razão da eventual simplicidade adotada na sua formação ou do seu reduzido valor, mesmo no caso de aplicação do regime especial previsto nos art.ºs 2.º e 2.º-A do DL n.º 10-A/2020. É, aliás, o que resulta do Despacho n.º 100/2020 do Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil de 12/03 (publicado no JORAM, série II, n.º 51, de 13/03/2020)²⁰¹, que continha determinações específicas para os procedimentos de contratação pública conduzidos pelos serviços sob a sua tutela e superintendência (que não dispensa a nomeação do gestor do contrato).

Em cumprimento das regras aplicáveis, o SESARAM designou atempadamente gestores de contratos nos procedimentos pré-contratuais analisados, aquando da decisão de contratar²⁰², pese embora não tenha definido, em nenhum caso, quais os substitutos legais no caso de faltas e impedimentos do gestor.

¹⁹⁷ Através do endereço aprovisionamento@sesaram.pt, quer para o envio dos ofícios-convite, quer para a apresentação das propostas e dos documentos que as constituíram, e identicamente para as comunicações tidas entre a entidade adjudicante e os candidatos/concorrentes.

¹⁹⁸ Cfr. o ponto 2.2. do citado ofício S 21003959, de 02/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

¹⁹⁹ Cfr. os n.ºs 1 a 4 do art.º 290.º-A do CCP e o art.º 8.º-A aditado pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03 ao DLR n.º 34/2008/M, de 14/08 – diploma que adapta à RAM o CCP – na redação dada pelo art.º 81.º do DLR n.º 1-A/2020/M, de 31/01 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

²⁰⁰ Data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21/05, que alterou o CCP, nomeadamente o art.º 128.º do CCP, cuja nova redação do n.º 3 determina que em procedimentos de ajuste direto simplificado, ficam as entidades adjudicantes dispensadas de designar um gestor do contrato.

²⁰¹ Cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Despacho_100_2020.

²⁰² No caso do CAD20200119 (426 800,00€), alusivo à aquisição de seringas e bombas perfusoras, a formalização do gestor foi realizada por aditamento à decisão de contratar (Vide Pasta da documentação de suporte, n.º 8).

No entanto, dos processos analisados não constam evidências de intervenções do gestor do contrato nomeado, circunstância que pode induzir à conclusão de que a nomeação visou o mero cumprimento de um formalismo, ao invés de concretizar, como visa o Direito vigente, um acompanhamento e um controlo permanentes e adequados da execução do contrato. É essencial para asseverar a adequada administração contratual e a boa gestão financeira, nomeadamente o cumprimento dos princípios fundamentais de eficiência, eficácia e economicidade na atividade de administração pública com implicações financeiras.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela entidade auditada²⁰³, é o gestor dos contratos quem **procede à receção e análise da conformidade dos bens e faturas, sendo** “*manifestamente difícil numa organização com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, dado, desde logo, o número de contratos em causa, o que se agravou particularmente com o quadro pandémico de 2020, pelo que foi apoiado pelas equipas de cada um dos serviços beneficiários*”; o SESARAM, no entanto, não facultou quaisquer evidências da aludida intervenção no acompanhamento da execução dos contratos auditados.

Os responsáveis do SESARAM, no âmbito do contraditório²⁰⁴, reconhecem que “*(...) importa melhorar os procedimentos inerentes a esta função, designadamente no que toca à evidência da sua intervenção*”, e adiantam que foi determinada a realização “*(...) de formação para os gestores de contratos (...)*” e instituído “*(...) um modelo de relatório de execução, que se anexa²⁰⁵, sem prejuízo do respetivo gestor poder criar outro tido por mais adequado ao caso em concreto*”.

Alegam ainda que, embora a designação de substituto do gestor do contrato “*(...) não seja prática (...), nos casos de ausências ou impedimentos (...)*”, ela é concretizada “*(...) de harmonia com o regime de suplência enunciado no artigo 42.º do Código do Procedimento Administrativo.*”.

H) Subscrição da declaração de inexistência de conflito de interesses pelos intervenientes nos procedimentos pré-contratuais

Em todos os procedimentos pré-contratuais abrangidos pela auditoria, o SESARAM procurou assegurar o exercício do mecanismo de controlo de conflitos de interesses e favorecimentos²⁰⁶ pela subscrição da correlativa declaração (segundo o modelo constante do Anexo XIII ao CCP) por parte dos participantes no processo de avaliação das propostas e por parte de quem gere os contratos.

Todavia, assinalamos²⁰⁷:

- a) A falta das declarações de inexistência de conflito de interesses da Coordenadora do Núcleo

²⁰³ No ponto 3.6 do ofício com a ref.^a S 21003959, de 02/07/2021 (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/02072021/E_1528_2021_SESARAM).

²⁰⁴ Cfr. as alegações prestadas a que se refere no ponto 1.6. deste relatório.

²⁰⁵ Consiste no Documento 10: Relatório de Execução de Contrato, apenso às alegações do contraditório.

²⁰⁶ Em conformidade com o art.º 67.º, n.º 5, do CCP, que dispõe que “[a]ntes do início de funções, os membros do júri e todos os demais intervenientes no processo de avaliação de propostas (...)”, subscrevem a declaração de inexistência de conflitos de interesses.

²⁰⁷ Cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação.

de Aprovisionamento²⁰⁸, que participou na submissão ao Conselho de Administração de 24 das propostas de adjudicação analisadas.²⁰⁹

Neste intento, os responsáveis do SESARAM, EPE-RAM²¹⁰ vieram no contraditório “(...) *surpir essa lacuna, enviando a respetiva declaração agora subscrita*” pela Coordenadora e que se reporta ao exercício de funções no citado Núcleo, em 2020, até 12 de dezembro²¹¹.

- b) Que, nos procedimentos pré-contratuais CAD20200065, CAD20200104 e CAD20200101²¹², o subscritor da declaração de conflito de interesses, na qualidade de gestor dos inerentes contratos, não corresponde ao funcionário que foi designado pelo órgão executivo na decisão de contratar, tomada a 20/08/2020, no primeiro caso, e a 13/10/2020, nos dois últimos.

Esta situação, segundo os mesmos contraditados, “[...] *amentavelmente, (...) radicou num lapso*”, tendo remetido para o formulário de abertura dos referidos procedimentos pré-contratuais, onde é indicado para tais funções a responsável do Laboratório de Patologia Clínica (CAD20200065 e CAD20200104) e dos Serviços Hoteleiros (CAD20200101)²¹³, que foi quem “(...) *efetivamente geriu os contratos.*”.

- c) Que, no CAD20200010, com vista à aquisição de reagentes e consumíveis para deteção por PCR do SARS-CoV-2, o subscritor da referida declaração, na qualidade de membro do júri, não tem correspondência com aquele que efetivamente analisou a proposta de fornecimento apresentada no procedimento de contratação.

Neste ponto, alegaram que “(...) *a proposta foi analisada por um dos Técnicos Superiores de Saúde do Laboratório de Patologia Clínica que domina tecnicamente estes bens (...) e exercia funções na dependência direta da Diretora daquele Serviço*”, e que foi a subscritora da declaração em causa.

I) Publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos

²⁰⁸ Núcleo este que, e conforme já se aludiu no ponto 2.3., alínea C), do presente relatório, centraliza a contratação pública propriamente dita. E que em 2020 esteve sob a coordenação de Cristina Lume.

²⁰⁹ Em 24 dos procedimentos de contratação (a saber: CAD20200048; CAD20200054; CAD20200015; CAD20200060; CAD20200061; CAD20200068; CAD20200072; CAD20200075; CAD20200065; CAD20200080; CAD20200084; CAD20200086; CAD20200083; CAD20200087; CAD20200088; CAD20200085; CAD20200093; CAD20200097; CAD20200104; CAD20200101; CAD20200119; CAD20200112; CAD20200014; e CAD20200123).

²¹⁰ E, não obstante, asseverarem o empenho da entidade “(...) *em assegurar o mecanismo de controlo de conflitos de interesses e favorecimentos, nos termos da lei (...), designadamente pela subscrição da correlativa declaração (...) por parte dos participantes no processo de avaliação das propostas e (...) de quem gere os contratos.*”, passando também a fazê-lo “[...] *quanto aos demais intervenientes, concretamente os que submetem o projeto de decisão de adjudicação ao Conselho de Administração (...)*”, ainda que “(...) *cientes da sujeição ao regime de incompatibilidades e conflitos de interesses (...)*”.

²¹¹ Cfr. o Documento 11: Declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos, de 20/5/2022, que acompanhou o Contraditório.

²¹² Os dois primeiros destinados à aquisição de zaragatoas com meio de transporte para vírus, e o último, de material hoteleiro diverso.

²¹³ E que correspondem, respetivamente, aos Documentos 12, 13 e 14, anexos ao contraditório.

Em cumprimento do estipulado no art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020, todos os procedimentos analisados continham a sua ficha publicitada no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos (www.base.gov.pt), pese embora nem todos os campos se encontrassem integralmente preenchidos, como no caso da fundamentação do regime de contratação (nem sempre fazem a adequada referência ao DL n.º 10-A/2020) e da informação alusiva à execução, concretamente, a data de fecho e o preço total efetivo dos contratos, as alterações ao prazo e/ou preço destes e respetivas causas.

Anote-se, todavia, que o SESARAM demorou, em média, cerca de 30 dias (contados a partir da data de adjudicação) para divulgar os contratos no Portal dos Contratos Públicos, tendo ultrapassado em muito essa média em 10 procedimentos²¹⁴, um dos quais levou 114 dias para ser publicitado²¹⁵.

Os responsáveis do SESARAM, no contraditório²¹⁶, reconhecem “(...) os atrasos verificados na publicação dos contratos (...) no Portal (...), que também emergem do contexto pandémico (...)” advindo e que, “[d]e igual modo e pelas mesmas razões, por lapso, algumas publicações não se encontram totalmente preenchidas.”, razão pela qual informam estar “(...) a reformular a distribuição desta função por profissionais que maioritariamente assegurem esta publicação (...), com reforço de formação para o efeito.”.

J) Aquisição de bens ao abrigo do regime do DL n.º 10-A/2020

Por deliberações do Conselho de Administração de 27 de março, 13 de abril e 13 de outubro de 2020, foram abertos 4 procedimentos de ajuste direto, por motivos de urgência imperiosa, ao abrigo do art.º 24.º n.º 1 al. c) do CCP, conjugado com o art.º 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020, destinados à aquisição de um conjunto de bens, tendo em vista reforçar e prevenir ruturas de *stocks* no contexto da pandemia, e posteriormente adjudicados (3 em abril e 1 em outubro de 2020) pelo valor global de 548 165,60€ (s/ IVA), nos termos que se reproduzem de seguida²¹⁷:

Quadro 4. Bens adquiridos ao abrigo do DL n.º 10-A/2020

DESCRIÇÃO	IDENTIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO INTERNO			
	CAD20200017	CAD20200040	CAD20200042	CAD20200101
OBJETO CONTRATUAL	Aquisição de 10 lotes de “artigos destinados a cuidados pessoais”, designadamente, papel higiénico,	Aquisição de 3 lotes de “artigos para cuidados pessoais”, em concreto,	Aquisição de 29 lotes de “roupas confeccionadas diversas e atalhados”.	Aquisição de 10 lotes de “material hoteleiro” diverso, nomeada-

²¹⁴ Correspondem aos procedimentos: CAD20200060 (84 dias); CAD20200075 (66 dias); CAD20200065 (79 dias); CAD20200080 (69 dias); CAD20200084 (59 dias); CAD20200086 (114 dias); CAD20200083 (83 dias); CAD20200088 (85 dias); CAD20200085 (75 dias); e CAD20200097 (48 dias).

²¹⁵ Trata-se do procedimento CAD20200086 (687 796,47,00€), alusivo à aquisição de reagentes e consumíveis para a extração e deteção do SARS-CoV2, adjudicado a 25/08/2020 e divulgado no Portal dos Contratos Públicos a 17/12/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200086/PRE CONTRATUAL/10 - Publicação no BASEGOV).

²¹⁶ Cfr. o ponto 1.6. deste relatório.

²¹⁷ Conforme se extrai das inerentes deliberações que constituíram as decisões de contratar, de escolha do procedimento e de autorização da despesa, e de adjudicação (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação), e do plano de contingência).



DESCRIÇÃO	IDENTIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO INTERNO			
	CAD20200017	CAD20200040	CAD20200042	CAD20200101
	sacos diversos e guardanapos.	papel higiénico e toalhas de mãos.		mente, roupa hospitalar, panos de limpeza e sacos de sarjão e lona.
PEDIDO DE COMPRA	N.º: 58926 Data: 24/03/2020	N.º: 58826 Data: 18/03/2020	N.º: 58060 Data: 20/01/2020	N.º: 61177 Data: 07/10/2020
INTEGRAÇÃO NO PLANO DE CONTINGÊNCIA ²¹⁸	Sim.	Sim.	Apenas 1 lote constava do plano de contingência ²¹⁹ .	Somente 1 lote integra o plano de contingência ²²⁰ .
PREÇO BASE (s/ IVA)	103 638,00€	197 800,00€	131 292,60€	115 435,00€
AUTORIZAÇÃO DA DESPESA E FUNDAMENTAÇÃO DA NECESSIDADE E DA ESCOLHA DA ENTIDADE A CONVIDAR A	A 27/03/2020. Nenhuma das duas (a necessidade e a escolha da entidade a convidar) se	A 13/04/2020. A necessidade da despesa não foi fundamentada ²²² . A escolha da entidade a convidar, sim ²²³ .	A 13/04/2020. Ambas encontram-se fundamentadas ²²⁴ .	A 13/10/2020. A necessidade da despesa foi fundamentada ²²⁵ . A escolha da entidade a convidar, não ²²⁶ .

²¹⁸ Consubstancia uma lista das necessidades essenciais de aprovisionamento pelo SESARAM, EPERAM de determinados bens de consumo clínico, de farmácia e de hotelaria, cujos *stocks*, em contexto de pandemia, importariam reforçar imediatamente – cfr. a este propósito o anterior ponto 2.3.B) deste Relato.

²¹⁹ Trata-se do “*Lote 21– Camisas para Raio X, em pano branco 100% algodão*”, composto por 300 unidades, pelo preço base de 2 805,00€.

²²⁰ É o caso do “*Lote 1 – Camisa de dormir azul claro, m/ manga aberta atrás, presa c/ 2 nastros, popeline - Tam. GR*”, envolvendo 2 000 unidades e o preço base de 12 580,00€.

²²² No contraditório alegou-se que a não aquisição dos referidos bens (papel higiénico e toalhas de mãos), colocaria “(...) em causa o controlo de infeção no âmbito do internamento de doentes e o funcionamento dos demais serviços do SESARAM, EPERAM.”, e destacada “(...) a sua importância no âmbito do controlo de infeção.”.

²²³ A *Logimade, Lda.*, por ser a entidade que “(...) manifestou ter disponibilidade para fornecer estes artigos nas quantidades necessárias para assegurar o stock definido pela Comissão Executiva, a preços razoáveis face aos condicionalismos atuais do mercado.”.

²²⁴ Esta aquisição visou “(...) dar resposta ao potencial aumento do número de camas, e bem assim, dos protocolos implementados (...)” pelo Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos em relação “(...) aos profissionais de saúde e aos utentes em situação de internamento”, e ainda, responder aos desafios enumerados na proposta, datada de 2/4/2020, da Direção de Enfermagem e dos Serviços Hoteleiros, que alude ao facto de ser “(...) urgente reforçar no prazo máximo de 15 dias (...)”, os artigos em causa, motivado pelos “*novos postos de trabalho como a pré triagem e a triagem avançada Covid*”, e pela necessidade de: “(...) *lavagem diária de fardamento* (...)” e de mudança deste, pelos profissionais de saúde nos serviços Covid-19 em função dos turnos; substituição frequente de roupa de cama dos utentes com Covid-19; higiene pessoal dos profissionais dos serviços Covid-19; reforçar a desinfeção dos espaços; e de acondicionar roupas contaminadas.

Já o convite à empresa *Meilex, Lda.* foi justificado por ser aquela que “(...) manifestou a possibilidade de confeção com urgência deste material, com preços alinhados aos anteriormente praticados.”.

²²⁵ Dada a necessidade de “(...) dotar os estabelecimentos hospitalares de uma maior quantidade de roupa hospitalar, panos de limpeza e sacos de sarjão e lona, por forma a prevenir e mitigar a infeção epidemiológica por Covid-19.”, pois que, “(...) o reforço dos procedimentos de limpeza e desinfeção associados ao Coronavírus (...) tem aumentado substancialmente o consumo de equipamento hoteleiro (...)”, e levado ao aumento do n.º de camas para tratamento da Covid-19 e de roupas infetadas/contaminadas - cfr. a comunicação interna oriunda dos Serviços Hoteleiros, de 13/10/2020.

²²⁶ Aspeto relativamente ao qual nada foi alegado em contraditório.

DESCRIÇÃO	IDENTIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO INTERNO			
	CAD20200017	CAD20200040	CAD20200042	CAD20200101
APRESENTAR PROPOSTA	encontram fundamentadas ²²¹ .			
ADJUDICAÇÃO	A 06/04/2020. Valor: €103,6 mil (s/ IVA). Fornecedor: <i>Logimade, Lda.</i> Parecer favorável: da Diretora do DAAJ, de 1/4/2020.	A 21/04/2020. Valor: €197,8 mil (s/ IVA). Fornecedor: <i>Logimade, Lda.</i> Parecer favorável: da Diretora do DAAJ, de 21/4/2020.	A 21/04/2020. Valor: €123,9 mil (s/ IVA). Fornecedor: <i>Meilex, Lda.</i> Parecer favorável: da Diretora do DAAJ, de 21/4/2020.	A 20/10/2020. Valor: €114,2 mil (s/ IVA). Fornecedor: <i>Meilex, Lda.</i> Parecer favorável: da Diretora do DAAJ e da Coordenadora do NA, de 20/10/2020.

Valendo-nos do quadro precedente, tecem-se as seguintes considerações críticas.

Nos referidos processos aquisitivos é invocado, como fundamento, o regime extraordinário de contratação pública atrás citado (art.º 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020) - que possibilita a aquisição de bens independentemente do seu valor, por ajuste direto nos termos do art.º 24.º n.º 1 al. c) do CCP²²⁷, “na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa” - e ainda o Plano de Contingência do SESARAM, EPE-RAM – o qual, como já referido²²⁸, visou o reforço de *stocks* e a constituição de uma reserva estratégica de diversos equipamentos e materiais, considerados “*essenciais*”, “*imprescindíveis e estritamente necessários*” para o combate da pandemia na Região; e procurou seguir, para além das recomendações das estruturas de referência internacionais e nacionais e da articulação com a DGS, o Despacho n.º 3219/2020, da Ministra da Saúde, neste âmbito²²⁹.

²²¹ No contraditório, os responsáveis apresentam os fundamentos subjacentes à necessidade de realização da despesa em causa, donde se extrai que a privação dos referidos bens (papel higiénico, guardanapos e sacos diversos) colocaria “(...) em crise o internamento de doentes (...)”, sendo os “(...) vários tipos de sacos insertos no processo (...) determinantes e obrigatórios para o procedimento de triagem dos resíduos hospitalares, que aumentaram exponencialmente com o COVID-19, pelo que a sua falta colocava em causa o funcionamento dos serviços, com grave prejuízo para o controlo de infeção, bem como para a saúde pública.”. No entanto, nada foi referido quanto aos motivos que presidiram à escolha da entidade convidada.

²²⁷ Segundo o qual, o recurso a este tipo procedimental pressupõe o preenchimento cumulativo dos seguintes critérios: i.) tratar-se de situação de urgência imperiosa; ii.) situação essa imprevisível; iii.) não imputável à entidade adjudicante; iv.) ser incompatível com o cumprimento de prazos procedimentais; v.) na medida do estritamente necessário.

²²⁸ No ponto 2.3.B) deste relatório.

²²⁹ Publicado no DR, 2.ª série, N.º 50, Parte C, de 11/03/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Despacho_3219_2020_Ministra_Saude), que determinou a aquisição imediata por parte das unidades hospitalares do SNS dos medicamentos, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, identificados em anexo ao mesmo, para reforço dos respetivos stocks em 20% (cfr. a ata da equipa responsável pela sua elaboração do aludido, de 16/03/2020, no CD/01-Processo/Deslocação_SESARAM/E-mail_Dr_Miguel_Freitas_parte1/ E_01_ATA_Comissão COVID).

Ora, como decorre do DL n.º 10-A/2020²³⁰, a situação fora do comum associada à propagação do novo coronavírus e ao consequente número de contágios **“exige a aplicação de medidas extraordinárias e de caráter urgente”** por parte, nomeadamente, das entidades prestadoras de cuidados de saúde pública, ao garantir que estas procedam à **“aquisição, com a máxima celeridade, dos equipamentos, bens e serviços necessários à avaliação de casos suspeitos e ao tratamento de sintomas e complicações associadas ao Covid-19 (...)”**²³¹.

E, tratando-se este de um regime excecional, deve o mesmo ser entendido de forma circunscrita, assim abrangendo unicamente os contratos que diretamente visem dar resposta a uma das cinco situações enunciadas no n.º 2 do art.º 1.º do DL n.º 10-A/2020, ou seja, a *prevenção*, a *contenção*, a *mitigação* e o *tratamento da infeção epidemiológica por Covid-19* e também a *reposição da normalidade* na sequência da mesma²³², entendimento este que é reforçado pela Comissão Europeia na já referida Comunicação (2020/C 108 I/01)²³³.

Convém, no entanto, destacar que o art.º 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020, ao acolher no regime de **contratação pública dita “de emergência”** a celebração de contratos ao abrigo do disposto no art.º 24.º n.º 1 al. c) do CCP, não se limitou a remeter para as regras deste normativo legal – e que são aplicáveis aos contratos públicos em geral; com efeito, reforçou que o recurso a este carece de ser feito **“na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa”**.²³⁴

E, nesse desígnio, a lógica parece incidir na grande premência na aquisição, especificamente, de equipamentos de proteção individual (nomeadamente, máscaras, luvas, viseiras, fatos descartáveis), de produtos tais como álcool gel e reagentes e de equipamentos para as unidades de cuidados intensivos, artigos estes que na fase inicial da emergência sanitária urgia prover, dado o risco de escassez e de rutura no seu aprovisionamento e que originariam um aumento da procura de forma exponencial; **embora na medida do “estritamente necessário”**.

Também, neste contexto, destacamos o caráter **restritivo da “urgência imperiosa”**, que, ao pressupor a existência de prazos de reação imediatos, inviabiliza a adoção de normais procedimentos legais.

²³⁵

²³⁰ Vide o anterior ponto 1.5.2. com a análise feita ao regime jurídico de contratação pública de emergência visado no DL n.º 10-A/2020.

²³¹ Cfr. o correlativo preâmbulo (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM/DL_10_A_2020_Regime_excecional).

²³² Posição que é ainda perfilada pelo IMPIC, IP, na Orientação Técnica 06/CCP/2020, ponto 1.

Embora o regime em causa preveja a situação alusiva à “reposição da normalidade” da situação decorrente da pandemia, até finais de 2020, dada a sua permanência, tal não se verificara.

²³³ Vide o ponto 1.5.2.2. do presente relatório.

²³⁴ Até porque, mesmo em período pandémico, a possibilidade de existirem contratos que não se circunscrevem no âmbito de aplicação do DL n.º 10-A/2020, não impede que a formação dos mesmos seja feita em função de critérios materiais, tal como decorre do disposto no art.º 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, ou de concurso público urgente.

²³⁵ O ajuste direto lançado por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, pressupõe a fundamentação e a demonstração de que a aquisição do bem/prestação de serviço não pode ser adiada, sob pena de já não ser possível realizá-la, e que se a sua realização não for imediata poderá causar danos irreparáveis ou de difícil

E, sublinhe-se, terá sido essa premência que presidiu à criação do regime extraordinário de contratação pública instituído pelo DL n.º 10-A/2020 (conforme se infere da leitura do seu preâmbulo a que já se referiu).

Não obstante, verificamos que os bens visados nos procedimentos pré-contratuais CAD20200017, CAD20200040, CAD20200042 e CAD20200101 – constituídos por papel higiénico, guardanapos, toalhas, panos de limpeza, sacos diversos, fardas para os profissionais de saúde, roupa hospitalar diversa e roupas para os utentes²³⁶ – não se subsumem, sem mais fundamentação, a artigos que estejam diretamente relacionados com uma das finalidades previstas no art.º 1.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020, de prevenção, contenção, mitigação e tratamento do contágio por SARS-CoV-2, isto é, produtos de saúde, nomeadamente, medicamentos, dispositivos médicos e/ou equipamentos de proteção individual²³⁷.

Mais se verifica, no que respeita ao procedimento pré-contratual CAD20200042 – visou a aquisição de 29 lotes de *“roupas confeccionadas diversas e atalhados”*, pelo preço base de 131 292,60€ (s/ IVA) –, que o pedido de compra (n.º 58060)²³⁸, que esteve na sua origem, data de 21/01/2020, ou seja, é anterior em cerca de dois meses ao regime excecional de contratação pública preconizado no DL n.º 10-A/2020, cujos efeitos se produziram a partir de 12/03/2020²³⁹; mas foi enquadrado neste regime²⁴⁰, conforme se extrai da inerente decisão de contratar tomada a 13/04/2020²⁴¹, evidenciando um hiato de tempo (decorreram 84 dias) entre esta e a identificação da necessidade a prover, o que não é compaginável com situações ditas de *urgência imperiosa* à luz do regime em causa.²⁴²

reparação. Importa, assim, verificar o tempo (prazo) necessário ou imposto pela extrema urgência, que pode significar horas ou alguns dias.

²³⁶ Os artigos em causa, as respetivas quantidades e o preço contratual, encontram-se identificados no Anexo II deste relato.

²³⁷ Uma atuação que é contraditória quando o próprio SESARAM, EPERAM, no relatório de atividades do exercício de 2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-PA e RA SESARAM/RelatórioAtividadesdeGestao2020), deu como assente que na gestão da resposta à pandemia *“[f]oram assumidas as diretrizes imanadas pela Circular Informativa DGS/IN-FARMED/SNS de 5/03/2020 que orientava para o reforço de stocks de medicamentos e dispositivos médicos constantes dos respetivos anexos I (medicamentos) e II (dispositivos médicos, equipamentos de proteção individual, e outros produtos), numa ordem de grandeza de 20% relativamente ao consumo anual de 2019.”* (cfr. o ponto 6. Atividades desenvolvidas/6.2.1./Medidas implementadas/Plano de Contingência na resposta à Covid-19/6.2.1.3.1. Ao nível do sector de gestão).

²³⁸ Cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/ CAD20200042/Deslocação ao SESARAM/ D_03_01_CAD20200042 Pedido de compra.

²³⁹ Cfr. o art.º 37.º do DL n.º 10-A/2020 e o art.º 10.º da Lei n.º 1-A/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Regime excecional adaptado à RAM).

²⁴⁰ **E em que, dos 29 lotes de bens a adquirir, apenas 1 (o “Lote 21– Camisas para Raio X, em pano branco 100% algodão”, com o preço base de 2 805,00€) integra o Plano de Contingência na área da contratação pública**, facto que robustece a ideia de que tais artigos, por não terem sido sinalizados como prementes no reforço do respetivo *stock*, a sua aquisição não se afiguraria à data de 21/01/2020 (pedido de compra), emergente ou excecional.

²⁴¹ Cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/ CAD20200042/Deslocação ao SESARAM/ D_03_02_CAD20200042 Deliberação de Abertura.

²⁴² Em bom rigor, o tempo (prazo) decorrido, contraria o espírito do regime legal da contratação de emergência, fazendo cair o argumento da *extrema urgência*.

E idêntico raciocínio quanto à extrema urgência pode ser feito no concernente ao procedimento pré-contratual CAD20200040 – alusivo à aquisição de 3 lotes de “*artigos para cuidados pessoais*”, em concreto, papel higiénico e toalhas de mãos, pelo valor base de € 197 800,00 (s/ IVA) – onde entre o atinente pedido de compra (n.º 58826) e a decisão de contratar, datados de, respetivamente, 18/03/2020 e 13/04/2020²⁴³, decorreram 26 dias.

Aliás, constata-se que o tempo médio entre a elaboração do pedido de compra, com a identificação dos bens que supostamente urgia suprir, e a decisão de contratar dos contratos abrangidos pela ação, rondou os 15,8 dias, um hiato de tempo que não é compatível com a condição de “*urgência imperiosa*” que pressupõe, como já se referiu, a realização imediata ou nos dias imediatamente subsequentes das diligências para a sua concretização²⁴⁴.

Enfim, são inegáveis as diligências promovidas pelo SESARAM para atender às necessidades emergentes do combate à Covid-19 e obter os meios eficazes e céleres utilizados numa resposta adequada e na assistência imediata, rápida e eficaz contra a pandemia causada pelo SARS-CoV-2.

Contudo, nos referidos 4 contratos – adjudicados pelo valor de 103 638,00€ (CAD20200017), 197 800,00€ (CAD20200040), 123 999,80€ (CAD20200042) e 114 175,00€ (CAD20200101), sem IVA²⁴⁵ – (i) o recurso ao mecanismo legal da *extrema urgência* não se encontra suficientemente fundamentado e explicitado, assim como (ii) a demonstração de que eram necessários por decorrerem das circunstâncias advindas e estarem diretamente relacionados com as finalidades previstas no DL n.º 10-A/2020 (contratos necessários para prevenir, conter, mitigar e tratar).²⁴⁶

Isto, porque (continuam a ser) as necessidades de interesse público que justificam a restrição do princípio da concorrência, mas “*na medida do estritamente necessário*” e de acordo com o princípio metódico da proporcionalidade. Ou seja, a contratação ao abrigo do regime excecional de emergência só é consentida quando não seja viável o cumprimento dos prazos e dos procedimentos estabelecidos em termos normais – elementos que não ficaram demonstrados – embora se conceda que a

²⁴³ Cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/ CAD20200040/PRE CONTRATUAL/01.1 - Formulário de abertura e respetivo pedido de compra; e 01.2 - Deliberação de abertura.

²⁴⁴ São exemplo disso, os 10 processos em que se verificou que no mesmo dia, ou nos três dias seguintes, o pedido de compra que esteve na sua origem foi submetido ao CA para efeitos de decisão de contratar – CAD20200005; CAD20200041; CAD20200044; CAD20200016; CAD20200030; CAD20200036; CAD20200054; CAD20200078; CAD20200119 e CAD20200123 –, e que visaram a aquisição de dispositivos médicos, equipamentos de proteção individual e outros produtos, tais como: fatos e batas de proteção, máscaras cirúrgicas e de alta filtração, luva cirúrgica para uso pelos profissionais de saúde, termómetros, seringas e bombas perfusoras.

Por oposição, às aquisições em que, entre o pedido de compra e a deliberação de contratar, se constatou uma demora considerável, superior a 15 dias, mais própria de ausência de emergência, do que da premência dela, e que foram, para além dos dois referidos procedimentos (CAD20200040 e CAD20200042): CAD20200015 (34 dias); CAD20200060 (25 dias); CAD20200068 (38 dias); CAD20200072 (116 dias); CAD20200075 (21 dias); CAD20200065 (23 dias); CAD20200088 (16 dias); CAD20200112 (43 dias); e CAD20200014 (28 dias) [cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação].

²⁴⁵ Nos termos do art.º 473.º do CCP (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP/CCP_DL_18_2008_Atualizado).

²⁴⁶ E não contratos relacionados com os demais aspetos inerentes à atividade desenvolvida e prosseguida pelo SESARAM, EPERAM no âmbito das suas atribuições.

imprevisibilidade do contexto pandémico que se verificou ao longo do ano de 2020 possa ter condicionado toda a atividade do serviço regional de saúde.

Os membros do CA contraditados, de um modo geral, alegam que, nas referidas contratações:

- “(...) as decisões de contratar e o tipo de procedimento a adotar dependeram sempre da situação em concreto que lhes presidiu, tanto de facto, como de direito, destinando-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção.”;
- subsiste “(...) uma componente hoteleira significativa (...)” que, ainda que vertida num “(...) acessório à prestação clínica propriamente dita, coloca-a em causa se não for suficiente, pelo que é crucial garantir stock para o efeito.”;
- encontra-se implícito que “(...) as necessidades agudizaram-se exponencialmente no quadro pandémico (...)” e “foram manifestamente crescentes, designadamente em termos de higienização de mãos e mudança frequente de roupa.”;
- “(...) alguns desses bens” estavam previstos no plano de contingência no âmbito da contratação, o qual, igualmente, presumia “(...) que surgissem, como surgiram, necessidades supervenientes que cabia suprir”, e que poderia “(...) sofrer ajustamentos em função da pandemia.”.

E, concluem, que “[é] pois, a esta luz que os processos identificados emergiram: estava em causa a prestação de cuidados de saúde à população, designadamente para garantir o internamento de doentes COVID que legitimamente se perspetivava.”.

K) Envio ao Tribunal de Contas dos contratos isentos de fiscalização prévia

Ao abrigo do art.º 6.º n.º 2 da Lei n.º 1-A/2020 de 19/3, o SESARAM, EPE-RAM enviou à SRMTC, para conhecimento, por se encontrarem isentos de fiscalização prévia, 7 contratos, adjudicados em 2020 e abrangidos pelo DL n.º 10-A/2020²⁴⁷, preconizado na invocada norma:

Quadro 5. Contratos no âmbito da Covid-19 enviados pelo SESARAM, EPE-RAM à SRMTC em 2020

IDENTIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO INTERNO	OBJETO CONTRATUAL	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA)	DATA DE ADJUDICAÇÃO ²⁴⁸	DATA DO ENVIO DO CONTRATO A SRMTC ²⁴⁹	PRAZO PARA O ENVIO DOS CONTRATOS A SRMTC
CASS20200032	Zaragatoa c/ meio de transporte p/ vírus	350 000,00€	6/4/2020	20/5/2020 (cf. Of.º S 20003955)	20/5/2020
CAD20200022	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos	490 000,00€	8/4/2020	20/5/2020 (cf. Of.º S 20003956)	22/5/2020
CAD20200016	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	432 100,00€	13/4/2020	25/5/2020 (cf. Of.º S 20004077)	26/5/2020
CAD20200054	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2; máscara cirúrgica	1 634 410,00€	17/4/2020	25/5/2020 (cf. Of.º S 20004078)	1/6/2020

²⁴⁷ Os quais não foram reduzidos a escrito ao abrigo do art.º 95.º, n.º 2, al. c), do CCP, ou seja, “[p]or motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato.”.

²⁴⁸ Cfr. as correspondentes deliberações tomadas pelo órgão de gestão.

²⁴⁹ Feita via correio eletrónico.



IDENTIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO INTERNO	OBJETO CONTRATUAL	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA)	DATA DE ADJUDICAÇÃO ²⁴⁸	DATA DO ENVIO DO CONTRATO À SRMTC ²⁴⁹	PRAZO PARA O ENVIO DOS CONTRATOS À SRMTC
	c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos; luva cirúrgica estéril s/ PO, em latex, hipoalergénico (diversos tamanhos); e termómetros infravermelhos				
CAD20200015	Reagentes e consumíveis para deteção por PCR e para extração do SARS-CoV-2	1 692 067,00€	4/5/2020	22/6/2020 (cf. Of.º S 20004477)	17/6/2020
CAD20200060	Bata de proteção irrecuperável n/ estéril impermeável; e bata cirúrgica estéril (diversos tamanhos)	636 400,00€	7/5/2020	22/6/2020 (cf. Of.º S 20004478)	22/6/2020
CAD20200112	Reagentes e consumíveis para deteção e identificação dos vírus SARS-CoV-2, Gripe e RSV	1 201 581,25€	23/12/2020	8/1/2021 (cf. Of.º S 21000145)	5/2/2021

A infração associada ao incumprimento, por 3 dias úteis, do prazo legal para a comunicação de um dos contratos (CAD20200015) ao Tribunal de Contas foi relevada por esta SRMTC, após a análise da factualidade evidenciada e dos esclarecimentos prestados pelo SESARAM, EPE-RAM.²⁵⁰

L) Extemporaneidade da publicitação do anúncio de adjudicação no JOUE

Determina o art.º 78.º n.º 2 al. b) do CCP a obrigatoriedade de as entidades adjudicantes publicitarem, no prazo de 30 dias após a adjudicação, o respetivo anúncio no JOUE, sempre que o procedimento de formação do contrato seja o do ajuste direto previsto no art.º 24.º n.º 1 al. c) do mesmo CCP e o preço contratual seja de valor superior ao fixado no art.º 474.º n.º 3 al. c) nesse Código, isto é, acima de 214 mil euros²⁵¹.

O SESARAM deu cumprimento ao dever de publicitação no JOUE em todos os 16 procedimentos incluídos na amostra²⁵², que estavam sujeitos ao cumprimento da referida formalidade, pese embora só tenha cumprido o prazo de 30 dias em 7 deles (43,8%).²⁵³

²⁵⁰ Cfr. folhas 194 a 205 da Pasta do processo da auditoria.

²⁵¹ Cfr. os limiares europeus aplicáveis aos contratos públicos, em vigor a partir de 01/01/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP/Limiarés_europeus_ccp_01012020).

²⁵² Pese embora, a publicitação de dois deles, o CAD20200088 (335 000,00€) e o CAD20200104 (262 500,00€), tenha ocorrido em maio de 2021, já no decurso da auditoria (cfr. a Pasta da Documentação de Suporte, separador 11).

²⁵³ São os procedimentos: CAD20200016 (432 100,00€); CAD20200054 (1 634 410,00€); CAD20200015 (1 692 067,00€); CAD20200060 (636 400,00€); CAD20200072 (428 883,00€); CAD20200086 (687 796,47€); e CAD202000112 (1 201 581,25€).

M) Pagamentos em adiantamento

A análise à execução dos contratos selecionados evidenciou, em 12 procedimentos de contratação, a realização de adiantamentos aos fornecedores no montante aproximado de 3,5 M€ (cfr. o Anexo III), tal como admitido pelo n.º 6 do art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020 e tal como resulta das correspondentes deliberações do Conselho de Administração, por estar “*em causa a garantia da disponibilização dos bens*”.

No entanto, como em 5 dos referidos contratos²⁵⁴ as deliberações do Conselho de Administração não justificaram a escolha do fornecedor, consideramos não ter ficado suficientemente demonstrada ou justificada a impossibilidade de o SESARAM adquirir os bens a outros fornecedores que não fizessem tal exigência desfavorável à administração pública.²⁵⁵

N) Isenção do valor do IVA

O art.º 2.º da Lei n.º 13/2020²⁵⁶ de 07/05 (vigente²⁵⁷ entre 30 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021), isentou de IVA a aquisição de um conjunto de bens destinados ao combate à Covid-19, determinando que, nesses casos (cfr. o n.º 2 do seu art.º 2.º), as faturas deveriam fazer menção àquela lei como motivo justificativo da não liquidação de imposto.

²⁵⁴ Foi o caso dos procedimentos: CAD20200022 (490 000€), CAD20200030 (150 000€), CAD20200041 (125 000€), CAD20200054 (1 634 410€) e CAD20200061 (125 000€). Nos restantes 7, foi fundamentada a escolha com base na disponibilidade de entrega imediata dos bens (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação).

²⁵⁵ Note-se que o pagamento de valores em adiantamento reduz as garantias de cumprimento dos contratos e aumenta o risco de pagamentos sem contrapartida, sobretudo quando se verificam alterações aos valores adjudicados, como as que ocorreram nalguns dos procedimentos de contratação analisados (cfr. o Anexo III). Tais ocorrências reforçam o entendimento de que esses pagamentos, ainda que sejam legais, só devem de ser realizados quando estritamente necessário.

²⁵⁶ Com as alterações promovidas pela Lei n.º 43/2020, de 18/08, e pela Lei n.º 33/2021, de 28/05 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/Isenção de IVA).

²⁵⁷ A isenção aplicava-se inicialmente ao período compreendido entre 30/01 e 31/10/2020 (cfr. a alteração ao art.º 5.º da Lei n.º 13/2020, ocorrida pela Lei n.º 43/2020, de 18/08), tendo sido depois prorrogada até 30 de abril de 2021, na sequência da Decisão (UE) 2020/1573 da Comissão de 28/10 (a qual estendeu até 30 de abril de 2021 a isenção de IVA aplicável à importação de bens da mesma natureza prevista na Decisão (UE) 2020/491 da Comissão de 3/04), por via da Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2021 (cfr o art.º 441.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31/12).

Posteriormente, a isenção foi prorrogada até 31 de dezembro de 2021, por força das alterações produzidas pela Lei n.º 33/2021.

Uma vez que a Lei n.º 13/2020 previa a retroação dos seus efeitos a 30/01/2020, foi necessário corrigir as decisões de adjudicação de 16 procedimentos²⁵⁸ de modo a contemplarem a isenção do IVA, o mesmo acontecendo com o valor dos cabimentos e dos compromissos já emitidos.²⁵⁹

A análise aos processos identificou 7 procedimentos de contratação abrangidos por essa isenção²⁶⁰, cujas faturas não faziam menção à norma permissiva da isenção do IVA, sendo que, após 31/12/2020, as faturas de um dos fornecedores selecionados no âmbito do procedimento CAD20200075 deixaram de fazer referência à referida isenção.

Além disso, no procedimento de contratação CAD20200044, relativo à aquisição de máscaras de alta filtração FFP2, em que ocorreu o pagamento antecipado por exigência do fornecedor *PCBC - Portugal Consulting and Business Company, Unipessoal, Lda.*²⁶¹, foi faturado e pago (a 08/04/2020, ou seja, antes da publicação da Lei n.º 13/2020) o valor do IVA no montante de 26 162,50€, que a 26/10/2021²⁶² ainda não tinha sido restituído pelo fornecedor²⁶³.

No seu *e-mail* de 25/10/2021, o Vogal do Conselho de Administração Luís Miguel Freitas informou que “[o] *SESARAM, EPERAM tem-se empenhado em diligenciar pela devolução do valor do IVA (...), mediante várias insistências junto do contratante (...) sob pena de recurso à via judicial*”, estando em preparação “*um acordo de regularização de dívida a subscrever pelas partes com a maior urgência, que expresse o reconhecimento da obrigação e as condições de cumprimento, designadamente o prazo de pagamento, cuja violação determinará o recurso imediato à via judicial*”, e comprometeu-se “*a informar o Tribunal de Contas da evolução deste processo*”²⁶⁴.

²⁵⁸ Designadamente dos CAD20200005, CAD20200010, CAD20200012, CAD20200015, CAD20200016, CAD20200022, CAD20200030, CAD20200032, CAD20200034, CAD20200036, CAD20200041, CAD20200044, CAD20200048, CAD20200049, CAD20200054 e CAD20200060 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação).

²⁵⁹ Note-se que no CAD20200014, relativo à aquisição de 35 camas para unidade de cuidados intensivos, ocorreu o inverso, ou seja, este procedimento foi inicialmente adjudicado pelo valor sem IVA (489 405,00€), por ter sido considerado que estava isento pelo art.º 2.º da Lei n.º 13/2020, mas a deliberação do Conselho de Administração, o cabimento e o compromisso tiveram de ser posteriormente alterados, para incluir o IVA (107 669,10€), visto estes bens não estarem abrangidos pela referida isenção (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200014).

²⁶⁰ Designadamente, os procedimentos CAD20200016, CAD20200054, CAD20200068, CAD20200085, CAD20200087, CAD20200097 e CAD20200119 (CD/Procedimentos de contratação).

²⁶¹ Cfr. as deliberações do Conselho de Administração de 09/04/2020, 20/04/2020 e 22/04/2020 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação/CAD20200044/EXECUÇÃO/Deliberação_pagamento_1, 2 e 3).

²⁶² Data da última reunião realizada pela equipa de auditoria no SESARAM, EPERAM.

²⁶³ A circularização realizada pela SRMTC ao referido fornecedor permitiu confirmar que, em 2021, este emitiu uma nova fatura sem IVA (a FT 2021/58, de 28/05/2021) e uma Nota de Crédito (a NC PCBC2020/7, de 02/06/2021) anulando o valor global da fatura emitida em 08/04/2020 (Fatura n.º PCBC 2020/16, no valor de 139 912,50€, c/ IVA). No entanto, ainda não tinha procedido à devolução do valor do IVA pago pelo SESARAM, EPERAM, embora mantivesse esse saldo credor registado na sua contabilidade, na respetiva conta do Cliente (cfr. o CD/01-Processo/Respostas/Circularização/PCPC).

²⁶⁴ Cfr. o CD/01-Processo/Deslocação_SESARAM/E-mails_Dr_Miguel_Freitas_25102021/E-mail_reunião_dia_11_PontoA.

Os responsáveis contraditados informaram a este respeito que “*após esgotar as vias graciosas para devolução desse montante pelo cocontratante que se revelaram infrutíferas, interpôs o competente processo de execução fiscal*”, que aguarda conclusão, e remeteram a Ata da reunião do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM, na qual foi deliberada a cobrança deste montante pelo regime de execução fiscal²⁶⁵, bem como a consulta do detalhe do respetivo processo executivo, que comprova que o mesmo foi instaurado em 12/04/2022.²⁶⁶

O) Diferenças entre o preço contratual e os pagamentos realizados

Devido à modificação dos contratos, à extinção dos procedimentos, à devolução de mercadorias ou a acertos referentes a mercadorias não entregues, ocorreram alterações aos montantes inicialmente adjudicados pelo SESARAM e/ou faturados pelos fornecedores em 18 dos 41 procedimentos de contratação verificados²⁶⁷:

Quadro 6. Diferença entre os pagamentos e as adjudicações

(em euros)

N.º DE PROCEDIMENTO	VALOR INICIALMENTE ADJUDICADO ²⁶⁸	ALTERAÇÃO		DIFERENÇAS
		DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	MONTANTE	
CAD20200003	321 580,00	n.a.	315 148,40	6 431,60
CAD20200010	337 000,00	n.e.	192 090,00	144 910,00
CAD20200015	1 692 067,00	n.a.	1 645 955,00	46 112,00
CAD20200034	150 000,00	17/12/2020	1 875,00	148 125,00
CAD20200040	241 316,00	02/07/2020	146 216,96	95 099,04
CAD20200042	152 519,75	10/12/2020	151 471,15	1 048,60
CAD20200049	125 000,00	n.e.	124 900,00	100,00 €
CAD20200060	636 400,00	n.a.	624 400,00	12 000,00
CAD20200061	125 000,00	18/06/2020	62 500,00	62 500,00
CAD20200075	107 000,00	n.e.	106 358,00	642
CAD20200078	109 000,00	n.e.	108 550,00	450
CAD20200080	130 000,00	n.e.	96 980,00	33 020,00
CAD20200083	133 900,00	n.e.	133 694,00	206
CAD20200084	135 000,00	27/10/2020	123 660,00	11 400,00
CAD20200087	648 460,80	30/12/2020	0,00	648 460,80
CAD20200093	130 560,00	28/12/2020	53 760,00	76 800,00

²⁶⁵ De acordo com o referido na Ata, essa execução fundamenta-se “(...) *no disposto no art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na sua atual redação, conjugado com o n.º 2, do art.º 148.º do Código do Procedimento e Processo Tributário*”.

²⁶⁶ Cfr. os documentos 15 e 16, remetidos em anexo às respostas do contraditório (cfr. o ponto 1.6. deste Relatório, alusivo ao princípio do contraditório).

²⁶⁷ Cfr. o quadro detalhado no Anexo IV, que contém as justificações para as diferenças.

²⁶⁸ Os valores apresentados no quadro incluem o IVA, nos casos em que este imposto não tenha sido isentado.

N.º DE PROCEDIMENTO	VALOR INICIALMENTE ADJUDICADO ²⁶⁸	ALTERAÇÃO		DIFERENÇAS
		DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	MONTANTE	
CAD20200101	140 435,25	n.e.	139 792,11	643,14
CAD20200112	1 201 581,25	n.e.	1 146 788,16	54 793,05
Total	6 516 820,05	-	5 174 138,78	1 342 681,27

Embora não haja a registar a ocorrência de quaisquer irregularidades contabilísticas ou financeiras, há a assinalar o facto de o Conselho de Administração do SESARAM não ter deliberado em 8 destes procedimentos²⁶⁹ a alteração ao valor adjudicado.

P) Contratos de execução prolongada

A utilização do ajuste direto à luz do art.º 24.º n.º 1 alínea c) do CCP, na qual se baseia o art.º 2.º do DL n.º 10-A/2020, depende de estarmos perante uma urgência imperiosa (ou extrema), imprevisível, não imputável à entidade adjudicante, que não possa ser atendida por outros procedimentos ou instrumentos disponíveis, e em que o contrato se limite ao estritamente necessário para atender à situação de urgência.²⁷⁰

Não obstante a excecionalidade do regime de contratação, o legislador entendeu manter os limites substantivos previstos no art.º 129.º do CCP, ou seja, o prazo de vigência do contrato não pode ser prorrogado, nem ter duração superior a um ano, a contar da decisão de adjudicação²⁷¹, e o preço contratual não é passível de revisão. Permitem-se, todavia, as modificações objetivas, por força de factos que, nos termos gerais, o consintam ou imponham (cf. os art.ºs 312.º e 314.º do CCP, nomeadamente).

²⁶⁹ Cfr. os CAD20200010, CAD20200049, CAD20200075, CAD20200078, CAD20200080, CAD20200083, CAD20200101 e CAD20200112 (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/2.4-Procedimentos de contratação).

²⁷⁰ A admissibilidade de um procedimento de ajuste direto, determinado por uma urgência imperiosa, dar origem a um contrato de execução prolongada (isto é, que as quantidades contratadas possam ir além das necessidades imediatas), está relacionada com a circunstância de essa ser a única forma de garantir bens ou serviços que, de outro modo, poderiam ser desviados para outros contratos.

Por exemplo, se o adquirente necessitar, no imediato, de 50 ventiladores, e de outros 100 no médio prazo, tal não significa que seja obrigado a adquirir os primeiros 50 por ajuste direto e a lançar um procedimento concursal para adquirir os outros 100, visto que esta atuação exporia o adquirente ao risco real de, no concurso subsequente, não existirem propostas por, entretanto, os 100 ventiladores disponíveis terem tido outro destino. Assim, a aquisição imediata de 150 ventiladores por ajuste direto, que garanta, desde logo, o compromisso do fornecedor com essa quantidade, pode ser racional e perfeitamente justificada, à luz do imperativo de proporcionalidade, que não se limita a proibir apenas a contratação de excesso, também serve para justificar a **contratação do suficiente** (cfr. o texto “COVID-19 E CONTRATAÇÃO PÚBLICA - O Regime Excepcional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março”, por MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, pág. 27 e 28.).

²⁷¹ A Lei n.º 30/2021, de 21/05 (em vigor desde 20/06) alterou a redação da al. a) do art.º 129.º do CCP, cujo limite do prazo de vigência passou para três anos a contar da data da adjudicação (cfr. o CD/02-Documentação de suporte/1.5 e 2-Legislação/CCP e plataforma CP).

A análise aqui efetuada evidenciou que em nenhum dos contratos verificados foi excedido o prazo previsto na alínea a) do art.º 129.º do CCP, na redação então em vigor, apesar de 8 procedimentos terem sido dados por concluídos pelo SESARAM²⁷² sem que tivessem sido integralmente executados.

Acresce que alguns dos contratos tiveram prazos de execução consideravelmente longos²⁷³, sem que das peças procedimentais constasse, de forma expressa, a fundamentação para essa necessidade.

Em sede de contraditório, os responsáveis da entidade auditada justificaram²⁷⁴ a dilação da execução dos contratos com os constrangimentos e garantias de segurança no abastecimento destes bens, resultantes de sermos uma região insular, em que *“até os transportes aéreos e marítimos foram extremamente afetados”* com a pandemia, embora reconheçam que *“a fundamentação expressa em alguns processos poderia ter sido mais aprofundada, o que, no entanto, se deveu ao ímpar quadro circunstancial em que os mesmos se enquadraram”*.

É uma explicação plausível.

Relativamente à redução das quantidades fornecidas, os mesmos responsáveis alegaram que os programas de concurso já previam que, em sede de execução dos contratos, pudessem ser fornecidas quantidades inferiores às indicadas (que resultam de uma estimativa de consumo).

²⁷² Trata-se dos procedimentos em que não existia deliberação do Conselho de Administração a alterar o valor adjudicado (CAD20200010, CAD20200049, CAD20200075, CAD20200078, CAD20200080, CAD20200083, CAD20200101 e CAD20200112).

²⁷³ Veja-se o caso dos procedimentos CAD20200010, CAD20200012, CAD20200017, CAD20200040, CAD20200042, CAD20200060, CAD20200087, CAD20200112, cujo prazo de execução, contado a partir da decisão de adjudicação, excedeu os 200 dias (cfr. o Anexo V).

²⁷⁴ Cfr. o ponto 1.6. deste Relatório, alusivo ao princípio do contraditório.

3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o âmbito e o resultado das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. Foram comunicados pelo SESARAM, EPE-RAM aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Saúde, nos termos do art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020, 542 contratos de aquisição de bens e serviços celebrados no ano de 2020, abrangidos por este regime excepcional destinado ao combate da pandemia da Covid-19, envolvendo o dispêndio (sem IVA) do montante global de 19,3 milhões de euros (cf. o ponto 2.1.).
2. Os 41 contratos²⁷⁵, no montante de 13,8 milhões de euros²⁷⁶ (sem IVA), cujos procedimentos foram objeto de verificação nesta auditoria, foram desenvolvidos em geral de acordo com o regime jurídico aplicável, evidenciando-se, todavia, as seguintes insuficiências que, caso sejam ultrapassadas, favorecerão uma melhor proteção dos interesses públicos:
 - a) Foi identificada uma situação em que não havia evidência da realização do controlo quantitativo da receção dos bens adquiridos e quatro outras em que há divergências entre as quantidades recebidas e as quantidades faturadas. A não elaboração de autos de receção, no caso dos bens de consumo corrente, leva ainda a que não fique explicitado o controlo da sua qualidade [cfr. o ponto 2.3.];
 - b) A formação dos aludidos 41 contratos foi feita com recurso ao procedimento do ajuste direto com fundamento no art.º 24.º n.º 1 al. c) do CCP²⁷⁷, conjugado com o art.º 2.º n.º 1 do DL n.º 10-A/2020, que consagrou um regime excepcional e temporário de resposta à epidemia do SARS-CoV-2, quando, ultrapassada a fase inicial da emergência, seria preferível uma maior abertura à sã e leal concorrência dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos [cfr. o ponto 2.4.A)].
 - c) A concreta fundamentação da escolha do procedimento do ajuste direto não explicitou os motivos que impossibilitariam, em cada caso, o cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nem indicou, em 11 dos 41 procedimentos selecionados, os motivos da escolha das entidades convidadas [cfr. o ponto 2.4.B)].
 - d) A falta de evidência documental da intervenção dos gestores dos contratos levou a que a sua nomeação pudesse e possa ser percebida como o cumprimento de um mero formalismo legal, ao invés de concretizar o acompanhamento e o controlo da respetiva execução [cfr. o ponto 2.4.G)].

²⁷⁵ Traduzidos em produtos de laboratório, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, concretamente, reagentes para deteção por PCR do SARS-CoV-2, luvas, fatos e batas de proteção, zaragatoas, máscaras de alta filtração bacteriana, ventiladores, camas e contentores incineráveis para resíduos hospitalares.

²⁷⁶ Montante que passou para 12,9 M€, na sequência das deliberações do Conselho de Administração que alteraram os montantes adjudicados ou extinguiram os respetivos procedimentos de contratação.

²⁷⁷ Permite o recurso ao ajuste direto, independentemente do valor do contrato, “[n]a medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não podem ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.”

- e) Nem todos os intervenientes nos processos de contratação analisados subscreveram as declarações de inexistência de conflito de interesses [cfr. o ponto 2.4.H)].
- f) Não obstante os contratos se encontrarem publicitados no Portal dos Contratos Públicos nos termos impostos pelo art.º 2.º n.º 4 do DL n.º 10-A/2020, nem sempre o foram em tempo oportuno e/ou continham toda a informação necessária [cf. o ponto 2.4.I)].
- g) Em 4 dos contratos, no valor total de 0,5 milhões de euros (sem IVA), o recurso ao mecanismo legal da extrema urgência não se encontra suficientemente fundamentado, assim como a demonstração da conformação do fim visado com qualquer uma das finalidades previstas no art.º 1.º n.º 2 do DL n.º 10-A/2020, ou seja, a prevenção, a contenção, a mitigação e/ou o tratamento do vírus SARS-CoV-2 [cfr. o ponto 2.4.J)].
- h) Por conta de 12 dos referidos contratos e conforme consentido pelo n.º 6 do art.º 2.º do regime excecional de contratação pública, foram efetuados adiantamentos do preço ao adjudicatário, no montante de 3,5 milhões de euros [cf. o ponto 2.4.M)].
- i) Devido à alteração do regime do IVA, acabou sendo realizado um pagamento a mais no **montante de 26 162,50€, referente ao** imposto inicialmente cobrado pelo fornecedor, no procedimento de contratação CAD20200044, o qual ainda não tinha sido restituído ao SESARAM em 25/10/2021 [cfr. o ponto 2.4.N)];
- j) Em nenhum dos contratos analisados foi excedido o prazo limite de execução (um ano) previsto na alínea a) do art.º 129.º do CCP, apesar de oito procedimentos terem sido dados por concluídos pelo SESARAM sem que tivessem sido integralmente executados e de alguns procedimentos terem prazos de execução consideravelmente longos sem que das peças procedimentais constasse, de forma expressa, a fundamentação para essa necessidade [cfr. o ponto 2.4.P)].

4. RECOMENDAÇÕES

Perante a matéria exposta no presente relatório, o Tribunal de Contas recomenda aos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM que diligenciem no sentido de:

1. Promover o recurso a procedimentos de adjudicação o mais possível abertos à concorrência e, ainda, justificar explicitamente a impossibilidade ou grave inconveniência do recurso a outro tipo de procedimento nos casos excecionais em que a lei o permita;
2. Fundamentar expressamente o recurso ao procedimento adotado e a escolha dos fornecedores convidados, de modo a facilitar o heterocontrolo dos princípios (i) da sã e leal concorrência para a prossecução dos interesses públicos (bem comum), (ii) da igualdade de tratamento de todos os operadores económicos para a prossecução dos interesses públicos, (iii) da transparência para a prossecução dos interesses públicos e (iv) da imparcialidade para a prossecução dos interesses públicos;
3. Publicitar nos termos e prazos legais os contratos celebrados, designadamente no Portal dos Contratos Públicos;
4. Diligenciar formalmente por uma maior intervenção do gestor dos contratos e providenciar pela inclusão da documentação demonstrativa da referida intervenção para os fins e efeitos previstos no art.º 290.º-A do CCP;
5. Limitar o pagamento de valores em adiantamento ao estritamente necessário, de modo a reduzir o risco de os fornecimentos virem a ser deficientes ou de serem realizados pagamentos sem contrapartida adequada;
6. Diligenciar formalmente junto dos diferentes departamentos para que adotem controlos básicos que (i) impeçam eventuais desvios de bens e assegurem (ii) a segregação de funções, (iii) a adequada e atempada avaliação de necessidades, (iv) a monitorização atempada dos fornecimentos em trânsito, (v) a verificação cruzada dos documentos de despesa, (vi) a confirmação atempada da entrega dos bens e (vi) as verificações físicas quantitativas e qualitativas.
7. Acompanhar o processo de execução fiscal movido contra o fornecedor *PCBC - Portugal Consulting and Business Company, Unipessoal, Lda.*, no âmbito do procedimento de contratação CAD20200044.

5. DECISÃO

Pelo exposto, decido, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e ao abrigo do disposto nos art.ºs 78.º n.º 2 alínea a), 105.º n.º 1 e 107 n.º 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos Assessores, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Determinar ao **órgão** “Conselho de Administração” do SESARAM que nos comunique e comprove, até ao dia 30 de novembro do presente ano, o modo de cumprimento ou acatamento das Recomendações deste tribunal;
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja notificado:
 - Ao Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil;
 - À Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM;
 - Aos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE-RAM identificados no ponto 1.3.
- d) Entregar um exemplar deste Relatório ao Ministério Público, nos termos dos art.º 29.º n.º 4 e 54.º n.º 4 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no art.º 55.º n.º 2 da mesma Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelo SESARAM, EPE-RAM em 17 164,00 €, **de acordo com o** previsto no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²⁷⁸, aprovado pelo DL n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril (cfr. o Anexo VII);
- f) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

Funchal, Região Autónoma da Madeira, aos 07 dias do mês de julho de 2022.

O JUIZ CONSELHEIRO



(Paulo H. Pereira Gouveia)

²⁷⁸ Segundo o n.º 3 do art.º 2.º deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, estará **fixado em € 343,28**.

Participei na sessão.

A Assessora

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na sessão.

O Assessor

Alberto Miguel Faria Pestana

(Alberto Miguel Faria Pestana)

ANEXOS

I – Constituição da amostra (contratos analisados)

N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO CONTRATUAL ²⁷⁹	PREÇO CONTATUAL (SEM IVA) ²⁸⁰	DATA DE ADJUDICAÇÃO ²⁸¹	PRAZO DE EXECUÇÃO	PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE	ADJUDICATÁRIO	
1	CAD20200005	Fato integral c/ capuz - proteção 3 (vários tamanhos); e máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos	185 940,00€	23/03/2020	282 dias	26/03/2020	<i>MS Madeira Saúde, Unipessoal, Lda. (510601545)</i>
2	CAD20200003	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração, c/ elásticos; e máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	321 580,00€	02/04/2020	268 dias	06/05/2020	<i>Serlima Ambiente - Limpeza e Conservação, S.A. (511062052)</i>
3	CAD20200010	Reagentes e consumíveis p/ deteção por PCR do SARS-CoV-2	337 000,00€	02/04/2020	261 dias	16/04/2020	<i>Bioportugal Químico Farmacêutica (502380543)</i>
4	CAD20200017	Artigos para cuidados pessoais	103 638,00€	06/04/2020	259 dias	23/04/2020	<i>Logimade, Lda. (513927980)</i>
5	CAD20200032	Zaragatoa c/ meio de transporte p/ vírus	350 000,00€	06/04/2020	262 dias	14/04/2020	<i>Quilaban-Química Laboratorial Analítica, S.A. (500399670)</i>
6	CAD20200041	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	125 000,00€	06/04/2020	267 dias	09/04/2020	<i>GLSMED Trade, S.A. (513515119)</i>
7	CAD20200022	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos	490 000,00€	08/04/2020	267 dias	09/04/2020	<i>GLSMED Trade, S.A. (513515119)</i>
8	CAD20200044	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	113 750,00€	09/04/2020	266 dias	06/05/2020	<i>PCBC - Portugal Consulting and Business Company, Unipessoal, Lda. (514926546)</i>
9	CAD20200012	Reagentes e consumíveis p/ deteção por PCR do SARS-CoV-2	145 000,00€	13/04/2020	258 dias	28/04/2020	<i>Werfen Portugal, Lda. (501086110)</i>
10	CAD20200016	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	432 100,00€	13/04/2020	259 dias	20/04/2020	<i>Consumindu, Lda. (511222971)</i>

²⁷⁹ Conforme evidenciado nas peças dos inerentes procedimentos (o CE e/ou o convite a apresentação de proposta).

²⁸⁰ Definido nos termos do art.º 97.º do CCP (exclui o IVA, nos casos em que houver lugar, e contempla eventuais renovações contratuais).

²⁸¹ Cfr. deliberações contendo a decisão de adjudicação das referidas aquisições. Os inerentes contratos, dispostos por data da respetiva adjudicação, não foram reduzidos a escrito ao abrigo do art.º 95.º, n.º 2, al. c), do CCP.



N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO CONTRATUAL ²⁷⁹	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA) ²⁸⁰	DATA DE ADJUDICAÇÃO ²⁸¹	PRAZO DE EXECUÇÃO	PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE	ADJUDICATÁRIO	
11	CAD20200030	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos	150 000,00€	13/04/2020	259 dias	30/04/2020	<i>Berville, Lda. (515310581)</i>
12	CAD20200036	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos	118 000,00€	13/04/2020	255 dias	30/04/2020	<i>SENSYS - Solutions, Engineering and Systems, S.A. (508899427)</i>
13	CAD20200034	Fato descartável em tecido n/ tecido p/ bloco (diversos tamanhos)	(1) 150 000,00€	14/04/2020	259 dias	30/04/2020	<i>Paul Hartmann, Lda. (502271728)</i>
14	CAD20200049	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos	125 000,00€	15/04/2020	253 dias	24/04/2020	<i>Batist Medical Portugal, Unipessoal, Lda. (508592909)</i>
15	CAD20200048	Máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos; e máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	121 800,00€	17/04/2020	258 dias	30/04/2020	<i>MS Madeira Saúde, Unipessoal, Lda. (510601545)</i>
16	CAD20200054	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2; máscara cirúrgica c/ fixação nasal e filtração c/ elásticos; luva cirúrgica estéril s/ PO, em latex, hipoalergénico (diversos tamanhos); e termómetros infravermelhos	1 634 410,00€	17/04/2020	258 dias	05/05/2020	<i>Reportrues Lda. (510655017)</i>
17	CAD20200040	Papel higiénico e toalha de mãos	(2) 197 800,00€	21/04/2020	248 dias	30/04/2020	<i>Logimade, Lda. (513927980)</i>
18	CAD20200042	Roupas confeccionadas e atalhados diversos	(3) 123 999,80€	21/04/2020	245 dias	05/05/2020	<i>Meilex, Lda. (501759441)</i>
19	CAD20200015	Reagentes e consumíveis para deteção por PCR e para extração do SARS-CoV-2	1 692 067,00€	04/05/2020	240 dias	06/05/2020	<i>Alfagene - Novas Tecnologias das Ciências da Vida, Lda. (503387398)</i>
20	CAD20200060	Bata de proteção irrecuperável n/ estéril impermeável; e bata cirúrgica estéril (diversos tamanhos)	636 400,00€	07/05/2020	226 dias	30/07/2020	<i>ENERRE - Produções e Representações, Lda. (500732680)</i>
21	CAD20200061	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 3	(4) 125 000,00€	12/05/2020	232 dias	02/06/2020	<i>Típo Linha - Brindes Publicitários, Lda. (502531770)</i>
22	CAD20200068	Fato integral com capuz - proteção 5 e 6	190 000,00€	18/06/2020	177 dias	10/07/2020	<i>Vianas, Máquinas Ferramentas e Materiais de Incêndio, Lda. (501745068)</i>
23	CAD20200072	20 ventiladores de cuidados intensivos	²⁸² 428 883,00€	21/07/2020	60 dias	30/07/2020	<i>Medicinalia Cormédica - MCMedical, Lda. (500684324)</i>

²⁸² Despesa suportada pelo grupo hoteleiro *Pestana Hotel Group*, mediante crédito realizado junto da referida empresa à qual foi adjudicado o fornecimento.



N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO CONTRATUAL ²⁷⁹	PREÇO CONTATUAL (SEM IVA) ²⁸⁰	DATA DE ADJUDICAÇÃO ²⁸¹	PRAZO DE EXECUÇÃO	PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE	ADJUDICATÁRIO	
24	CAD20200078	Bata de proteção irrecuperável n/ estéril impermeável	109 000,00€	30/07/2020	148 dias	11/08/2020	ENERRE- Produções e Representações, Lda. (500732680)
25	CAD20200075	Luva de exame em nitrilo n/ est. hipoalergénica ambidextra (diversos tamanhos)	107 000,00€	18/08/2020	128 dias	23/10/2020	Sogenave - Sociedade Geral de Abastecimento à Navegação Hoteleira, S.A. (500271518)
26	CAD20200065	Zaragatoa c/ meio de transporte p/ vírus	175 000,00€	25/08/2020	127 dias	12/11/2020	Quilaban-Química Laboratorial Analítica, Lda. (500399670)
27	CAD20200080	Luvas de exame nitrilo s/ PO n/ estéril punho alto (diversos tamanhos)	130 000,00€	25/08/2020	120 dias	02/11/2020	ENERRE - Produções e Representações, Lda. (500732680)
28	CAD20200084	Luva de exame nitrilo n/ estéril hipoalerg. ambidextra (diversos tamanhos)	(5) 135 000,00€	25/08/2020	120 dias	23/10/2020	Batist Medical Portugal, Unipessoal, Lda. (508592909)
29	CAD20200086	Reagentes e consumíveis para a extração e deteção do SARS-CoV-2	687 796,47€	25/08/2020	126 dias	17/12/2020	Alfagene - Novas Tecnologias das Ciências da Vida, Lda. (503387398)
30	CAD20200083	Luvas de exame nitrilo n/ estéril hipoalerg. ambidextra (diversos tamanhos)	133 900,00€	27/08/2020	118 dias	18/11/2020	MS Madeira Saúde, Unipessoal, Lda. (510601545)
31	CAD20200087	Reagentes e consumíveis p/ extração, amplificação e deteção do SARS-CoV-2	(6) 648 460,80€	27/08/2020	122 dias	24/09/2020	Roche Sistemas de Diagnósticos, Lda. Sociedade Unipessoal (504282921)
32	CAD20200088	Bata de proteção irrecuperável não estéril impermeável	335 000,00€	27/08/2020	118 dias	20/11/2020	MS Madeira Saúde, Unipessoal, Lda. (510601545)
33	CAD20200085	Luva de exame nitrilo n/ estéril hipoalerg. ambidextra (diversos tamanhos)	110 000,00€	08/09/2020	114 dias	23/11/2020	GLSMED Trade, S.A. (513515119)
34	CAD20200093	Reagentes e consumíveis p/ extração e deteção dos vírus SARS-CoV-2 e Gripe	(7) 130 560,00€	10/09/2020	107 dias	24/09/2020	Werfen Portugal Lda. (501086110)
35	CAD20200097	Contentores incineráveis p/ resíduos hospitalares contaminados (dois tamanhos)	122 203,00€	24/09/2020	94 dias	12/11/2020	Logimade Lda. (513927980)
36	CAD20200104	Zaragatoa c/ meio de transporte p/ vírus c/ inativador	262 500,00€	15/10/2020	77 dias	19/11/2020	Quilaban - Química Laborat. Analítica, S.A. (500399670)



N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO CONTRATUAL ²⁷⁹	PREÇO CONTRATUAL (SEM IVA) ²⁸⁰	DATA DE ADJUDICAÇÃO ²⁸¹	PRAZO DE EXECUÇÃO	PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE	ADJUDICATÁRIO	
37	CAD20200101	Material hoteleiro diverso	114 175,00€	20/10/2020	71 dias	23/11/2020	<i>Meilex, Lda. (501759441)</i>
38	CAD20200119	Seringas e bombas perfusoras	426 800,00€	22/12/2020	3 dias	06/01/2021	<i>Iberdata Equipamentos, Lda. (501904921)</i>
39	CAD20200112	Reagentes e consumíveis para deteção e identificação dos vírus SARS-CoV-2, Gripe e RSV	1 201 581,25€	23/12/2020	184 dias	06/01/2020	<i>Alfagene - Novas Tecnologias das Ciências da Vida, Lda. (503387398)</i>
40	CAD20200014	35 camas para a UCI do HDNM	489 405,00€	28/12/2020	2 dias	07/01/2021	<i>Sano-Técnica, Lda. (500239819)</i>
41	CAD20200123	Máscara de alta filtração bacteriana Tipo 2	175 000,00€	28/12/2020	2 dias	13/01/2021	<i>MS Madeira Saúde, Unipessoal, Lda. (510601545)</i>
TOTAL		13 790 749,32€					

Notas:

- (1) O contrato foi extinto, nos termos da al. a) do art.º 330.º do CCP, por despacho do Conselho de Administração de 17/12/2020, proferida na Informação do GTJ n.º E2046789, tendo a sua execução financeira ascendido a 1 875,00€.
- (2) Foi alterado para 119 850,00€, na sequência da modificação objetiva do contrato, que procedeu à redução das quantidades e ao aumento do preço unitário dos bens (cfr. a deliberação do Conselho de Administração de 02/07/2020).
- (3) Foi alterado para 123 147,28€, em resultado da correção do preço unitário de um dos artigos e da impossibilidade de fornecimento de todas as unidades adjudicadas (cfr. a deliberação do Conselho de Administração de 10/12/2020).
- (4) Foi alterado para 62 500,00€, por impossibilidade do fornecedor em fornecer as quantidades adjudicadas (cfr. a deliberação do Conselho de Administração de 18/06/2020).
- (5) Foi alterado para 123 600,00€, por impossibilidade do fornecedor em fornecer as quantidades adjudicadas (cfr. a deliberação do Conselho de Administração de 27/10/2020).
- (6) O contrato foi extinto por impossibilidade do fornecedor em entregar os artigos e devido à devolução, pelo SESARAM, EPERAM, de artigos por apresentarem um prazo de validade curto, tendo a única fatura emitida pelo fornecedor (no montante de 9 976,32€, isento de IVA) sido anulada por Nota de Crédito (cfr. a deliberação do Conselho de Administração de 30/12/2020).
- (7) Foi alterado para 53 760,00€, devido ao Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM ter aprovado uma redução das quantidades adjudicadas (cfr. a deliberação do Conselho de Administração de 28/12/2020, proferida na Informação do Núcleo de Aprovisionamento n.º E20099533, de 23/12/2020).

II – Bens adquiridos ao abrigo do DL n.º 10-A/2020

N.º DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO	N.º DE LOTES POSTOS A CONCURSO	DESCRIÇÃO ²⁸³	QUANTIDADE (EM UNIDADES)	PREÇO CONTATUAL (SEM IVA)
CAD20200017 (Artigos para cuidados pessoais)	10 Lotes	Lote 1 – Papel higiénico crepado folha dupla c/ 38 mts aprox. (rolo)	200 000	26 000,00€
		Lote 2 – Saco amarelo em PEBD opaco (9+60+9)x850x0,008cm	10 000	1 100,00€
		Lote 3 – Saco em plástico azul, em PEBD, opaco (9+60+9)x850x0,008cm	100 000	11 000,00€
		Lote 4 – Saco preto em PEBD opaco (9+60+9)x850x0,008cm	200 000	18 000,00€
		Lote 5 – Saco vermelho em PEBD opaco (9+60+9)x850x0,008cm	100 000	11 000,00€
		Lote 6 – Saco em plástico incolor 300x400x0,040mm	10 000	16 500,00€
		Lote 7 – Saco em plástico incolor 600x600x0,040mm	10 000	16 500,00€
		Lote 8 – Saco preto em PEAD opaco p/ vómitos (6+12+6)x320x0,004cm	200	458,00€
		Lote 9 – Saco plástico estéril c/ fecho 150x230 p/ recolha amostras prod. alimentares	20	580,00€
		Lote 10 – Guardanapo em papel absorvente 1 face 23x23cm/22x22 aprox.	10 000	2 500,00€
TOTAL			—	103 638,00€
CAD20200040	3 Lotes	Lote 1 – Papel higiénico crepado, folha dupla, c/ 38 mt aprox.	250 000	32 500,00€
		Lote 2 – Toalha de mão crepada irrecuperável 25,5x20,5 c/ sist. de dobragem em Z	250 000	142 500,00€
		Lote 3 – Papel higiénico Jumbo 2/fls (19,5x9cm, c/6,5 mand.) 150 mts aprox., 380 gr	40 000	22 800,00€
TOTAL			—	197 800,00€
CAD20200004 2 (Roupas confeccionadas e atalhados diversos)	29 Lotes	Lote 1 – Saco tecido cor vermelha c/ 2 mt diam. X 1 mt alt., fundo 50x50cm, c/ fita de nastro	400	9 180,00€
		Lote 2 – Pano limpeza turco azul 65x65cm aprox., c/ gde poder absorvente	200	470,00€
		Lote 3 – Pano limpeza turco vermelho 65x65cm aprox., c/ gde poder absorvente	500	1 200,00€
		Lote 4 – Pijama p/ adulto 100% alg. completo, popeline, azul claro - Tam. XL	750	7 312,50€
		Lote 5 – Farda em tecido 100% alg. verde musgo, comp. p/ túnica e calça - Tam. XXXXL	50	825,00€
		Lote 6 – Farda em tecido 100% alg. amarelo canário, composta p/ túnica e calça - Tam. S	300	4 950,00€
		Lote 7 – Farda em tecido 100% alg. amarelo canário, composta p/ túnica e calça - Tam. M	450	7 425,00€
		Lote 8 – Farda em tecido 100% alg. amarelo canário, composta p/ túnica e calça - Tam. L	600	9 900,00€
		Lote 9 – Farda em tecido 100% alg. amarelo canário, composta p/ túnica e calça - Tam. XL	600	9 900,00€
		Lote 10 – Farda em tecido 100% alg. amarelo canário, composta p/ túnica e calça - Tam. XXL	300	4 950,00€
		Lote 11 – Farda em tecido 100% alg. <i>bordeaux</i> , composta p/ túnica e calça - Tam. S	50	734,00€

²⁸³ Conforme evidenciado no mapa identificativo dos artigos cujo fornecimento integra o objeto de cada um dos contratos.



N.º DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO	N.º DE LOTES POSTOS A CONCURSO	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE (EM UNIDADES)	PREÇO CONTATUAL (SEM IVA)		
CAD20200042 (Roupas confeccionadas e atalhados diversos)	29 Lotes	Lote 12 – Farda em tecido 100% alg. <i>bordeaux</i> , composta p/ túnica e calça - Tam. M	350	5 138,00€		
		Lote 13 – Farda em tecido 100% alg. <i>bordeaux</i> , composta p/ túnica e calça - Tam. L	200	2 936,00€		
		Lote 14 – Farda em tecido 100% alg. <i>bordeaux</i> , composta p/ túnica e calça - Tam. XL	200	2 936,00€		
		Lote 15 – Farda em tecido 100% alg. <i>bordeaux</i> , composta p/ túnica e calça - Tam. XXL	50	734,00€		
		Lote 16 – Farda em tecido 100% alg. azulão, composta p/ túnica e calça - Tam. S	50	1 050,00€		
		Lote 17 – Farda em tecido 100% alg. azulão, composta p/ túnica e calça - Tam. M	360	7 560,00€		
		Lote 18 – Farda em tecido 100% alg. azulão, composta p/ túnica e calça - Tam. L	340	7 140,00€		
		Lote 19 – Farda em tecido 100% alg. azulão, composto p/ túnica e calça - Tam. XL	340	7 140,00€		
		Lote 20 – Farda em tecido 100% alg. azulão, composto p/ túnica e calça - Tam. XXL	160	3 360,00€		
		Lote 21 – Camisa p/ RX em pano branco 100% alg., aberta atrás	300	2 805,00€		
		Lote 22 – Fronha pano branco 100% alg. c/ logot. SESARAM em azul 60x50cm	900	1 017,00€		
		Lote 23 – Fronha pano branco 100% alg. c/ logot. SESARAM em azul 50x40cm	380	486,40€		
		Lote 24 – Lençol pano branco 100% alg. logotipo SESARAM azul 180x280cm	2 700	13 095,00€		
		Lote 25 – Resguardo pano branco 100% alg. logotipo SESARAM em azul 140x180cm	2 880	7 920,00€		
		Lote 26 – Protetor almofada impermeável malha plastific./1 lado 100% alg. 60x50 cm	660	1 788,60€		
		Lote 27 – Toalha p/ banho turca branca c/ logot. SESARAM em azul 150x100cm	1 000	4 910,00€		
		Lote 28 – Toalha p/ banho turca branca p/ bebé c/ logot. SESARAM em azul 100x100cm	960	3 302,40€		
		Lote 29 Lote 28 – Toalha de rosto turca branca c/ logot. SESARAM em azul 100x50cm	630	1 127,70€		
		TOTAL			—	123 999,80€
		CAD20200101 (Material hoteleiro diverso)	10 Lotes	Lote 1 – Camisa dormir azul claro, m/ manga aberta atrás, presa c/ 2 nastros popeline - Tam. GR	2 000	12 580,00€
Lote 2 – Pijama p/ adulto 100% alg., completo, popeline, azul claro - Tam. XL	1 250			12 187,50€		
Lote 3 – Resguardo pano branco 100% alg. c/ logotipo SESARAM, azul, 140x180cm	2 400			6 600,00€		
Lote 4 – Fronha pano branco 100% alg. c/ logotipo SESARAM, azul, 60x50cm	1 000			2 710,00€		
Lote 5 – Pano limpeza turco vermelho 65x65 cm, c/ gde poder absorvente	4 000			9 600,00€		
Lote 6 – Pano limpeza turco castanho 65x65 cm, c/ gde poder absorvente	5 000			10 250,00€		
Lote 7 – Pano limpeza turco azul 65x65 cm, c/ gde poder absorvente	2 300			5 405,00€		
Lote 8 – Pano limpeza turco verde 65x65 cm, c/ gde poder absorvente	2 800			5 740,00€		
Lote 9 – Saco em sarjão vermelho c/ 2x1mt e fundo 50x50cm	1 750			40 162,50€		
Lote 10 – Saco lona crua c/ 2x1mt e fundo 50x50cm, 65% alg. e 35% poliéster	1 200			10 200,00€		
TOTAL			—	114 175,00€		
TOTAL GERAL			—	548 165,60€		

III – Adiantamentos realizados pelo SESARAM, EPE-RAM no ano de 2020

(em euros)

N.º DE PROCEDIMENTO	BENS ADQUIRIDOS	FORNECEDOR	ADJUDICAÇÃO		RECIBO (EMITIDO PELO SESARAM)				AUTORIZAÇÃO DO CA
			DATA	VALOR (€)	N.º	DATA	VALOR (€)	%	
C AD20200003	Máscaras	Serlima Ambiente, S.A.	02/04/2020	321 580,00	20.05.00245	24/03/2020	384.481,05	100% c/IVA	23/03/2020
					20.10.00511	20/10/2020	-69.332,65	Devolução IVA	-
C AD20200005	Fatos integrais	MS, Unipessoal, Lda.	23/03/2020	185.940,00	20.04.00073	03/04/2020	185.940,00	100% s/IVA	03/04/2020
C AD20200016	Máscaras	CONSUMINDU, Lda.	13/04/2020	432.100,00	20.03.00645	26/03/2020	369.013,40	70% c/IVA	26/03/2020
C AD20200022	Máscaras	GLSMED Trade, S.A.	08/04/2020	490.000,00	20.04.00236	08/04/2020	301.350,00	50% c/IVA	08/04/2020
C AD20200030	Máscaras	BERIVILLE, Lda.	13/04/2020	150.000,00	20.04.00383	16/04/2020	92.250,00	50% c/IVA	16/04/2020
C AD20200041	Máscaras	GLSMED Trade, S.A.	06/04/2020	125.000,00	20.04.00235	08/04/2020	76.875,00	50% c/IVA	08/04/2020
C AD20200044	Máscaras	PCBC, Unipessoal, Lda.	09/04/2020	113.750,00	20.04.00240	09/04/2020	41.973,75	100% c/IVA	09/04/2020
					20.04.00422	20/04/2022	12.592,13		20/04/2020
					20.04.00512	22/04/2020	85.346,62		22/04/2020
C AD20200048	Máscaras	MS, Unipessoal, Lda.	17/04/2020	121.800,00	20.04.00420	20/04/2020	121.800,00	100% s/IVA	20/04/2020
C AD20200054	Máscaras	REPORTRUES, Lda.	17/04/2020	1.634.410,00	20.04.00441	21/04/2020	1.395.786,14	70% c/IVA	17/04/2020
C AD20200060	Batas cirúrgicas	ENERRE, Lda.	07/05/2020	636.400,00	20.05.00532	21/05/2020	275.625,00	35% c/IVA)	21/05/2020
C AD20200061	Máscaras	Tipo Linha, Lda.	12/05/2020	62.500,00	20.06.00044	03/06/2020	31.250,00	50% s/IVA	02/06/2020
C AD20200088	Batas proteção	MS, Unipessoal, Lda.	27/08/2020	335.000,00	20.09.00282	09/09/2020	167.500,00	50% s/IVA	09/09/2020
TOTAL				4.608.480,00			3.472.450,44		

IV – Diferenças entre os pagamentos e os montantes inicialmente adjudicados

(em euros)

N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO	VALOR INICIALMENTE ADJUDICADO	ALTERAÇÃO DA ADJUDICAÇÃO/ EXECUÇÃO	DIVERGÊNCIA	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	JUSTIFICAÇÃO
CAD20200003	Máscaras	321 580,00	315 148,40	6 431,60	n.a.	Fornecedor concedeu um desconto de pronto pagamento de 2% sobre a fatura.
CAD20200010	Reagentes e consumíveis	337 000,00	192 090,00	144 910,00	n.e.	Não chegaram a ser encomendados 43 kits, que totalizavam 144 910,00€ (valor isento de IVA) , em conformidade com o previsto na cláusula 1.2. do Caderno de Encargos ²⁸⁴ .
CAD20200015	Reagentes e consumíveis	1 692 067,00	1 645 955,00	46 112,00	n.a.	Alguns bens entregues pelo fornecedor ocorreram a custo zero.
CAD20200034	Fatos descartáveis	150 000,00	1 875,00	148 125,00	17/12/2020	Extinto por impossibilidade definitiva do fornecedor em fornecer os bens adjudicados, nos termos da al. a) do art.º 330.º do CCP.
CAD20200040	Papel higiénico e toalhas de mão	241 316,00	146 216,96	95 099,04	02/07/2020	Modificação objetiva do contrato, que procedeu à redução das quantidades e ao aumento do preço unitário dos bens.
CAD20200042	Roupas e atalhadós	152 519,75	151 471,15	1 048,60	10/12/2020	Foi necessário o SESSARAM, EPERAM corrigir o preço unitário de um dos artigos e o fornecedor não pôde fornecer todas as unidades.
CAD20200049	Máscaras cirúrgicas	125 000,00	124 900,00	100,00€	n.e.	De acordo com a proposta do fornecedor, a quantidade mínima de fornecimento era de 1000 unidades.
CAD20200060	Batas	636 400,00	624 400,00	12 000,00	n.a.	Houve devolução de quantidades pelo SESARAM, EPERAM.
CAD20200061	Máscaras FFP3	125 000,00	62 500,00	62 500,00	18/06/2020	Indisponibilidade do fornecedor em fornecer as quantidades inicialmente adjudicadas.

²⁸⁴ Segundo o qual “[a]s quantidades indicadas resultam de uma estimativa máxima de consumo para o período de vigência do contrato, podendo, por conseguinte, em sede de execução do mesmo, serem fornecidas quantidades inferiores, de acordo com as necessidades do contraente público”.

N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO	VALOR INICIALMENTE ADJUDICADO	ALTERAÇÃO DA ADJUDICAÇÃO/ EXECUÇÃO	DIVERGÊNCIA	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	JUSTIFICAÇÃO
CAD20200075	Luvas	107 000,00	106 358,00	642,00	n.e.	Unidades encomendadas, mas não entregues pelo fornecedor.
CAD20200078	Batas proteção	109 000,00	108 550,00	450,00	n.e.	Unidades faturadas, mas não entregues pelo fornecedor (este emitiu Nota de Crédito).
CAD20200080	Luvas	130 000,00	96 980,00	33 020,00	n.e.	Unidades faturadas, mas não entregues pelo fornecedor (este emitiu Nota de Crédito).
CAD20200083	Luvas	133 900,00	133 694,00	206,00	n.e.	Unidades faturadas, mas não entregues pelo fornecedor (este emitiu Nota de Crédito).
CAD20200084	Luvas	135 000,00	123 600,00	11 400,00	27/10/2020	Indisponibilidade do fornecedor em fornecer as quantidades inicialmente adjudicadas.
CAD20200087	Reagentes e consumíveis	648 460,80	0,00	648 460,80	30/12/2020	Impossibilidade do fornecedor em entregar os artigos. Existiu também devolução de alguns artigos entregues pelo fornecedor, devido a terem curto prazo de validade, tendo a única fatura emitida ²⁸⁵ sido anulada por Nota de Crédito do fornecedor.
CAD20200093	Reagentes e consumíveis	130 560,00	53 760,00	76 800,00	28/12/2020	Aprovada uma redução das quantidades adjudicadas em conformidade com o previsto na cláusula 1.2. do Caderno de Encargos.
CAD20200101	Material hoteleiro	140 435,25	139 792,11	643,14	n.e.	O fornecedor não produziu as unidades em falta, por serem residuais.
CAD20200112	Reagentes e consumíveis	1 201 581,25	1 146 788,16	54 793,05	n.e.	O SESARAM, EPERAM prescindiu de 3 kits (no valor de 46 664,40€), ao abrigo da Cláusula 1.2. do Caderno de Encargos. Os restantes artigos (pontas, no valor de 8 128,65€), apesar de encomendados, não foram fornecidos por rutura do fornecedor.

²⁸⁵ Fatura n.º 7570365349, de 28/12/2020, no montante de 12 270,87€ (c/ IVA).



Handwritten signature

N.º DE PROCEDIMENTO	OBJETO	VALOR INICIALMENTE ADJUDICADO	ALTERAÇÃO DA ADJUDICAÇÃO/ EXECUÇÃO	DIVERGÊNCIA	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	JUSTIFICAÇÃO
TOTAL		6 516 820,05	5 174 078,78	1 342 741,27		

V - Prazos de execução

(em dias)

PROCEDIMENTO (N.º)	PRAZO DE EXECUÇÃO PREVISTO (BASE.GOV)	PRAZO DE EXECUÇÃO REAL (TEMPO DECORRIDO ATÉ À ÚLTIMA FATURA)			SITUAÇÃO
		DESDE O PEDIDO DE COMPRA	DESDE A DECISÃO DE CONTRATAR	DESDE A DECISÃO DE ADJUDICAÇÃO	
CAD20200003	268	55	51	41	Concluído até 31/12/2020
CAD20200005	283	8	6	1	Concluído até 31/12/2020
CAD20200010	261	226	221	211	Concluído até 31/12/2020 (último pagamento em 10/05/2021)
CAD20200012	258	273	268	247	Concluído até 31/12/2020
CAD20200014	2	103	76	65	Concluído (faturado em 03/03/2021 e pago em 22/04/2021)
CAD20200015	240	52	18	11	Concluído até 31/12/2020, embora não tenha sido emitida fatura no valor de 46 112,00€, devido às unidades terem sido fornecidas a custo zero
CAD20200016	259	51	49	31	Concluído até 31/12/2020
CAD20200017	259	255	252	242	Concluído (faturas emitidas em 2020 e último pagamento em 09/02/2021)
CAD20200022	267	64	57	51	Concluído até 31/12/2020
CAD20200030	259	66	69	52	Concluído até 31/12/2020
CAD20200032	262	69	61	57	Concluído até 31/12/2020
CAD20200034	259	141	126	115	Concluído até 31/12/2020 (último pagamento em 10/05/2021)
CAD20200036	255	52	50	39	Concluído até 31/12/2020
CAD20200040	248	250	224	216	Concluído até 31/12/2020 (valor executado foi de 146 216,96€, em vez de 241 316,00€, na sequência da Modificação Objetiva do Contrato)
CAD20200041	267	57	57	53	Concluído até 31/12/2020
CAD20200042	245	345	261	253	Concluído (última fatura de 30/12/2020 só foi paga em 27/08/2021)
CAD20200044	266	2	1	-1 (2)	Concluído até 31/12/2020 (falta fornecedor emitir Nota de Crédito e-devolver o valor do IVA, devido ao SESARAM considerar isenção)
CAD20200048	258	51	44	40	Concluído até 31/12/2020



Handwritten signature

PROCEDIMENTO (N.º)	PRAZO DE EXECUÇÃO PREVISTO (BASE.GOV)	PRAZO DE EXECUÇÃO REAL (TEMPO DECORRIDO ATÉ À ÚLTIMA FATURA)			SITUAÇÃO
		DESDE O PEDIDO DE COMPRA	DESDE A DECISÃO DE CONTRATAR	DESDE A DECISÃO DE ADJUDICAÇÃO	
CAD20200049	253	68	63	61	Concluído até 31/12/2020 (faturado menos 100,00€, devido ao fornecedor não ter fornecido as 200 unidades de máscaras cirúrgicas, uma vez que na sua proposta, a quantidade mínima de fornecimento era de 1000 unidades)
CAD20200054	258	29	27	26	Concluído até 31/12/2020
CAD20200060	226	278	253	246	Concluído até 31/12/2020
CAD20200061	232	119	110	98	Concluído até 31/12/2020 ((valor adjudicado foi reduzido para metade, devido a indisponibilidade do fornecedor)
CAD20200065	127	72	49	44	Concluído até 31/12/2020
CAD20200068	177	80	42	26	Concluído até 31/12/2020
CAD20200072	60	307	191	184	Concluído (última fatura é de 21/01/2021 paga através de donativo)
CAD20200075	128	235	214	188	Concluído (última fatura de 31/03/2021 e último pagamento em 11/08/2021)
CAD20200078	148	162	161	154	Concluído (fatura de 11/08/2020 paga em 27/05/2021; devido às quantidades não entregues, o valor faturado foi inferior, em 450,00€, ao adjudicado)
CAD20200080	120	174	161	142	Concluído até 31/12/2020 (último pagamento a 10/05/2021)
CAD20200083	118	165	152	131	Concluído (fatura de 29/12/2020 paga em 25/05/2021; devido às quantidades não entregues, o valor faturado foi inferior, em 206,00€, ao adjudicado)
CAD20200084	120	145	132	113	Concluído (fatura de 07/09/2020 paga em 26/02/2021; devido aos bens não entregues, o valor faturado foi inferior em 11.340,00€ ao adjudicado)
CAD20200085	114	89	74	46	Concluído (fatura de 19/10/2020 paga em 12/05/2021)
CAD20200086	126	146	133	112	Concluído (último pagamento ocorreu em 01/04/2021)
CAD20200087	122	-	-	-	Não teve execução
CAD20200088	118	73	57	50	Concluído até 31/12/2020
CAD20200093	107	147	138	131	Concluído (última fatura de 19/01/2021 paga em 25/05/2021; o valor adjudicado foi reduzido para 53 760,00€ por redução do n.º de unidades)



PROCEDIMENTO (N.º)	PRAZO DE EXECUÇÃO PREVISTO (BASE.GOV)	PRAZO DE EXECUÇÃO REAL (TEMPO DECORRIDO ATÉ À ÚLTIMA FATURA)			SITUAÇÃO
		DESDE O PEDIDO DE COMPRA	DESDE A DECISÃO DE CONTRATAR	DESDE A DECISÃO DE ADJUDICAÇÃO	
CAD20200097	94	82	74	67	Concluído até 31/12/2020
CAD20200101	71	84	78	71	Concluído (última fatura de 30/12/2020 paga em 26/05/2021; só foi faturado 139 792,11€, quando o valor adjudicado era de 140 435,25€, devido à empresa não ter produzido essas quantidades, por serem residuais)
CAD20200104	77	24	17	15	Concluído até 31/12/2020
CAD20200112	184	282	239	237	Concluído (com 462 353,16€ faturados em 2021 e todos os pagamentos realizados em 2021)
CAD20200119	3	23	20	8	Concluído (faturado em 30/12/2020, mas pago em 28/05/2021)
CAD20200123	2	7	2	2	Concluído (fatura de 30/12/2020 paga em 25/05/2021)



Handwritten signature

VI – Contraditório apresentado pela Presidente do CA



581
FBater

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Dr. Paulo Gouveia e Silva
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo N.º 24
9000-051 Funchal

Handwritten signature

Sua Referência:
Proc. n.º 02/21 - AUD/FS

Sua Comunicação:
S1136/2022

Serviço de Saúde da RAM, EPERAM

SAÍDA

S.22002389 2022/05/26
Classificação: 3.3

Assunto: Auditoria de conformidade às despesas do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19- Princípio do contraditório/Audição prévia.

Maria Rafaela Rodrigues Fernandes, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (SESARAM, EPERAM), notificada no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, dirige-se a V.Ex.a nos seguintes termos:

1

I. O Relato

- a) A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas (Tdc), tendo sido orientada para o levantamento e análise dos procedimentos, atos e contratos adjudicados pelo SESARAM, EPERAM relativos à aquisição de bens e de serviços direcionados para a luta contra a Covid-19, circunscrita ao período temporal entre 12 de março e 31 de dezembro de 2020, que embora isentos de fiscalização prévia são geradores de despesas, com vista a aferir a sua conformidade face à legislação constante do regime excecional e transitório aplicável em contexto da pandemia, visando concretizar os seguintes objetivos operacionais:

SESARAM, EPERAM • Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal • Madeira
Telef: 291 709 600 • Fax: 291 709 601 • www.sesar.am.pt • Contribuinte: 511 228 848



fk

1. Caraterizar a entidade pública a auditar;
2. Analisar o regime excecional e transitório de resposta à epidemia da Covid-19, na área da contratação pública, e respetiva aplicação na Região;
3. Aferir a legalidade e a regularidade dos atos e contratos com a aquisição de bens e serviços na área da saúde, à luz do regime excecional; e
4. Confirmar a existência de medidas de controlo, em contexto de pandemia, na área a auditar, bem como a correspondente implementação."

b) Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:

1. "Foram comunicados pelo SESARAM, EPERAM aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Saúde, nos termos do art.º 2.º, n.º 4, do DL 10-A/2020, de 13 de março, 542 contratos de aquisição de bens e serviços, celebrados no ano de 2020, abrangidos por este regime excecional destinado ao combate da pandemia da Covid-19, envolvendo o dispêndio (sem IVA) do montante global de 19,3 milhões de euros. (cf. o ponto 2.1.).
2. Os 41 contratos, no montante de 13,8 milhões de euros (sem IVA), cujos procedimentos foram objeto de verificação nesta auditoria foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico aplicável, evidenciando-se, todavia, as seguintes insuficiências que, caso sejam ultrapassadas, poderão favorecer uma melhor proteção do interesse público:
 - a) Foi identificada uma situação em que não havia evidência da realização do controlo quantitativo da receção dos bens adquiridos e de quatro outras em que há divergências entre as quantidades recebidas e as quantidades faturadas. A não elaboração de autos de receção, no caso dos bens de consumo corrente, leva ainda a que não fique explícito o controlo à sua qualidade [cfr. o ponto 2.3.];
 - b) A formação dos aludidos 41 contratos foi feita com recurso ao procedimento de ajuste direto com fundamento no art.º 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, conjugado com o art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020, de 13/03, que consagrou um regime excecional e temporário de resposta à epidemia do SARS-CoV-2 quando, ultrapassada a fase inicial da emergência, seria preferível uma maior abertura dos procedimentos à concorrência [cfr. o ponto 2.4.A)];
 - c) A concreta fundamentação da escolha do procedimento do ajuste direto não expôs os motivos que impossibilitariam, em cada caso, o cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nem indicou, em 11 dos 41 procedimentos selecionados, os motivos da escolha das entidades convidadas [cfr. o ponto 2.4.B)];
 - d) A falta de evidência documental da intervenção dos gestores dos contratos leva a que a sua nomeação possa ser percebida como o cumprimento de um mero formalismo legal, ao invés de concretizar o acompanhamento e controlo da respetiva execução [cfr. o ponto 2.4.G)];
 - e) Nem todos os intervenientes nos processos de contratação analisados subscreveram as declarações de inexistência de conflito de interesses [cfr. o Ponto 2.4.H)];
 - f) Não obstante os contratos se encontrarem publicitados no Portal dos Contratos Públicos, nos termos impostos pelo art.º 2.º, n.º 4, do DL n.º 10-A/2020, nem sempre o foram em tempo oportuno e/ou continham toda a informação necessária [cf. o ponto 2.4-I)];
 - g) Em 4 dos contratos, no valor total de 0,5 milhões de euros (sem IVA), o recurso ao mecanismo legal de extrema urgência não se encontra suficientemente fundamentado, assim como a demonstração da conformação do fim visado com qualquer uma das

2



Handwritten signature

582
F. Bratob.

RP

finalidades previstas no art.º 1.º, n.º 2, do DL n.º 10-A/2020, ou seja, a prevenção, a contenção, a mitigação e/ou o tratamento do vírus SARS-CoV-2 [cfr. o ponto 2.4.J].

h) Por conta de 12 dos referidos contratos, e conforme consentido pelo n.º 6, do art.º 2.º do regime excepcional de contratação pública, foram efetuados adiantamentos do Preço ao adjudicatário, no montante de 3,5 milhões de euros [cf. o ponto 2.4.M].

i) Devido à alteração do regime do IVA, acabou sendo realizado um pagamento a mais no montante de 26 162,50€, referente ao imposto inicialmente cobrado pelo fornecedor, no procedimento de contratação CAD20200044, o qual em 25/10/2021 ainda não tinha sido restituído ao SESARAM, EPERAM [cfr. o ponto 2.a.N)];

j) Em nenhum dos contratos analisados foi excedido o Prazo limite de execução (um ano) previsto na alínea a), do art.º 129.º do CCP, apesar de oito procedimentos terem sido dados por concluídos pelo SESARAM, EPERAM, sem que tivessem sido integralmente executados, e de alguns procedimentos terem prazos de execução consideravelmente longos, sem que das peças procedimentais constasse, de forma expressa, a fundamentação para essa necessidade [cfr. o ponto 2-4 B)

II. Enquadramento circunstancial- a pandemia de COVID-10

- a) O objeto da Auditoria insere-se num contexto pandémico de Covid- 19, que tem sido avassalador para o mundo, para o País e para a Região, em particular para os serviços de saúde, que, com todos os constrangimentos daí emergentes, tiveram que reforçar a resposta em termos de prestação de cuidados de saúde para combate à pandemia, encontrando-se o SESARAM, EPERAM como única entidade prestadora de todo o Sistema Regional de Saúde, na linha da frente de tal missão na Região.
- b) Efetivamente, como doutamente caracterizou o Relato, o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, tem por objeto principal a prestação de cuidados de saúde, de cuidados e tratamentos continuados e cuidados paliativos a todos os cidadãos em geral, apresentando-se como o único serviço de saúde público da Região.
- c) Assim, o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, declarado em 30 de janeiro de 2020, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado como pandemia, em 11 de março de 2020, impôs a adoção de medidas excecionais e urgentes, mormente no domínio da contratação pública a fim de garantir as imprescindíveis condições e capacidade de resposta.

3

Nesta senda, como mui Doutamente decorre do presente Relato, a emergência foi tal que o legislador aprovou um Regime Excecional de Contratação Pública e de Autorização de Despesa, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (que foi objeto de sucessivas alterações e adaptado à RAM pelo DLR n.º 9/2020/M, de 28 de julho) e demais legislação complementar, que se aplica aos contratos que tenham



RF

um objeto relacionado com a prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, ou medidas de reposição da normalidade em sequência da mesma, conforme previsto no n.º 2, do artigo 1.º.

- d) O Plano de Contingência para Infeções Emergentes: Novo Coronavírus, da Região Autónoma da Madeira, Versão 2.0, de 3 de fevereiro de 2020, atualizado em 10 de março desse ano, que descreve como a Região Autónoma da Madeira (RAM) preparou e iria gerir (e ainda gere) a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV, foi o documento basilar e estruturante para a definição do plano de contratação para o reforço de stocks e constituição de uma reserva estratégica regional, para combate à pandemia.
- e) Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das Autoridades de Saúde nacional e regional, Direção Geral de Saúde e Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM e posteriormente a Direção Regional de Saúde que sucedeu nessas competências na RAM, bem como do INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, além dos organismos internacionais intervenientes e da tutela exercida pela Secretaria Regional da Protecção Civil e Saúde, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência para Infeções Emergentes: Novo Coronavírus, da Região Autónoma da Madeira.
- f) Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA) e dos Direções Técnicas, que, conforme as orientações das entidades enunciadas, propôs o plano de contingência no âmbito da contratação, para o reforço de stocks e a constituição, com caráter de urgência, de uma reserva estratégica regional de medicamentos, dispositivos médicos, equipamentos de proteção individual (EPI), bem como material de consumo hoteleiro e outro, que se reputam como essenciais e cujo stock tem que ser imediatamente reforçado (denominado de stock ideal), por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas,

4



Handwritten signature



583
Handwritten notes
TR

imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.

- g) Aliás, como é público, o Laboratório do Serviço de Patologia Clínica tem sido desde o início determinante para esse efeito em termos de testagem (por longo período, massiva) da população, essencial não só à prevenção, como ao respetivo tratamento da doença.
- h) Mais destacamos a aquisição de equipamentos, em que o impulso foi cometido à Direção Clínica, em articulação com o Núcleo de Instalações e Equipamentos, a quem compete a emissão do pedido de compra e demais trâmites instrutórios relativos a este tipo de bens.
- i) Este desiderato de combate à pandemia revelou-se extremamente difícil e apresentou desafios apenas transponíveis com o empenho de toda a equipa, tanto mais que a insularidade impede o recurso a alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover, o que se agravou substancialmente com as enormes dificuldades no mercado internacional de comércio, a par da acrescida procura a nível mundial de vários produtos de saúde, num contexto de diminuição de produção e de limitações de circulação e transporte de mercadorias. Efetivamente, os constrangimentos ao nível da cadeia de abastecimento foram imediatos e tiveram um impacto sem precedentes no comércio mundial, com particular acuidade nos equipamentos de proteção individual (EPIs) e equipamentos médicos, essenciais ao combate à pandemia.

5

III. Pronúncia sobre o Relato

- a) Em primeiro lugar, congratulamo-nos com o facto de se extrair do Relato, que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico aplicável. De facto, o SESARAM, EPERAM, mesmo na situação inédita de pandemia que nos assola desde 2020, imprimiu o maior rigor na sua atuação, à luz dos princípios gerais e especiais que devem nortear a gestão pública, *maxime* o da legalidade, tendo por objetivo a melhor proteção do interesse público que lhe cabe promover, que é o da prestação de cuidados de saúde à população, que emerge do imperativo constitucional de proteção da saúde dos cidadãos, direito que caracteriza e condiciona a missão desta entidade.

SESARAM. EPERAM • Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal • Madeira
Telef: 291 709 600 • Fax: 291 709 601 • www.sesaram.pt • Contribuinte: 511 228 848



Handwritten signature



b) No que concerne à caracterização da amostra, permitimo-nos referir que as adjudicações comunicadas pelo SESARAM, EPERAM aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Saúde, nos termos do art.º 2.º, n.º 4, do DL 10-A/2020, de 13 de março, como resulta expresso dos respetivos ofícios oportunamente enviados a V. Exa, integram não só os contratos abrangidos pelo regime excecional destinado ao combate da pandemia da Covid-19, aprovado por aquele diploma, como também aqueles que, sem prejuízo de seguirem o regime geral do Código dos Contratos Públicos (CCP), se destinaram ao mesmo objetivo de combate à pandemia.

Assim, ao abrigo de regime excecional, em 2020, foram celebrados 189 contratos, que ascenderam ao montante global de cerca de 16,7 milhões de euros, conforme mapa em anexo (**Mapa 1**).

c) Posto isto, adianta-se que a pronúncia ao Relato que se passa a apresentar, vai seguir o *iter* organizativo que lhe subjaz e que se subsume às conclusões acima citadas, detendo-nos tão só naquelas em que se elencam alegadas insuficiências, sem prejuízo de termos considerado de forma atenta todo o Relato, que configuramos como verdadeira oportunidade de melhoria contínua da atuação desta entidade, propósito que sempre nos impulsiona.

6

II.a) - Foi identificada uma situação em que não havia evidência da realização do controlo quantitativo da receção dos bens adquiridos e de quatro outras em que há divergências entre as quantidades recebidas e as quantidades faturadas. A não elaboração de autos de receção, no caso dos bens de consumo corrente, leva ainda a que não fique explícito o controlo à sua qualidade [cfr. o ponto 2.3.];

a) Nesta sede, sendo certo que nos bens de consumo corrente o controlo dos fornecimentos é evidenciado através de carimbo próprio, datado e rubricado, aposto nas faturas e/ou nas guias de remessa, de transporte ou de entrega, a atestar que o seu recebimento se encontra em conformidade (para efeitos de posterior pagamento), adiantamos que tal controlo não se queda por aqui.

Além da conferência física das quantidades, qualidade e integridade dos bens no momento da receção dos bens, existem também outras validações para garantir que os bens rececionados correspondem ao encomendado e ao que é aposto nas guias



F. B.

584
Foras

RF

de remessa e/ou faturas no momento em que é efetuado o procedimento de registo das entradas de bens, bem como posteriormente aquando da arrumação no armazém. Por outro lado, em caso de desconformidade, a situação é registada e são tomadas as medidas legalmente previstas para estas situações de incumprimento.

Acresce que, posteriormente os próprios utilizadores também sindicam essa qualidade, comunicando ao Núcleo de Aprovisionamento eventuais desconformidades, defeitos ou anomalias, para que, de igual modo, se dinamizem os procedimentos legalmente aplicáveis, designadamente ao nível de incumprimento contratual.

b) Contudo, reconhecemos que, em particular, no que respeita à evidência do trabalho de receção efectuado, no período a que se reporta a Auditoria, pela excessiva pressão, quer interna quer externa, sobre os Serviços, designadamente o Armazém Central e Laboratório do Serviço de Patologia Clínica, os registos efetuados padeceram de alguns lapsos, como assinalado no Relato, o que lamentamos e que ora se sanam e esclarecem:

- i. Relativamente ao procedimento de contratação sob o n.º CAD20200010, que teve por objeto a aquisição de reagentes e consumíveis, à empresa Bioportugal Químico Farmacêutica, juntamos documento comprovativo de entrada das 7 unidades de IFMR-45, que se incluem na fatura n.º 87617, de 18 de maio de 2020; (Doc. 1)
- ii. No que diz respeito ao CAD20200083, que teve por objeto a aquisição de luvas para uso médico, à sociedade comercial MS MADEIRA SAUDE UNIPessoal, LDA, em que o carimbo apostado na fatura FTMS1/13908 não está rubricado e o apostado na fatura FTMS1/13907 também não o está, assim como não indica a data de entrada, juntamos os documentos a que se aditaram os elementos em falta; (Doc. 2 e 3)
- iii. Quanto à alegada divergência entre as quantidades recebidas e as quantidades faturadas nos procedimentos de contratação abaixo identificados, também se reconhece que a evidência expressa nos documentos não é clarificadora, pelo que informamos o seguinte:
 - a. CAD20200060 – Aquisição de Batas cirúrgicas/batas não estéreis, informamos que as quantidades rececionadas neste procedimento de contratação em concreto foram as confirmadas na fatura n.º 2449/2020, de 20 de maio de 2020, deduzidas as quantidades constantes nas notas

7



de crédito n.ºs 3/2021 e 4/2021, respetivamente de 5 e 8 de janeiro de 2021. (Doc 4 e 5)

- b. CAD20200078 - Aquisição de batas proteção irrecuperáveis n/estéril impermeável, informamos que as quantidades rececionadas neste procedimento de contratação em concreto foram as confirmadas na fatura n.º 3665/2020, de 11 de agosto de 2020, deduzidas as quantidades constantes na nota de crédito n.ºs 489/2020, de 31 de dezembro de 2020. (Doc. 6 e 7)
- c. CAD20200083 – Aquisição de luvas para uso médico, como bem nota o Relato e resulta do controlo efetuado no Armazém, as 20 caixas de luvas foram objeto do correspondente crédito, que foi efetivamente solicitado ao cocontratante por se ter detetado essa falta. Não obstante, na referida fatura, por mero lapso que se lamenta, não foi expresso esse facto. (Doc. 8)
- d. CAD20200112 – Aquisição de reagentes e consumíveis para sars-cov2 e gripe+rsv, remetemos em anexo a fatura n.º FA2021/2210744, de 17 de fevereiro, de onde resulta que o profissional conferente apenas assinalou os cinco primeiros artigos, excluindo precisamente os 28 kits de deteção, que foram objeto da nota de crédito n.º 2021/2210038, de 26 de fevereiro de 2021 (Doc. 9)

c) Neste contexto, sem prejuízo dos mecanismos de controlo existentes, destacamos que o SESARAM tem apostado na melhoria da gestão global de stocks, estando em curso um Projeto de Informatização do processo logístico do SESARAM EPERAM, que visa a otimização de todo o processo de gestão de produtos com recurso a soluções tecnicamente mais eficazes e eficientes, totalmente integráveis com as aplicações atualmente existentes no SESARAM, EPERAM de forma a permitir:

- Processo de planeamento – obtenção de informação fiável e em tempo oportuno para possibilitar a execução dos procedimentos de reposição de stocks de forma mais eficiente e eficaz possível.
- Processo logístico – rastreabilidade e monitorização de todo o circuito dos produtos e medicamentos, rastreabilidade de lotes e prazos de validade, condições de armazenamento dos mesmos, assim como gestão de stocks existentes nos vários espaços físicos da instituição;

SESARAM, EPERAM • Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal • Madeira
Telef: 291 709 600 • Fax: 291 709 601 • www.sesaram.pt • Contribuinte: 511 228 848



F. B.



585
Anexo 6.

- Processo de utente – agregação da informação no processo clínico de cada utente garantindo não só a rastreabilidade de medicamentos, produtos farmacêuticos e dispositivos médicos, como ainda a imputação ao doente dos custos inerentes.

R

Este sistema vai agilizar todo o processo de registo de movimentos através de terminais portáteis em tarefas como receção, arrumação, picking, consumos/imputações ao utente, devoluções, inventário, requisições de artigos, rastreio de lotes e validade de artigos, entre outros.

Assim, as guias de receção são informatizadas, configurando-se como verdadeiros autos de receção automatizados, que se adequam ao volume e diversidade dos bens rececionados nesta entidade e que se perspetivam como garantes de rigor e controlo, imprescindíveis a esta função.

De igual modo, vamos reforçar a formação dos profissionais da área, ao nível da gestão de stocks.

II.b- A formação dos aludidos 41 contratos foi feita com recurso ao procedimento do ajuste direto com fundamento no art.º 24.º, n.º 1, al. c), do CCP, conjugado com o art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020, de 13/03, que consagrou um regime excepcional e temporário de resposta à epidemia do SARS-CoV-2 quando, ultrapassada a fase inicial da emergência, seria preferível uma maior abertura dos procedimentos à concorrência [cfr. o ponto 2.4.A)].

9

- a) Em conformidade com a fundamentação já expandida no que tange aos constrangimentos da pandemia de Covid-19, as entidades adjudicantes, com particular enfoque na Saúde onde se integra o SESARAM, EPERAM, foram forçadas a recorrer ao regime excepcional de contratação pública, *maxime* em 2020, período em que incide a Auditoria.
- b) Ainda assim, as decisões de contratar e o tipo de procedimento a adotar dependeram sempre da situação em concreto que lhes presidiu, tanto de facto, como de direito.
- c) Sempre foi ponderada a possibilidade de recurso a procedimentos concorrenciais nos termos gerais previstos no CCP, como aliás sucedeu na maioria dos processos de contratação dinamizados em 2020, em que, com todas as inúmeras contingências, foram abertos inúmeros concursos públicos, consultas preliminares,



RF

adquisições ao abrigo de acordos-quadro e outros procedimentos, sendo que no geral, em 2020, o valor adjudicado ascendeu a cerca de 102 milhões de euros.

- d) Não obstante, no caso dos processos auditados estando reunidos todos os requisitos legalmente exigíveis para o efeito, foi de absoluto interesse público para o combate à pandemia do COVID19, o recurso ao regime excecional de contratação, aprovado pelo Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com as alterações entretanto introduzidas, adaptado à Região pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2020/M, de 28 de julho, sob pena de estar em causa a prestação de cuidados de saúde à população e até a vida dos doentes, utentes e profissionais.
- e) Nos casos em análise, era manifestamente impossível cumprir os prazos inerentes aos demais procedimentos, designadamente concursos públicos, pois essa opção significaria não ter os bens necessários e imprescindíveis para o combate à pandemia COVID19, em tempo útil, com todos os prejuízos para a população em geral que daí emergiriam, e, isso sim, poderia configurar uma grave responsabilidade por omissão desta entidade.
- f) Infelizmente, nos processos auditados, não havia tempo para se efetuarem sequer consultas prévias com convite a mais do que uma entidade, sob pena dos bens serem vendidos a outras entidades portuguesas ou internacionais, tal era a procura. O mesmo se diga quanto à publicitação de anúncios/avisos no site ou em outro meio de acesso livre.
- g) Quanto à auscultação ao mercado, a premência da aquisição e a pressão daí emergente, a par de situações de teletrabalho e até de faltas por doença ou acompanhamento de filhos menores de profissionais, bem como da falta de colaboração de alguns operadores económicos que *de per se* também se encontravam nessa situação, o que, lamentavelmente, dificultou o registo de todas as consultas ao mercado efetuadas, que, concordamos, idealmente deveriam ter sido totalmente sujeitas a escrito. Mas se não o foi, garantimos, não foi por falta de vontade, mas antes por manifesta impossibilidade. O que é certo é que sempre se procurou consultar, formal ou por telefone, vários operadores económicos da área.
- h) Nesta esteira e infelizmente, sempre se dirá que, como é do total domínio público, a pandemia de COVID19 tem-se mantido até ao presente, sendo que têm ocorrido várias vagas em Portugal e no mundo, algumas delas com acentuada gravidade, como a que decorreu, por exemplo, nos meses de janeiro e fevereiro de 2021, cujo número de doentes e mesmo de mortos foi muito significativo. Assim, é certo que

10



Handwritten signature

Handwritten initials



586
F. Bratton

as situações emergentes, de total urgência imperiosa foram ocorrendo, não só no início da pandemia, antes mantiveram-se em alguns domínios.

- i) Passamos então a concretizar as situações suscitadas em sede do Relato:
- i) Quanto à **aquisição de 35 camas destinadas** à Unidade de Cuidados Intensivos para a COVID19 (CAD20200014) salienta-se que se impôs o recurso ao regime excecional de contratação, dado que, em primeiro lugar eram cruciais para o combate à pandemia, conforme expresso na proposta do Diretor Clínico, por outro lado trata-se exatamente de um dos bens em que se verificou uma escassez mundial na oferta, dado o aumento exponencial da procura, pois o último recurso para os doentes COVID era exatamente o dos cuidados intensivos, que carecem de camas específicas para o efeito, de que o SESARAM não dispunha em número suficiente. Neste contexto, os operadores económicos destas áreas que operam no mercado mundial só se comprometiam com adjudicações diretas e imediatas, totalmente incompatíveis com concursos públicos ou mesmo consultas prévias, que como é sabido transportam em si um conjunto de formalidades e tempos não compagináveis com tal premência.

11

Por outro lado, o Contrato-programa n.º 329/2020, que teve por objeto regular a comparticipação financeira a atribuir ao Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM para combate à pandemia causada pela COVID-19 na Região Autónoma da Madeira, apenas foi outorgado em 23 de novembro de 2020 e publicado no JORAM, II, n.º 231, de 10 de dezembro. Assim, antes desta data não havia disponibilidade financeira para o efeito.

- ii) O mesmo se diga quanto às **seringas e bombas perfusoras** adquiridas pelo CAD202000119, que conforme se extrai da respetiva deliberação autorizativa assenta nos seguintes fundamentos que se subsumem aos pressupostos legalmente consignados no decreto-lei em referência:

“...conforme informação do Sr. Diretor Clínico, em anexo, para fazer face ao aumento do número de casos suspeitos e casos confirmados de Covid-19 foi necessário criar 4 (quatro) novas áreas destinadas ao atendimento/tratamento destes utentes, estando uma quinta área ainda em construção, a saber:

- a. *Pré-fabricado adstrito ao SO do Serviço de Urgência do HNM – capacidade para 8 doentes;*



RK

- b. *Cuidados especiais de urgência, no HNM- capacidade para 14 doentes;*
- c. *Área de contingência Covid-19 na zona poente da Consulta Externa do HNM- capacidade para 20 doentes;*
- d. *Unidade de internamento polivalente Covid-19 no 3º piso, sobre a cirurgia do ambulatório- capacidade para 30 doentes;*
- e. *Em construção: Área de isolamentos Covid-19, na cave do Serviço de urgência do HNM- capacidade para 12 doentes.*

Considerando que o aumento do número de camas associado à criação destas novas áreas acarreta também a necessidade de se proceder igualmente à aquisição de bombas e seringas perfusoras imprescindíveis à administração de medicação e soro, sendo equipamentos inquestionavelmente fundamentais ao tratamento e manutenção da vida de doentes com COVID-19.

Considerando que, tais equipamentos se destinam a 40 camas para doentes COVID, sendo 20 de Unidade de Cuidados Intensivos e 20 de cuidados intermédios, em que cada cama necessita, respetivamente de 4 bombas e 4 seringas (UCIP), e de duas de cada (UCI), o que se complementa com as respetivas estações para cada 8 ou 4 camas, bem como com suportes rodados.

Considerando que, apenas a empresa Iberdata manifestou ter disponibilidade para fornecer tais quantidades até 31/12/2020, o que, face à escassez destes equipamentos, se revela consentâneo com a urgência nesta aquisição, conforme informação do Núcleo de Instalações e Equipamentos de 10 de dezembro."

- iii) *No que concerne ao processo CAD20200101, relativo a material hoteleiro diverso que inclui roupa hospitalar, também não havia tempo para a realização de qualquer outro tipo de procedimento de contratação, dado que a necessidade era imediata em função do aumento do número de camas. Como se retira da informação dos Serviços Hoteleiros que enforma o processo, esta aquisição visava dar resposta à necessidade de "controlar e minimizar os efeitos da pandemia no SESARAM, EPERAM, verificou-se um aumento do consumo de artigos de rouparia, nomeadamente roupa de cama, sacos para acondicionamento da roupa contaminada e panos de limpeza. Neste seguimento, informa-se que, é necessário reforçar de imediato as quantidades de roupa em circulação, mediante os seguintes requisitos: (1) Destina-se à*

12



F. B.

587
F. B. B. B.

RF

prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por COVID-19; (2) A aquisição é efetuada na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa sob pena de se colocarem em causa as boas práticas essenciais ao controlo da infeção, com as graves consequências daí emergentes, associada aos seguintes fatores:

- Aumento do n.º de camas para tratamento do COVID-19
- Aumento da produção de roupa contaminada/infetada;
- Reforço dos procedimentos de limpeza e desinfeção para efeitos de contenção do vírus."

- j) Aliás, o legislador, ciente da complexidade e imprevisibilidade da situação, já construiu o Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com as alterações entretanto introduzidas, adaptado à Região pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2020/M, de 28 de julho, numa perspetiva alargada, tanto em termos de âmbito, como de vigência. Assim, o regime aí estabelecido:
- i. Aplica-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID -19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma;
 - ii. Ainda se mantém em vigor e como sustenta Miguel Assis Raimundo "...não tem, do ponto de vista da sua duração, outro referencial que não seja o do período necessário para acorrer à situação-de-urgência que motivou o diploma."
- k) Atento a tudo o ora explanado, este quadro jurídico excecional não se aplica apenas à "fase inicial de emergência", tanto mais que o Estado de Emergência (por 12 vezes declarado) se manteve até 30 de Abril de 2021, conforme se extrai do art.º 3, do Decreto do Presidente da República n.º 41-A/2021, de 14 de abril.
- l) Sem prejuízo do exposto, o SESARAM, EPERAM limitou a aplicação do regime excecional de contratação apenas e só às situações em que, pelos motivos expostos, não tinha outra alternativa para colmatar a necessidade imperiosa de prestação de cuidados de saúde que se impunha.
- m) Mais se informa que, embora a pandemia se mantenha e a vigência do diploma também, há muito que esta entidade deixou de recorrer a esse regime excecional de contratação, sendo certo que mesmo depois da respetiva entrada em vigor, houve vários processos de contratação de bens destinados ao combate à



R

pandemia efetuados ao abrigo do regime geral de contratação pública consignado no CCP.

II.c- A concreta fundamentação da escolha do procedimento do ajuste direto não expôs os motivos que impossibilitariam, em cada caso, o cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nem indicou, em 11 dos 41 procedimentos selecionados, os motivos da escolha das entidades convidadas [cfr. o ponto 2.4.B)].

- a) Como é consabido, os constrangimentos ao nível da cadeia de abastecimento foram imediatos e tiveram um impacto sem precedentes no comércio mundial e, conseqüentemente, na contratação pública, com particular acuidade nos equipamentos de proteção individual (EPIs) e equipamentos médicos (ventiladores, monitores de sinais vitais, seringas e bombas perfusoras, camas hospitalares e outros), mas também em outros determinantes para o combate à pandemia.
- b) Reiteramos também que o aumento exponencial da procura destes bens a nível mundial, associado à falta de resposta dos fornecedores, dificuldades na mobilidade nacional e internacional de pessoas e bens, escassez de matéria-prima (maioritariamente oriunda de países asiáticos, inicialmente mais assolados pela pandemia), especulação desmesurada e corrida ao mercado (que culminou em verdadeiros desvios de material já contratado, à ordem do quem dá mais e primeiro), protecionismo de alguns países que privilegiaram o consumo interno impedindo a venda no mercado externo, encerramento das fronteiras e interrupção das cadeias de fornecimento, emergência de novos fornecedores, muitos dos quais provenientes de ramos de negócio totalmente díspares e mesmo distantes do mercado de dispositivos médicos e material de consumo clínico, foram fatores com que tivemos de lidar e que verdadeiramente se podem classificar como uma guerra logística/comercial no combate à pandemia.
- c) O panorama vivenciado assumiu contornos ainda mais difíceis na Região, atenta a sua insularidade e dificuldades acrescidas de transporte de mercadorias, associado ao facto do SESARAM ser o único serviço de saúde público da Região, impossibilitando o recurso imediato a outras entidades públicas de saúde, como sucedeu nos congéneres do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

14



Handwritten signature



588
F. Bragança

RF

- d) Assim, a impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes a outros procedimentos de natureza concorrencial, nos contratos em análise, resulta invariavelmente da urgência inerente às aquisições dos bens a que respeitam para combate à pandemia de Covid-19, nas suas variadas dimensões. A verdade era: ou comprávamos a quem tinha disponível ou não tínhamos, nem, tão pouco, sabíamos quando iríamos ter. Ora, o SESARAM, EPERAM não podia correr o risco de deixar a Região sem os mais básicos cuidados de saúde contra a pandemia, sob pena de estar em causa a saúde e até a vida das pessoas.
- e) Por outro lado, os motivos da escolha das entidades convidadas também se fundam nessa mesma realidade, e reconduzem-se a critérios e razões de interesse público. Na generalidade, podemos asseverar que se trataram das únicas entidades de entre as auscultadas que, à data, tinham para fornecer no imediato ou a breve trecho os bens em causa, ou eram aquelas que tinham o melhor preço ou a qualidade adequada, de acordo com o parecer da CPPCIRA ou utilizadores.
- f) A propósito da concretização efetuada no Douro relato, impõe-se informar que dos 11 processos assinalados neste domínio:
- 8, são respeitantes a equipamentos de proteção individual (EPIs), como sejam máscaras e fatos descartáveis (CAD20200041, CAD20200030, CAD20200036, CAD20200034, CAD20200049, CAD20200048, CAD20200054 e CAD20200061), artigos que verdadeiramente estiveram no "olho do furacão" da pandemia, em que a procura mundial foi desmesurada e a oferta era manifestamente insuficiente. Nestes processos, auscultaram-se muitas entidades, sendo que a escolha foi efetuada pela PPCIRA, que em primeira linha analisava se os bens continham os requisitos mínimos aplicáveis de acordo com as normas existentes, de onde depois se selecionava o mais barato e com capacidade de entrega urgente, além de procurarmos diversificar os fornecedores para não ficarmos à mercê de apenas um;
 - 2, respeitam a zaragatoas (20200032 e 20200065), essenciais à realização de testes COVID, em que, de igual modo a procura foi totalmente desajustada à oferta, associado ao fato do mercado fornecedor ser bastante limitado. Aqui, a seleção da entidade a convidar também radicou na empresa que tinha para entrega com a premência que se impunha.

15



- 1, (CAD20200017) respeita a artigos de cuidados pessoais manifestamente imprescindíveis ao combate à pandemia, em que a escolha do operador também resultou da disponibilidade para entrega e do preço.

RK

- g) Em suma, a escolha do operador económico a convidar, resultou do facto de naquele momento, ser o único em condições de entregar os bens necessários dentro dos condicionalismos técnicos, de qualidade e de tempo impostos pela extrema urgência advinda da luta contra a pandemia de COVID 19, considerando-se também o preço quando existia hipótese alternativa, em conformidade com as orientações técnicas da PPCIRA que validava os produtos (mormente EPIs) apresentados por vários operadores económicos e de outros serviços utilizadores, como seja por exemplo o Laboratório de Patologia Clínica, no caso das zaragatoas.

II.d- A falta de evidência documental da intervenção dos gestores dos contratos leva a que a sua nomeação possa ser percebida como o cumprimento de um mero formalismo legal, ao invés de concretizar o acompanhamento e controlo da respetiva execução [cfr. o ponto 2.4.G].

16

- a) O gestor do contrato tem a função de acompanhar permanentemente a execução deste.
- b) Sem prejuízo da gestão dos contratos *sub judice* ter existido e ter sido crucial na sua execução, reconhecemos que importa melhorar os procedimentos inerentes a esta função, designadamente no que toca à evidência da sua intervenção.
- c) Neste contexto, adiantamos que já foi realizada formação para os gestores de contratos, bem como proposto um modelo de relatório de execução, que se anexa, sem prejuízo do respetivo gestor poder criar outro tido por mais adequado ao caso em concreto (Doc. 10)
- d) Por fim, notamos que, embora não seja prática a designação de um gestor substituto, nos casos de ausências ou impedimentos ele é substituído pelo profissional que é indicado para o efeito, de harmonia com o regime de suplência enunciado no artigo 42.º do Código do Procedimento Administrativo.



F. B.



SESARAM
EPERAM
Serviço de Saúde da RAM EPERAM



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

589
F. B.

RF

II.e- Nem todos os intervenientes nos processos de contratação analisados subscreveram as declarações de inexistência de conflito de interesses [cfr. o Ponto 2.4.H)].

- a) O SESARAM está empenhado em assegurar o exercício do mecanismo de controlo de conflitos de interesses e favorecimentos, nos termos da lei, designadamente pela subscrição da correlativa declaração (segundo o modelo constante do Anexo XIII ao CCP) por parte dos participantes no processo de avaliação das propostas e por parte de quem gere os contratos.
- b) Quanto aos demais intervenientes, concretamente os que submetem o projeto de decisão de adjudicação ao Conselho de Administração, sendo certo que estão cientes da sujeição aos regimes de incompatibilidades e conflitos de interesses legalmente definidos, até à presente Auditoria não subscreviam qualquer declaração, visto que tal exigência não decorre da lei. No entanto, passámos a fazê-lo, acolhendo a recomendação efetuada nesta sede.
- c) Assim, embora oportunamente não tenha sido enviada a esse Tribunal a declaração de inexistência de conflito de interesses da então Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento, que participou na submissão ao Conselho de Administração das propostas de adjudicação analisadas, dado que a mesma cessou funções no dia 12 de dezembro de 2020 e desde então não trabalha nesta entidade, vimos ora suprir essa lacuna enviando a respetiva declaração agora subscrita (Doc. 11)
- d) Lamentavelmente, como alerta o Relato, verifica-se uma desconformidade nos procedimentos pré-contratuais CAD20200065, CAD20200104 e CAD202000101, em que o subscritor da declaração de conflito de interesses, na qualidade de gestor dos inerentes contratos, não corresponde ao funcionário que foi designado pelo órgão executivo, nas deliberações que comportam a decisão de contratar, tomadas a 20/08/2020, no primeiro caso, e a 13/10/2020 nos dois últimos, o que radidou num lapso.

17

Contudo, adiantamos que, no formulário de abertura destes procedimentos de contratação, de igual modo subscritos pelo Conselho de Administração estão identificados de forma correta os profissionais que geriram efetivamente os contratos, que aliás se inserem na sua área de atuação e não da do Núcleo de Aprovisionamento.

Assim:

SESARAM, EPERAM • Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal • Madeira
Telef: 291 709 600 • Fax: 291 709 601 • www.sesaram.pt • Contribuinte: 511 228 848



RF

- CAD20200065 (Aquisição de zangaratoas com meio de transporte para vírus) – A deliberação de abertura, por lapso, nomeia a Dra. Cristina Lume (então coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento) e o formulário de abertura indica a Dra. Graça Andrade (então Diretora do Laboratório de Patologia Clínica). A declaração de inexistência de conflito de interesses assinada é a da Dra. Graça Andrade, que efetivamente geriu o contrato. (Doc. 12)
 - CAD20210104 (Aquisição de zangaratoas com meio de transporte para vírus) – A deliberação de abertura, por lapso, nomeia a Dra. Cristina Lume e o formulário de abertura indica a Dra. Graça Andrade. A declaração de inexistência de conflito de interesses assinada é da Dra. Graça Andrade, que efetivamente geriu o contrato. (Doc.13)
 - CAD20200101 (Material hoteleiro diverso) – A deliberação de abertura, por lapso, nomeia a Dra. Cristina Lume e o formulário de abertura indica a Eng.ª Cláudia Corte (responsável pelos Serviços Hoteleiros). A declaração de inexistência de conflito de interesses assinada é da Eng.ª Cláudia Corte, que efetivamente geriu o contrato. (Doc.14)
- e) No CAD20200010, que tem por objeto a aquisição de reagentes e consumíveis para deteção por PCR do SARS-COV-2, a proposta foi analisada por um dos Técnicos Superiores de Saúde do Laboratório de Patologia Clínica que domina tecnicamente estes bens e que, no momento, teve a disponibilidade para o efeito e exercia funções na dependência direta da Diretora daquele Serviço.

18

II.f- Não obstante os contratos se encontrarem publicitados no Portal dos Contratos Públicos, nos termos impostos pelo art.º 2.º, nr: 4, do DL n.º 10-A/2020, nem sempre o foram em tempo oportuno e/ou continham toda a informação necessária [cf. o ponto 2.4-f)].

- a) Neste domínio, também reconhecemos os atrasos verificados na publicitação dos contratos em análise no Portal dos Contratos Públicos, que também emergem do contexto pandémico em que a realização dos contratos ocorreu, em que o volume excessivo de trabalho impediu que os profissionais existentes (alguns em teletrabalho e outros ausentes por doença e/ou apoio a filhos menores), perante todas as funções em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade essas publicações.
- b) De igual modo e pelas mesmas razões, por lapso, algumas publicações não se encontram totalmente preenchidas.



Handwritten signature



*590
Fonseca*

RF

- c) Neste domínio, estamos a reformular a distribuição desta função por profissionais que maioritariamente assegurem esta publicação, alertando para as insuficiências verificadas que têm que ser eliminadas, com reforço de formação para o efeito.

II.g- Em 4 dos contratos, no valor total de 0,5 milhões de euros (sem IVA), o recurso ao mecanismo legal da extrema urgência não se encontra suficientemente fundamentado, assim como a demonstração da conformação do fim visado com qualquer uma das finalidades previstas no art.º 1.º, n.º 2, do DL n.º 10-A/2020, ou seja, a prevenção, a contenção, a mitigação e/ou o tratamento do vírus SARS-CoV-2 [cfr. o ponto 2.4.J].

- a) Como já referido as entidades adjudicantes, com particular enfoque na Saúde onde se integra o SESARAM, EPERAM, foram literalmente forçadas a recorrer ao regime excecional de contratação publica, *maxime* em 2020, período em que incide a Auditoria.
- b) Ainda assim, as decisões de contratar e o tipo de procedimento a adotar dependeram sempre da situação em concreto que lhes presidiu, tanto de facto, como de direito, destinando-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19.
- c) Nesta senda e com o maior respeito, as situações aqui elencadas não foram exceção.
- d) Para enquadrar estas contratações, impõe-se realçar que a prestação de cuidados de saúde, com enfoque nos hospitalares e outros serviços com internamento, contém uma componente hoteleira significativa, que determina a aquisição de vários materiais identificados como *material hoteleiro*, sem o qual a prestação de cuidados pura e simplesmente não funciona. Em suma, este material, embora acessório à prestação clínica propriamente dita, coloca-a em causa se não for suficiente, pelo que é crucial garantir stock para o efeito.

19

Mais, as necessidades agudizaram-se exponencialmente no quadro pandémico que vivenciamos, em que as exigências e protocolos de qualidade e segurança emanados pelo Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos foram manifestamente crescentes, designadamente em termos de higienização de mãos e mudança frequente de roupa.

- e) Neste sentido, o plano de contingência no âmbito da contratação, para o reforço de stocks e a constituição, com carácter de urgência, de uma reserva estratégica regional de medicamentos, dispositivos médicos, equipamentos de proteção individual (EPI),



bem como material de consumo hoteleiro e outro, elaborado pela Comissão Executiva do SESARAM para o Coronavírus, previa alguns desses bens.

Por outro lado, esse mesmo Plano, também previa que surgissem, como surgiram, necessidades supervenientes que cabia suprir.

Adita-se que, como já acima mencionado, em conformidade com a deliberação do Conselho de Administração de 16 de março de 2020 que aprovou o dito plano, e, que tendo em conta a especificidade técnica e também imprevisibilidade da evolução do vírus, expressamente determinou que: "2. Os bens constantes dos anexos referidos no ponto anterior, podem sofrer ajustamentos em função da evolução da pandemia. 3. Os reagentes e produtos do Laboratório de Patologia Clínica, designadamente para testagem do COVID19, devem ser identificados em pedidos de compra específicos a elaborar por aquele serviço, em função das necessidades inerentes ao combate à pandemia."

- f) É pois, a esta luz que os processos identificados emergiram: estava em causa a prestação de cuidados de saúde à população, designadamente para garantir o internamento de doentes COVID que legitimamente se perspectivava.
- g) Sumariamente, quanto aos quatro processos identificados:

Processo	Objeto	Fundamentação necessidade/urgência imperiosa
CAD 2020 0017	Artigos destinados a cuidados pessoais (papel higiénico, sacos diversos e guardanapos)	Integrado no plano de contingência para combate à pandemia. A sua falta colocava em causa as condições necessárias para controlo de infeção quer na área do internamento de doentes quer nos demais serviços do SESARAM, EPERAM que incluem 3 unidades hospitalares e ainda centros de saúde, 3 com área de internamento. Quanto aos vários tipos de sacos insertos no processo aditamos que são determinantes e obrigatórios para o procedimento de triagem dos resíduos hospitalares, que aumentaram exponencialmente com o COVID-19, pelo que a sua falta colocava em causa o funcionamento dos serviços, com grave prejuízo para o controlo de infeção, bem como para a saúde pública.
CAD 2020 0040	Artigos de cuidados pessoais papel higiénico e toalha de mãos	Integrado no plano de contingência para combate à pandemia. A sua falta coloca em causa o controlo de infeção no âmbito do internamento de doentes e o funcionamento dos demais serviços do SESARAM, EPERAM. No caso do papel higiénico foi público o fenómeno da corrida feita aos postos de venda. No contexto hospitalar esclarece-se a sua importância no âmbito do controlo de infeção, bem como as toalhas de mãos para todo o processo de higienização das mãos.



Handwritten signature

SESARAM
Serviço de Saúde da RAM



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

591
Procurador

CAD 2020 0042	Roupas confeccionadas e atualhados	Embora apenas 1 lote se integrava no plano de contingência – camisas para raio-x em pano branco, os demais bens corresponderam a necessidades supervenientes, imprescindíveis ao combate à pandemia, como atesta a proposta em que se fundam. A sua falta paralisaria a prestação de cuidados de saúde no internamento e nos demais serviços, sendo inequívoco que, por exemplo, sem fardas os profissionais não poderiam trabalhar em condições de higiene e segurança, tanto mais que as mudanças de farda se multiplicaram em ordem à prevenção do contágio.
CAD 2020 0101	Material hoteleiro diverso, nomeadamente roupa hospitalar, panos de limpeza e sacos sarjão e lona	Embora apenas um lote se integrava no plano de contingência – camisa de dormir azul claro, os demais bens corresponderam a necessidades supervenientes, imprescindíveis ao combate à pandemia, como atesta a proposta em que se fundam. A sua falta paralisaria a prestação de cuidados no internamento, destacando-se que os protocolos de limpeza foram reforçados com a pandemia o que determinou o aumento imediato no consumo de panos de limpeza, para garantir a cabal higienização de espaços e equipamentos.

II.i)- Devido à alteração do regime do IVA, acabou sendo realizado um pagamento a mais no montante de 26 162,50€, referente ao imposto inicialmente cobrado pelo fornecedor, no procedimento de contratação CAD20200044, o qual em 25/10/2021 ainda não tinha sido restituído ao SESARAM, EPERAM [cfr. o ponto 2.a.N)];

21

- a) No que se reporta à restituição do IVA do contrato em apreço, o SESARAM, EPERAM, após esgotar as vias graciosas para devolução desse montante pelo cocontratante que se revelaram infrutíferas, interpôs o competente processo de execução fiscal, nos termos do disposto no art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na sua atual redação, conjugado com o n.º 2, do art.º 148.º do Código do Procedimento e Processo Tributário, cuja conclusão se aguarda, conforme resulta da documentação que se anexa. (Doc. 15 e 16)

II.j)- Em nenhum dos contratos analisados foi excedido o Prazo limite de execução (um ano) previsto na alínea a) do art.º 129.º do CCP, apesar de oito procedimentos terem sido dados por concluídos pelo SESARAM, EPERAM, sem que tivessem sido integralmente executados, e de alguns procedimentos terem prazos de execução consideravelmente longos, sem que das peças procedimentais constasse, de forma expressa, a fundamentação para essa necessidade [cfr. o ponto 2-4.P)

SESARAM, EPERAM • Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal • Madeira
Telef: 291 709 600 • Fax: 291 709 601 • www.sesaram.pt • Contribuinte: 511 228 848



- RF
- a) A tramitação destes procedimentos, o teor das peças e, em particular a definição dos pressupostos contratuais inseridos no caderno de encargos têm de ser interpretados à luz das circunstâncias de tempo, modo e lugar que lhes presidiram, num contexto pandémico nunca visto, em que a força inelutável dos factos condicionou totalmente a atividade administrativa, com particular acuidade nos serviços de saúde, a quem compete em primeira linha combater a pandemia e proteger o direito à saúde da população.
- b) Os constrangimentos do comércio mundial, (designadamente no que respeita a equipamentos de proteção individual (EPIs), reagentes, produtos de laboratório, algum material hoteleiro, bem como equipamento médico e hospitalar, associados à escassez de matérias-primas, ao aumento exponencial da procura totalmente desajustada da oferta, às dificuldades de transportes de pessoas e bens, entre outros, (que ainda se mantêm em alguns domínios) impuseram grandes cautelas e exigiram que as entidades adjudicantes fizessem contratos não só para resposta imediata, como também que permitissem, caso necessário, algum prolongamento do fornecimento.
- c) Sumariamente a situação era: ou se contratava logo e o cocontratante reservava os bens para o contraente público, ou vendiam a outro contraente público ou privado que o fizesse (e a concorrência era enorme) perdendo-se qualquer garantia/segurança de abastecimento.
- d) Por outro lado, a duração, evolução e efeitos da pandemia do COVID19, bem como dos constrangimentos descritos eram uma verdadeira incógnita, pelo que se impôs à luz do interesse público que nos cabe proteger, conjugar as públicas e notórias limitações da oferta, com a necessária segurança do abastecimento, numa região insular como a nossa, em que não há qualquer outro serviço de saúde público, e em que até os transportes aéreos e marítimos foram extremamente afetados, como é de conhecimento público. Tanto assim que, o SESARAM teve necessidade de recorrer ao apoio da Força Aérea para transporte de mercadorias essenciais.
- e) Cumpria pois, a uma entidade diligente e responsável, única prestadora de cuidados públicos de saúde na Região como é o SESARAM, tudo fazer para garantir a prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, o que efetivamente fez.
- f) O horizonte temporal dos contratos em análise emerge indubitavelmente da garantia da segurança do abastecimento, face à contingência mundial que se verificou.

22



78

592
Abertas

RK

- g) Aliás e como muito bem invoca o Relato, a Doutrina acompanha este entendimento, como defende Miguel Assis Raimundo no texto "COVID-19 E Contratação Pública - o Regime Excepcional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março".
- h) Adita-se que, concomitantemente, se previa nos programas de procedimento:
1. Prazos curtos para a entrega dos bens; e
 2. Que "As quantidades indicadas resultam de uma estimativa de consumo para o período de vigência do contrato, podendo, por conseguinte, em sede de execução do mesmo, serem fornecidas quantidades inferiores, de acordo com as necessidades do contraente público.", com o que se pretendeu responder não só às oscilações de consumo frequentes em saúde, como mais ainda às indefinições inerentes aos cenários evolutivos da pandemia COVID19. A esta luz, houve efetivamente contratos que não foram integralmente executados.
- i) Em suma, com tais previsões o SESARAM atuou de forma a salvaguardar a existência dos bens necessários e indispensáveis ao combate à pandemia, o que em nada conflitua, antes fortalece, o caráter de urgência imperiosa que presidiu à abertura dos procedimentos e respetiva contratação.
- j) Sem prejuízo do exposto, a fundamentação expressa em alguns dos processos em apreço poderia ter sido mais aprofundada, o que, no entanto, se deveu ao ímpar quadro circunstancial em que os mesmos se enquadram, que só por si dificultou maior externalização dos argumentos, válidos é certo, que lhe presidiram.

23

Por último, realçamos a importância das Auditorias do Tribunal de Contas, que reputamos como dinamizadoras da melhoria contínua da qualidade da atuação das entidades públicas, que importa promover e na qual estamos muito empenhados.

Relativamente ao mapa 1 e aos 16 documentos acima referenciados **solicita a V. Exa** que sejam considerados os anexos apresentados no contraditório pelo Vice-Presidente do Conselho de Administração, invocando economia processual e evitando a duplicação dos mesmos documentos no âmbito deste mesmo processo.

Espera deferimento,

O Presidente do Conselho de Administração


Maria Rafaela Rodrigues Fernandes

SESARAM, EPERAM • Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal • Madeira
Telef: 291 709 600 • Fax: 291 709 601 • www.sesaram.pt • Contribuinte: 511 228 848

VII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31/05)

ACÇÃO:	Auditoria de conformidade às despesas do SESARAM, EPERAM com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19
ENTIDADE FISCALIZADA:	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial
SUJEITO PASSIVO:	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS - LIMITE MÁXIMO (50xVR) – 17 164,00€			
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 <i>STANDARD</i> a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	496	43 791,84 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS - LIMITE MÍNIMO (5xVR) – 1 716,40€			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
<p>a) Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TdC, que fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TdC, que 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 TdC geradora da obrigação emolumentar.</p> <p>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 31/12/2008 (atualiza em 2,9% os índices 100 de todas as escalas salariais).</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		43 791,84 €
	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 €	