

Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições Efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento

RELATÓRIO N.º 9/2023-FC/SRMTc

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 01/2021-AUD/FC

Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para  
as Aquisições Efetuadas ao Abrigo de Contratos Pú-  
blicos de Aprovisionamento

RELATÓRIO N.º 9/2023-FC/SRMTC



## ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS.....	3
FICHA TÉCNICA .....	4
1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO .....	5
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	5
1.2. METODOLOGIA .....	6
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	9
1.4. CONDICIONANTES.....	10
1.5. QUADRO NORMATIVO .....	10
1.5.1. CARACTERIZAÇÃO ORGANIZACIONAL E FINANCEIRA DO SESARAM, EPERAM.....	10
1.5.1.1. Estrutura organizacional relevante do SESARAM, EPERAM .....	10
1.5.2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE APROVISIONAMENTO.....	12
1.5.2.1. Os Acordos-Quadro designados “ <b>contratos públicos de aprovisionamento</b> ”.....	12
1.5.2.2. As Centrais de Compras .....	20
1.5.2.3. Os contratos a celebrar ao abrigo de acordos-quadro múltiplos e completos.....	24
1.6. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS.....	26
2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA.....	27
2.1. FACTUALIDADE RELATIVA AOS PROCEDIMENTOS DE FORMAÇÃO DOS CONTRATOS .....	27
2.2. AS QUESTÕES SUSCITADAS .....	53
2.2.1. APRECIÇÃO .....	54
2.2.1.1. A produção de efeitos materiais e financeiros de contratos em momento anterior ao da publicação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos.....	54
2.2.1.2. O não cumprimento dos prazos de pagamento definidos legal e contratualmente.....	65
2.3. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE AUDIÇÃO PRÉVIA .....	67
3. CONCLUSÕES .....	89
4. RECOMENDAÇÕES .....	91
5. DECISÃO.....	93
ANEXOS.....	95

I. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO.....	97
II. EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS SELECIONADOS.....	303
III. NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....	329

## RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO	ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO
Al(s).	Alínea	LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ANCP, EPE	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	Mm.º	Meritíssimo
AUD	Auditoria	N.º(os)	Número(s)
CCP ou Código	Código dos Contratos Públicos	PG	Plenário Geral
Cf.	Confrontar	RAM	Região Autónoma da Madeira
DL	Decreto(s)-Lei	SESARAM, EPE	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(ais)	SESARAM, EPERAM	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial da Região Autónoma da Madeira
DR	Diário da República	SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
DRR	Decreto(s) Regulamentar(es) Regional(ais)	SPMS, EPE	SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, Entidade Pública Empresarial
EPE	Entidade Pública Empresarial	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
EPERAM	Entidade Pública Empresarial da Região Autónoma da Madeira	TContas	Tribunal de Contas
ESPAP, I.P.	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.	UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
FC	Fiscalização concomitante	UC	Unidade de Conta
IAS	Indexante de Apoios Sociais		
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado		
JC	Juiz Conselheiro / Juíza Conselheira		
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira		
Lda.	Limitada		

## FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
COORDENAÇÃO	
Merícia Dias	Auditores-Chefe (desde 01/01/2023)
Alexandra Moura	Coordenadora de Equipa de Projeto Auditores-Chefe (até 31/12/2022)
EQUIPA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Sara Dantas	Inspetora (até 28/02/2023)



## 1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO DE CONTROLO

A presente auditoria, orientada para as aquisições efetuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TContas), ao abrigo do disposto nos artigos 38.º, n.º 1, al. b), e 39.º, n.º 1, al. a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup>, tendo sido inicialmente prevista no Programa anual de fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2021<sup>2</sup>.

### 1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

A realização da auditoria foi determinada no ponto 2. do Despacho n.º 2/2017-JC/SRMTC, de 27 de junho, da então Juíza Conselheira da SRMTC, que teve na base o esclarecimento vertido no ponto 1. do mesmo Despacho de “(...) **que não se encontram sujeitos a fiscalização prévia os contratos ou outros instrumentos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, lido em articulação com o n.º 2 do citado artigo, que não sejam reduzidos a escrito, nos exatos termos do artigo 95.º do Código dos Contratos Públicos**”<sup>3</sup> o qual prevê precisamente, na al. b) do n.º 1, a inexigibilidade de redução a escrito dos contratos de aquisição de bens móveis ou serviços celebrados ao abrigo de contratos públicos aprovisionamento<sup>4</sup>.

Em virtude dessa determinação, e porque se previu que haveria uma importante redução do número de processos remetidos para efeitos de fiscalização prévia do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, Entidade Pública Empresarial (SESARAM, EPERAM), ficou também decidida a inclusão de “*uma auditoria de controlo concomitante orientada para as aquisições efetuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento*” (n.º 2), a incidir sobre aquela entidade, ficando assim delimitado o âmbito subjetivo da auditoria.

Já o âmbito objetivo englobaria a formação dos contratos de aquisições efetuadas ao abrigo dos contratos públicos de aprovisionamento selecionados, em coincidência com o âmbito objetivo da fiscalização prévia, mas também a respetiva execução física e financeira.

Nessa medida, encontra-se excluída do âmbito objetivo da auditoria a análise:

- ✓ Dos atos e contratos declarados isentos de fiscalização prévia tipificados nas alíneas do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC;

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, e 12/2022, de 27 de junho.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Plenário Geral (PG) do TContas, reunido em 11 de dezembro de 2020, através da Resolução n.º 5/2020-PG, publicada no Diário da República (DR), II Série, n.º 249, de 24 de dezembro de 2020, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), II Série, n.º 7, de 12 de janeiro de 2021. Tem atribuído o código n.º 20/D233 no *Modinplan*.

<sup>3</sup> Tendo o Despacho n.º 2/2017-JC/SRMTC sido proferido “*Na sequência da deliberação tomada a 26 de junho de 2017 pelo Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas*”, e procedido à “*sua adaptação a esta Secção Regional do Tribunal de Contas*”.

<sup>4</sup> Salvo previsão expressa no programa de procedimento, de acordo com o n.º 1 do mesmo artigo 95.º.

- ✓ Dos contratos dispensados de fiscalização prévia cujo valor limite, no período temporal definido – de 1 de julho de 2017 a 30 de abril de 2021, passou dos 350 mil euros<sup>5</sup> para os 750 mil euros<sup>6</sup> e, nalgumas situações, para 950 mil euros<sup>7</sup>, e
- ✓ Dos contratos de aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia Covid-19, dado que, entretanto, foi realizada uma auditoria com esse fim<sup>8</sup>.

Concretizando, a auditoria foi orientada para a análise da legalidade e da regularidade financeira da despesa emergente das aquisições efetuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento<sup>9</sup>, e para a apreciação da sua execução física e financeira.

A fim de alcançar tal desiderato foram definidos dois objetivos operacionais, a saber:

- ✓ Caracterizar o quadro jurídico-funcional da entidade pública objeto da ação de controlo – o SE-SARAM, EPERAM, e
- ✓ Aferir da legalidade e da regularidade dos atos praticados e dos contratos celebrados ao abrigo dos aludidos contratos públicos de aprovisionamento, bem como da despesa efetuada nesse âmbito.

## 1.2. Metodologia

A execução da auditoria observa, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*<sup>10</sup> no que respeita às suas fases de planeamento, execução, relato, contraditório e anteprojecto de relatório, salvaguardando-se, no entanto, as matérias ainda vigentes no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do TContas de 1999<sup>11</sup> que não colidam com as constantes daquele Manual, e a metodologia traçada no correspondente Plano Global de Auditoria<sup>12</sup>, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes técnicas:

- ⇒ Definição de uma amostra representativa dos contratos integradores do universo de despesas a auditar, circunscrita a um determinado âmbito temporal;
- ⇒ Análise jurídica e financeira dos processos seleccionados (amostra) a fim de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas em causa, tendo por referência as condições contratuais

---

<sup>5</sup> Vide o artigo 48.º da LOPTC na versão saída da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

<sup>6</sup> Vide o artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020), e à alteração de diversos diplomas.

<sup>7</sup> Vide o mesmo artigo 48.º da LOPTC, mas na versão introduzida pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, em vigor desde o dia seguinte.

<sup>8</sup> Cujos resultados estão vertidos no Relatório n.º 7/2022-FS/SRMTc, de 7 de julho.

<sup>9</sup> Identificados no Quadro 2. deste documento.

<sup>10</sup> Aprovado em Plenário Ordinário da 2.ª Secção, de 29 de setembro de 2016, e adotado pela SRMTc pelo Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTc, de 22 de fevereiro.

No tocante especificamente à elaboração do relato, foram respeitadas as regras definidas no ponto 8.3. do referido *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*, de acordo com o estabelecido pelo artigo 24.º, n.º 1, al. b), do Regulamento do TContas, com o n.º 112/2018, aprovado pelo PG em reunião de 24 de janeiro e publicado no DR, Série II, n.º 33, de 15 de fevereiro seguinte, alterado pela Resolução n.º 3/2021, do PG, deliberada a 24 de fevereiro de 2021, e publicada no DR, Série II, n.º 48, de 10 de março de 2021.

<sup>11</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTc, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTc, de 15 de novembro.

<sup>12</sup> Aprovado por meu despacho de 3 de setembro, exarado na Informação n.º 50/21– DAT-UAT I, de 1 de setembro, objeto de aditamento pela Informação n.º 17/23-DAT-UAT I, de 21 de abril, aprovado por mim na mesma data.

acordadas nos contratos públicos de aprovisionamento e o estabelecido no Código dos Contratos Públicos (CCP) e na demais legislação aplicável, e

- ⇒ Confirmação, ao nível procedimental e contabilístico, das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

Considerando a natureza e o regime jurídico da entidade auditada, atendeu-se ao quadro legal e regulamentar aplicável no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021, correspondente ao âmbito temporal da ação. A saber:

- Os Estatutos do SESARAM, EPE, depois EPERAM, aprovados em anexo ao Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 12/2012/M, de 2 de julho<sup>13</sup>, revogado pelo DLR n.º 13/2019/M, de 22 de agosto<sup>14</sup>;
- O Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da Região Autónoma da Madeira (RAM), estabelecido pelo DLR n.º 12/2010/M, de 5 de agosto<sup>15</sup>;
- O regime jurídico do sector empresarial da RAM, contido no DLR n.º 13/2010/M, de 5 de agosto<sup>16</sup>;
- O regime jurídico do sector público empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 133/2013, de 3 de outubro<sup>17</sup>, aplicável subsidiariamente aos setores empresariais próprios das Regiões Autónomas, e
- O Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo DL n.º 262/86, de 2 de setembro<sup>18</sup>.

Importou analisar também o quadro legal que disciplina os contratos públicos de aprovisionamento e as centrais de compras, especificamente:

- O DL n.º 200/2008, de 9 de outubro<sup>19</sup>, que aprovou o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras;
- O DL n.º 19/2010, de 22 de março<sup>20</sup>, que criou a SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE (SPMS, EPE);
- O DL n.º 108/2011, de 17 de novembro, que atribui à SPMS, EPE, competências no domínio dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação, operando em conformidade a reestruturação da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., ficando responsável pelo desenvolvimento, manutenção e operação de vários sistemas integrados de informação de saúde;

---

<sup>13</sup> Alterado pelos DLR n.ºs 17/2015/M, de 30 de dezembro, 36/2016/M, de 16 de agosto, e 12/2018/M, de 6 de agosto.

<sup>14</sup> Alterado pelos DLR n.ºs 1-A/2020/M, de 31 de janeiro, e 8/2020/M, de 13 de julho, tendo este procedido à sua republicação e modificado a designação de SESARAM, EPE, para SESARAM, EPERAM, com efeitos no dia seguinte.

<sup>15</sup> Alterado pelos DLR n.ºs 2/2011/M, de 10 de janeiro, 31/2013/M, de 26 de dezembro, e 6/2015/M, de 13 agosto, e revogado pelo DLR n.º 15/2021/M, de 30 de junho, com efeitos reportados a 1 de julho de 2021.

<sup>16</sup> Alterado pelo DLR n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro, entretanto revogado pelo DLR n.º 15/2021/M, de 30 de junho, com efeitos reportados a 1 de julho de 2021.

<sup>17</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 75-A/2014, de 30 de setembro, e 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>18</sup> Que já foi objeto de cinquenta e três alterações.

<sup>19</sup> Alterado pelo DL n.º 108/2011, de 17 de novembro, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho.

<sup>20</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 15/2010, de 20 de maio, alterado pelo referido DL n.º 108/2011, e pelos DL n.ºs 209/2015, de 25 de setembro, 32/2016, de 28 de junho, 69/2017, de 16 de junho, 38/2018, de 11 de junho, e 75/2020, de 25 de setembro.

- O DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro<sup>21</sup>, que criou a Agência Nacional de Compras Públicas, EPE (ANCP, EPE), e
- O DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, que aprovou a orgânica da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I.P.), e extinguiu a ANCP, EPE.

Ao nível financeiro, consideraram-se:

- As normas constantes dos orçamentos regionais para 2018, 2019, 2020 e 2021<sup>22</sup>, e dos diplomas que os colocaram em execução<sup>23</sup>, incluindo as Circulares emitidas pela Direção Regional do Orçamento e Tesouro nesse domínio<sup>24</sup>;
- A Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM, aprovada pela Lei n.º 28/92, de 1 de setembro;
- A Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro<sup>25</sup>;
- A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro<sup>26</sup>, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso), e o DL n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>27</sup>, que aprovou os procedimentos necessários à sua aplicação;
- O regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro<sup>28</sup>;

Por fim, a apreciação da legalidade dos contratos, a par da sua execução, foi presidida:

- Pelo CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro<sup>29</sup>;

---

<sup>21</sup> Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelos DL n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho, e 25/2017, de 3 de março, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pelos DL n.ºs 53/2022, de 12 de agosto, e 10/2023, de 8 de fevereiro.

<sup>22</sup> Aprovados, respetivamente, pelos DLR n.ºs 2/2018/M, de 9 de janeiro (alterado pelo DLR n.º 12/2018/M, de 6 de agosto), 26/2018/M, de 31 de dezembro, 1-A/2020/M, de 31 de janeiro (alterado pelo DLR n.º 12/2020/M, de 10 de agosto), e 18/2020/M, de 31 de dezembro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 9/2020, de 20 de fevereiro).

<sup>23</sup> Designadamente, os Decretos Regulamentares Regionais (DRR) n.ºs 9/2018/M, de 2 de julho, 2/2019/M, de 13 de março, 22/2020/M, de 17 de março, e 5/2021/M, de 3 de maio.

<sup>24</sup> Nomeadamente, as Circulares n.ºs 1/ORÇ/2017, de 4 de janeiro (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis); 2/ORÇ/2017, de 23 de março (execução do Orçamento da Região para 2017); 1/ORÇ/2018, de 9 de julho (execução do Orçamento da Região para 2018); 2/ORÇ/2018, de 23 de março (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis, alterada a 1 de junho); 1/ORÇ/2019, de 13 de março (execução do Orçamento da Região para 2019); 2/ORÇ/2019, de 2 de janeiro (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis, alterada a 1 de junho); 3/ORÇ/2020, de 24 de março (execução do Orçamento da Região para 2020); 4/ORÇ/2020, de 1 de abril (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis); 1/ORÇ/2021, de 8 de janeiro (execução do Orçamento da Região para 2021), e 2/ORÇ/2021, de 11 de janeiro (registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis).

<sup>25</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e 10-B/2022, de 28 de abril.

<sup>26</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, e 22/2015, de 17 de março, que a republicou.

<sup>27</sup> Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012, pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho, que o republicou.

<sup>28</sup> Bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, e alterado pelos DL n.ºs 69-A/2009, de 24 de março, 29-A/2011, de 1 de março, e 52/2014, de 7 de abril.

<sup>29</sup> Alterado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que também o republicou, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, por sua vez retificada pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro, e novamente alterado pelos DL n.ºs 33/2018, de 15 de maio, e 170/2019, de 4 de dezembro (cuja vigência cessou por força da Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 30 de março), pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que

- Pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto<sup>30</sup>, que adaptou o DL n.º 18/2008 à RAM;
- Pelo DL n.º 197/99, de 8 de junho<sup>31</sup>, que contém o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública, e
- Pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação.

### 1.3. Identificação dos responsáveis

No período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 o Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, foi assim composto<sup>32</sup>:

Quadro 1. Membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM – 2017 a 2021

Responsável	Cargo	Período	Nomeação <sup>33</sup>
Maria Tomásia Figueira Alves Sandra Fabrícia Tavares Teixeira Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia	Presidente Vice-presidente Vogal	Entre 09-01-2017 e 14-11-2019	Resolução n.º 3/2017 (publicada no JORAM, I Série, n.º 6, de 09/01)
Maria Rafaela Rodrigues Fernandes Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia	Presidente Vice-presidente	Entre 15-11-2019 e 30-04-2021	Resolução n.º 848/2019 (publicada no JORAM, I Série, n.º 179, de 14/11)
Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas	Vogal		
Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha	Vogal		Resolução n.º 567/2020 (publicada no JORAM, I Série, suple- mento, n.º 145, de 03/08)
Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues	Vogal	Entre 03-08-2020 e 30-04-2021	

Fonte: JORAM.

também o republicou (retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho), e pela Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro.

<sup>30</sup> Objeto da Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, tendo sido alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, 2/2011/M, de 10 de janeiro, 5/2012/M, de 30 de março, 42/2012/M, de 31 de dezembro, 28/2013/M, de 6 de agosto e 6/2018/M, de 15 de março.

<sup>31</sup> Revogado pela al. f) do artigo 14.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, revogados pelo DL n.º 40/2011, de 22 de março, e posteriormente ripristinados pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, tendo sido alterado pelos DL n.ºs 33/2018, de 15 de maio e 10/2023, de 8 de fevereiro.

<sup>32</sup> Por força da redação do n.º 1 do artigo 9.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM, introduzida ao DLR n.º 13/2019/M pelo DLR n.º 8/2020/M, o número de vogais do Conselho de Administração passou de 3 para 5. São nomeados por um mandato com a duração de “(...) **três anos, renovável até ao limite máximo de três vezes por igual período, permanecendo aqueles no exercício das suas funções até à designação dos novos titulares, sem prejuízo da renúncia a que houver lugar**” (cf. o n.º 4 do artigo 9.º dos mesmos Estatutos). E, nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 12.º e do n.º 2 do artigo 9.º, ambos do Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da RAM, são nomeados mediante resolução do Conselho do Governo Regional, sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Saúde, publicada no JORAM.

<sup>33</sup> Pela Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira n.º 1073/2022, publicada no JORAM, I Série, n.º 204, 4.º suplemento, de 15 de novembro, foram renovados os mandatos dos membros do Conselho de Administração, com efeitos a essa data, tendo o Vice-Presidente, Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia (que cessou funções a 30 de setembro anterior), sido substituído por Filipa Rubina Ferreira de Freitas (que iniciou funções nessa qualidade no dia 1 de outubro seguinte, por força da Resolução do Conselho do Governo Regional da Madeira n.º 921/2022, publicada no JORAM, I Série, n.º 176, 2.º suplemento, de 3 de outubro).

## 1.4. Condicionantes

Realça-se, de um modo geral, o bom nível de colaboração por parte dos dirigentes e técnicos do SESARAM, EPERAM, e o seu contributo na apresentação da documentação solicitada e nos esclarecimentos prestados<sup>34</sup>, que permitiram o adequado desenvolvimento da ação.

## 1.5. Quadro Normativo

### 1.5.1. Caracterização organizacional e financeira do SESARAM, EPERAM

#### 1.5.1.1. Estrutura organizacional relevante do SESARAM, EPERAM

O SESARAM, EPERAM, é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, criado pelo DLR n.º 12/2012/M, então como SESARAM, EPE, e que se encontra integrado no setor público empresarial da RAM, funcionando sob a tutela da Secretaria Regional da Saúde desde a entrada em exercício do XII Governo Regional da Madeira<sup>35</sup>, e sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil, com a aprovação da organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira<sup>36</sup>.

É um organismo dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com intervenção em todo o território da Região, que “(...) *tem por objeto principal a prestação de cuidados de saúde, de cuidados e tratamentos continuados e cuidados paliativos a todos os cidadãos em geral*”<sup>37</sup>, e cujas atribuições constam do respetivo Regulamento Interno<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e DVD).

<sup>35</sup> Operada pelo DRR n.º 2/2015/M, de 12 de maio.

<sup>36</sup> Pelo DRR n.º 8-A/2019/M, de 19 de novembro, assim se mantendo com nova organização e funcionamento do mesmo XIII Governo Regional da Madeira, aprovada pelo DRR n.º 9/2021/M, de 27 de agosto.

<sup>37</sup> Cf. o artigo 3.º, n.º 1, dos Estatutos do SESARAM, EPERAM, quer na versão aprovada em anexo ao DLR n.º 12/2012/M, quer na versão introduzida pelo DLR n.º 13/2019/M, e suas subseqüentes alterações.

<sup>38</sup> Publicado no JORAM, II Série, n.º 165, de 26 de setembro de 2012, alterado a 3 de abril de 2018, publicado no JORAM, II Série, n.º 70, de 11 de maio de 2018. Essas atribuições passam, nos termos do seu artigo 3.º, pela “(...) *prestação de cuidados de saúde a todos os cidadãos no âmbito das responsabilidades e capacidades dos serviços que o integram, dando execução às definições da política de saúde a nível regional e aos planos estratégicos superiormente aprovados, a desenvolver através de contratos-programa*”, podendo ainda “*acessoriamente, explorar os serviços e efetuar as operações civis e comerciais relacionadas direta ou indiretamente, no todo ou em parte, com o seu objeto ou que sejam suscetíveis de facilitar ou favorecer a sua realização*” (cf. o artigo 3.º do Regulamento Interno). De referir que foi, entretanto, aprovado outro Regulamento, publicado no JORAM, II série, n.º 102, de 31 de maio de 2023.

A estrutura orgânica do SESARAM, EPERAM, integra, atualmente<sup>39</sup>, o Conselho de Administração, composto por um presidente, um vice-presidente e três vogais<sup>40</sup>, o diretor clínico<sup>41</sup>, o enfermeiro-diretor<sup>42</sup> e o conselho fiscal<sup>43</sup>.

A gestão financeira e patrimonial do SESARAM, EPERAM, rege-se pelos instrumentos de gestão previsional elencados no artigo 24.º dos seus Estatutos, designadamente: planos de atividades anuais e plurianuais, de investimento e financeiros, com um horizonte de 3 anos; orçamento anual de investimento; orçamento anual de exploração, desdobrado em orçamento de proveitos e orçamento de custos; orçamento anual de tesouraria; balanço previsional e contratos-programa externos e internos.

Tendo por referência que a área abrangida pela auditoria é a da contratação pública, os serviços de apoio à gestão e logística do SESARAM, EPERAM, diretamente envolvidos são:

- ◆ o Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos (que integra o Núcleo de aprovisionamento<sup>44</sup>), a quem compete “[p]articipar na definição da política de gestão de recursos materiais, no âmbito da aquisição de bens e serviços (...) e assegurar a sua execução (...)”<sup>45</sup>, e
- ◆ o Núcleo de gestão financeira<sup>46</sup>, a quem cabe “[p]articipar na definição da política de gestão financeira do SESARAM, E.P.E., e assegurar a sua execução” e “[p]reparar e monitorizar (...) os projetos do plano de investimento (...) assim como, elaborar o orçamento e as contas do SESARAM, E.P.E.”<sup>47</sup>.

---

<sup>39</sup> Vide os artigos 8.º e 9.º, n.º 1, dos Estatutos do SESARAM, EPERAM, na versão introduzida pelo DLR n.º 13/2019/M, alterada pelo DLR n.º 8/2020/M.

<sup>40</sup> Nomeados por um mandato com a duração de “(...) três anos, renovável até ao limite máximo de três vezes por igual período, permanecendo aqueles no exercício das suas funções até à designação dos novos titulares, sem prejuízo da renúncia a que houver lugar” (cf. o artigo 9.º, n.º 4, dos mesmos Estatutos).

<sup>41</sup> “(...) é um órgão técnico do SESARAM, EPERAM, e é designado por despacho do membro do governo responsável pela área da saúde, sob proposta do presidente do conselho de administração do SESARAM, EPERAM, em comissão de serviço, por um período de três anos (...)”, a quem compete “(...) a direção de produção clínica do SESARAM, EPERAM (...)” (cf. o artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, dos referidos Estatutos).

<sup>42</sup> “(...) é um órgão técnico do SESARAM, EPERAM, e é designado por despacho do membro do governo responsável pela área da saúde, sob proposta do presidente do conselho de administração do SESARAM, EPERAM, em comissão de serviço, por um período de três anos (...)”, a quem compete “(...) a coordenação técnica e a gestão da atividade de enfermagem do SESARAM, EPERAM (...)” (cf. o artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, dos Estatutos).

<sup>43</sup> Órgão responsável pela “(...) fiscalização e controlo da gestão financeira e patrimonial (...)”, cujos membros “(...) são nomeados, sob proposta do conselho de administração, por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, por um período de três anos, renovável por uma única vez” (cf. o artigo 19.º, n.ºs 1 e 3, dos Estatutos).

<sup>44</sup> E o Núcleo jurídico e de contencioso (cf. o artigo 44.º, n.º 1, II, do Regulamento Interno).

<sup>45</sup> Cf. o artigo 50.º, al. a), do Regulamento Interno e a al. b) do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento do Núcleo de aprovisionamento, aprovado pelo Conselho de Administração em 10 de abril de 2013, de acordo com o disposto no n.º 7 do artigo 44.º, ° do SESARAM, EPERAM.

<sup>46</sup> Cf. o artigo 44.º, n.º 1, VII, do Regulamento Interno.

<sup>47</sup> Cf. o artigo 55.º, als. a) e b), do Regulamento Interno.

## 1.5.2. Enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento

### 1.5.2.1. Os Acordos-Quadro designados “*contratos públicos de aprovisionamento*”

Em virtude da natureza específica dos contratos públicos de aprovisionamento que constituem o objeto da auditoria, torna-se necessário caracterizá-los com recurso à sua disciplina jurídica, delimitada no CCP.

Como ponto de partida da análise desse regime, olhemos para o artigo 260.º, que permite às entidades adjudicantes identificadas nas alíneas dos n.ºs 1<sup>48</sup> e 2<sup>49</sup> do artigo 2.º constituírem centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

Nos termos do seu n.º 2, essas entidades podem constituir centrais de compras exclusivamente destinadas a um determinado setor de atividade, regendo-se a sua constituição, estrutura orgânica e funcionamento, por força do n.º 3 da mesma norma, por diploma próprio, em concreto, pelo DL n.º 200/2008, de 9 de outubro<sup>50 e 51</sup>.

O n.º 1 do artigo 261.º enumera as várias formas de intervenção das centrais de compras, importando aqui destacar a enunciada na al. c): “*Celebrar acordos-quadro, designados contratos públicos de aprovisionamento, que tenham por objeto a posterior celebração de contratos de empreitadas de obras públicas ou de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços*”<sup>52</sup> (destaque nosso), complementada pelo n.º 1 do artigo 263.º: “*As centrais de compras podem*

---

<sup>48</sup> A saber: o Estado; as Regiões Autónomas; as autarquias locais; os institutos públicos; as entidades administrativas independentes; o Banco de Portugal; as fundações públicas; as associações públicas e as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas acabadas de referir, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

<sup>49</sup> Nomeadamente: os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada, tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade e sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no n.º 1 ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades; quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida anteriormente relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto na mesma alínea, e as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas anteriormente, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

<sup>50</sup> Alterado pelo DL n.º 108/2011, de 17 de novembro, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

<sup>51</sup> Permitem ainda os n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º em estudo que “*As entidades adjudicantes nacionais*” possam “*recorrer a atividades de compras centralizadas oferecidas por centrais de compras situadas noutros Estados da União Europeia sempre que estas ofereçam condições mais vantajosas do que as oferecidas pelas centrais de compras previstas no n.º 1*”, sendo os “*(...) contratos celebrados pelas centrais de compras situadas noutros Estados da União Europeia*” regidos “*pelas disposições nacionais do respetivo Estado*”.

<sup>52</sup> No mais,

“1. *As centrais de compras destinam-se a:*

a) *Adjudicar propostas de execução de empreitadas de obras públicas, de fornecimento de bens móveis e de prestação de serviços, a pedido e em representação das entidades adjudicantes;*

b) *Locar ou adquirir bens móveis ou adquirir serviços destinados a entidades adjudicantes, nomeadamente por forma a promover o agrupamento de encomendas;”*

“d) *Instituir sistemas de aquisição dinâmicos para utilização por parte das entidades adjudicantes pelos mesmos abrangidos;*



*celebrar acordos-quadro, em qualquer das modalidades previstas no artigo 252.º, que tenham por objeto a futura celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição serviços”.*

Para efeitos de exercício das suas atividades as centrais de compras estão sujeitas às disposições do CCP (n.º 2), pois como bem sustenta Pedro Sánchez<sup>53</sup>, “(...) a central de compras também actuará no mercado no contexto de uma relação directa com os seus fornecedores (...). Isso implica que a central de compras seguirá”, com algumas especificidades, “o mesmo regime pré-contratual que seria aplicável a qualquer entidade adjudicante que não recorresse a uma central de compras e preparasse diretamente os seus contratos”.

O seu âmbito subjetivo encontra-se definido no artigo 262.º nos seguintes moldes:

*“1. São abrangidas pela contratação centralizada a efetuar por cada central de compras as entidades previstas no diploma que regula o seu funcionamento.*

*2. As entidades não abrangidas pela contratação centralizada a efetuar por uma determinada central de compras podem dela beneficiar, para a aquisição da totalidade ou de apenas algumas categorias de obras, de bens móveis ou de serviços, nos termos previstos no diploma que regula o funcionamento da mesma”* – são as designadas entidades compradoras voluntárias (destaque nosso).

Aos contratos públicos de aprovisionamento, bem como aos contratos celebrados ao seu abrigo, é aplicável o disposto nos Capítulos I e II do Título V, em tudo o que não se encontrar especificamente regulado no Capítulo II do Título VI (artigo 264.º).

Nesse sentido, em tudo o que não esteja especialmente previsto no Capítulo I do Título V, à escolha do procedimento para a formação de um acordo-quadro e à respetiva tramitação são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as normas previstas no Título I, nos Capítulos II a XIII do Título II e no Título III da Parte II do CCP, nos termos do artigo 253.º, n.º 1.

Ou seja, a celebração de um acordo-quadro está sujeita ao regime geral da contratação pública, pois a norma vinda de citar remete em bloco para os critérios de escolha de procedimento e o regime de tramitação previsto na Parte II do CCP, aplicáveis com as devidas adaptações e sem prejuízo da disciplina especial prevista nos n.ºs 2 e 4 do mesmo artigo e dos artigos 254.º a 256.º<sup>54</sup>.

---

*e) Instituir catálogos eletrónicos para utilização por parte das entidades adjudicantes;*

*f) Adjudicar contratos públicos de prestação de atividades auxiliares de aquisição, que consistam no apoio às atividades de aquisição.”.*

<sup>53</sup> *In Direito da Contratação Pública*, volume II, 2021, reimpressão, Almedina, pág. 807.

<sup>54</sup> Os invocados n.ºs 2 e 4 do artigo 253.º, que ora importam, comandam que:

*“2. A escolha do procedimento de formação do acordo-quadro nos termos do disposto nos artigos 19.º a 21.º só permite a celebração de contratos ao seu abrigo enquanto o somatório dos respetivos preços contratuais seja inferior aos valores correspondentemente aplicáveis nos termos do artigo 474.º”.*

*“4. O programa do procedimento de formação de acordos-quadro com várias entidades deve indicar o número de propostas a adjudicar que não deve ser inferior a três, salvo quando o número de candidatos qualificados, ou de propostas apresentadas e não excluídas, seja inferior”.*

O “Artigo 254.º Caução”, dispõe que:

*“1. A entidade adjudicante pode exigir a cada adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir o exato e pontual cumprimento da obrigação prevista no n.º 1 do artigo seguinte.*

*2. À caução referida no número anterior é aplicável o disposto nos artigos 90.º e 91.º”.*

O “Artigo 255.º Obrigação de celebração de contratos ao abrigo de acordo-quadro” ordena que:

Essa opção, no entender de Pedro Sánchez<sup>55</sup>, “(...) é o que permite assegurar que o recurso ao acordo-quadro não comporta, pelo menos no momento da sua instituição, uma lesão da concorrência (...). Com efeito, uma vez que a concorrência já foi assegurada a montante – no momento da escolha dos operadores económicos que estarão incluídos no acordo-quadro –, a celebração de cada concreto contrato que venha a ser realizada ao abrigo do acordo-quadro já não carece de ser novamente submetida à concorrência. Por isso, a entidade adjudicante só terá, a partir desse momento, de consultar os operadores que fazem parte do acordo-quadro, estando dispensada, durante a sua vigência, de submeter as prestações a um novo apelo genérico ao mercado”.

Entrando especificamente no regime dos acordos-quadro celebrados por centrais de compras, que será o caso que nos ocupa<sup>56</sup>, verificamos que:

- ✓ As centrais de compras podem celebrar acordos-quadro, em qualquer das modalidades previstas no artigo 252.º, que tenham por objeto a futura celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição serviços (artigo 263.º, n.º 1), e que
- ✓ “Salvo nos casos especialmente previstos na lei, sempre que as entidades adjudicantes referidas nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 2.º se encontrem abrangidas pela contratação centralizada a efetuar por uma central de compras” – as designadas entidades compradoras vinculadas – “os acordos-quadro em qualquer das modalidades previstas no artigo 252.º devem ser celebrados por essa central de compras” (artigo 263.º, n.º 2).

Particularizando, para a formação dos contratos públicos de aprovisionamento deve ser adotado o procedimento de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, sem prejuízo do disposto nos artigos 24.º a 29.º (artigo 265.º, n.ºs 1 e 2), salvaguardando-se, deste modo, as disposições que disciplinam a escolha de outros procedimentos em função de critérios materiais<sup>57</sup>.

- 
- “1. O cocontratante do acordo-quadro obriga-se a celebrar contratos nas condições naquele previstas à medida que a entidade adjudicante parte no acordo-quadro o requeira.
  2. Salvo disposição em contrário constante do caderno de encargos relativo ao acordo-quadro, as entidades adjudicantes não são obrigadas a celebrar contratos ao seu abrigo”.

E o “Artigo 256.º Prazo máximo de vigência dos acordos-quadro”, determina que:

- “1. O prazo de vigência dos acordos-quadro não pode ser superior a quatro anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas. O caderno de encargos relativo ao acordo-quadro pode, excecionalmente e com respeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 252.º, fixar um prazo de vigência do acordo-quadro a celebrar superior a quatro anos, desde que tal se revele necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto desse acordo-quadro ou das condições da sua execução. A fixação do prazo de vigência do acordo-quadro nos termos do disposto no número anterior deve ser fundamentada. A extinção do acordo-quadro não tem qualquer efeito sobre os procedimentos já iniciados ou sobre os contratos celebrados ao abrigo do mesmo”.<sup>55</sup> *In op.*

*cit.*, pág. 785.

<sup>55</sup> *In op. cit.*, pág. 785.

<sup>56</sup> E relembrando que em tudo o que não se encontrar especificamente regulado no Capítulo II do Título VI, aos contratos públicos de aprovisionamento, bem como aos contratos celebrados ao seu abrigo, é aplicável o disposto nos Capítulos I e II do Título V (artigo 264.º).

<sup>57</sup> Designadamente, o ajuste direto, a consulta prévia, o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia, o procedimento de negociação e o do diálogo concorrencial.

Este afastamento das “*regras gerais de escolha do procedimento em função do critério do valor que resultariam dos artigos 17.º e seguintes*” preconizado pelo artigo 265.º corresponde a uma das especificidades da hipótese de recurso a acordos-quadro pelas centrais de compras que emerge do forte impacto que esta figura produz sobre o funcionamento do mercado concorrencial<sup>58</sup>.

E o prazo de vigência dos contratos públicos de aprovisionamento, que não pode ser superior a quatro anos, sem exceção, em respeito pelo artigo 266.º, é a outra especificidade emergente desse impacto, e que Pedro Sánchez percebe como sendo um fator de proteção para o minimizar, “(...) evitando que agentes que entretanto se tornaram ineficientes se aproveitem da sua posição blindada para continuar a apresentar condições contratuais menos favoráveis, em virtude de estarem livres da pressão concorrencial que seria obtida no caso de outros operadores económicos poderem ser chamados a apresentar proposta”<sup>59</sup>.

Segundo Ana Gouveia Martins<sup>60</sup>, os acordos-quadro são um “*«instrumento procedimental especial» destinado a enquadrar e agilizar a adjudicação de futuros contratos com um ou vários operadores a celebrar ao abrigo do acordo-quadro, acordo-quadro que reveste uma natureza contratual sui generis.*

*Caraterística fundamental deste instrumento procedimental é a clara demarcação de duas diferentes fases: (i) a fase do procedimento de formação e celebração do acordo-quadro, que se destina a selecionar um ou vários operadores económicos que se vinculam aos termos e condições fixados de forma mais ou menos completa no acordo-quadro; (ii) a fase da adjudicação dos contratos subsequentes a celebrar ao abrigo do acordo-quadro durante a sua vigência (ou cujo procedimento adjudicatório tenha sido iniciado ainda durante a sua vigência, nos termos previstos nos artigos 256.º, n.º 4 do CCP), em que participam exclusivamente os operadores que são parte no acordo-quadro, que estará sujeita ou não a novos procedimentos concorrenciais, de acordo com a modalidade de acordo quadro adotada.*

A sua celebração “(...) justifica-se frequentemente para garantir a satisfação de necessidades permanentes e continuadas no tempo de aquisição de bens, serviços e obras de uma determinada entidade adjudicante (ou de várias entidades adjudicantes) sem que seja previsível o momento ou as quantidades requeridas. Realce-se, a este propósito, que na definição de acordo-quadro fixada nas Diretivas<sup>61</sup> expressamente se esclarece que se trata de um acordo que tem por objetivo fixar os termos que disciplinam a celebração de futuros contratos, nomeadamente, i.e., a título meramente exemplificativo, «em matéria de preços e, se necessário, das quantidades previstas», estando assim especialmente vocacionado para regular relações contratuais cujo volume ou quantidade não está pré-definido.

*A concentração da procura pública de bens, serviços e obras através da celebração de acordos-quadro alicerça-se em razões de eficiência, celeridade e economicidade, mormente, porquanto é apta a promover uma redução do tempo e dos custos associados ao lançamento de procedimentos*

---

<sup>58</sup> Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 810.

<sup>59</sup> *In op. cit.*, pág. 780.

<sup>60</sup> *In Centralização e Agregação de Compras Públicas: “Os acordos quadro e os contratos celebrados ao seu abrigo: em especial o regime da sua modificação”*, Almedina, 2019, págs. 210 a 212.

<sup>61</sup> Diretivas 2014/24/UE e 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativas aos contratos públicos e aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, respetivamente.

*de formação de contratos bem como dos preços dos contratos a celebrar. As suas virtualidades são exponencializadas quando a celebração de acordos-quadro é associada, como é frequente, à agregação dessa procura através da constituição de agrupamentos de entidades adjudicantes ou da constituição e funcionamento de centrais de compras, o que permite a obtenção de economias de escala, assim como, sobretudo no segundo caso, a melhoria e a profissionalização da gestão dos contratos públicos.*

*Existem diversas modalidades de acordos-quadro, que podem ser distinguidas em função do número de entidades adjudicantes e de operadores económicos que são parte do acordo-quadro, da liberdade de adesão ou vinculação das partes e do grau de densificação dos aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo estabelecidos no acordo-quadro”.*

Nestes termos:

- I. A entidade adjudicante do acordo-quadro pode ser [artigos 251.º e 39.º, n.º 1, al. b), 260.º, n.º 1, e 261.º, n.º 1, al. c)] uma só, um agrupamento ou uma central de compras.

Pese embora esta tendencial estabilidade das entidades adjudicantes, não se admitindo o recurso aos acordos-quadro por parte de entidades que não estejam nele identificadas, tal não prejudica que se admita a “(...) adesão de novas entidades adjudicantes, desde que o programa do procedimento ou o convite relativos ao procedimento que deu origem à celebração do acordo-quadro tenha indicado tal possibilidade e tenha identificado, de forma suficiente, designadamente por recurso a categorias gerais ou delimitação geográfica, as entidades adjudicantes que poderiam aderir” (artigo 257.º, n.º 4) – as já referidas entidades compradoras voluntárias.

- II. Quanto às entidades cocontratantes, os acordos-quadro podem ser celebrados com um único operador económico, designados “**acordos-quadro individuais**”, ou com vários operadores económicos, os “**acordos-quadro múltiplos**”.

Um dos aspetos identitários dos acordos-quadro é o seu carácter fechado, estando vedada durante a sua vigência a entrada de novos cocontratantes e, conseqüentemente, a celebração de contratos ao seu abrigo com novos operadores económicos (artigo 257.º, n.º 1).

- III. Quanto à vinculação das partes, os acordos-quadro podem ser vinculativos para as entidades adjudicantes e operadores económicos; vinculativos apenas para os operadores económicos que são parte no acordo-quadro (artigo 255.º, n.º 1); ou vinculativos apenas para a entidade adjudicante (no caso de centrais de compras, as entidades vinculadas por lei ao sistema de centralização de compras).

Em regra, “[s]alvo disposição em contrário constante do caderno de encargos relativo ao acordo-quadro, as entidades adjudicantes não são obrigadas a celebrar contratos ao seu abrigo” (n.º 2 do artigo 255.º).

A este propósito, e conforme melhor veremos no ponto seguinte, o sistema nacional de compras públicas (SNCP) é integrado por entidades compradoras vinculadas (os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos) que, por conseguinte, estão sujeitas a adquirir obrigatoriamente os bens e serviços “(...) nas condições previstas na Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto e que constem da lista anexa à Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril, revista pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de Março, que tenham sido objeto de acordos-quadro (ou outros procedimentos de aquisição) celebrados pelas centrais de compras”.

I.e., “(...) *está vedado às entidades adjudicantes qualificadas por lei como entidades compradoras vinculadas proceder à abertura de procedimentos de aquisição, bem como a renovações contratuais que não sejam realizadas ao abrigo desses acordos-quadro e que tenham por objeto ou efeito a aquisição de bens ou serviços pelos mesmos abrangidos*”<sup>62</sup>.

Constituem exceções a essa obrigatoriedade a (i) previsão do artigo 5.º, n.º 4, do DL n.º 37/2007 (que, recorde-se, criou a ANCP, EPE), que admite a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nos termos do n.º 3 com autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada, e a (ii) previsão do artigo 256.º-A do CCP, no caso de as entidades adjudicantes demonstrarem que, para uma dada aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, a utilização do acordo-quadro levaria ao pagamento de um preço, por unidade de medida, pelo menos, 10% superior ao preço demonstrado pela entidade adjudicante para objeto com as mesmas características e nível de qualidade.

Podem ainda aderir ao SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, entidades da administração autónoma e do setor empresarial público, mediante a celebração de contratos de adesão com a ESPAP, I.P., caso em que a contratação através dos acordos-quadro será igualmente obrigatória, mas “*apenas quanto aos bens e serviços relativamente aos quais tenham aderido ao SNCP e nos termos definidos nos respetivos contratos de adesão*” (artigo 3.º da Portaria n.º 772/2008). Essa adesão, porém, só é possível se previamente prevista nas peças do procedimento de adjudicação do acordo-quadro e devidamente identificadas as entidades que poderão aderir, ainda que por recurso a categorias gerais, desde que comportem a sua clara delimitação, em consonância com o já invocado n.º 4 do artigo 257.º do CCP.

IV. Quanto ao grau de densificação do conteúdo, temos:

- Acordos-quadro de conteúdo pré-determinado, designados por “*contratos-quadro*” ou “*acordos-quadro completos*”, cujos cadernos de encargos definem e encerram<sup>63</sup>, de modo suficiente e vinculativo, todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo, ou seja, os termos e condições.

Em resultado, a celebração destes contratos não carece de estar submetida a novos procedimentos concorrenciais porque o acervo de direitos e obrigações contratuais daí emergente já está pré-determinado no contrato-quadro.

As entidades adjudicantes podem celebrar tais acordos-quadro com uma ou com várias entidades [al. a) do n.º 1 do artigo 252.º].

Nesta matéria Pedro Sánchez<sup>64</sup> assume uma voz dissonante relativamente à opção do legislador, propugnando ser “*(...) vivamente recomendável que as entidades adjudicantes ignorem a referência da alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º à possibilidade de formar um acordo-quadro com «várias entidades» quando todos os aspectos da execução dos futuros contratos já estejam especificados. Essa hipótese deve ter-se por não escrita, porque, se a entidade adjudicante*

<sup>62</sup> Ana Gouveia Martins *in op. cit.*, págs. 214 e 215.

<sup>63</sup> Palavras de Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 781.

<sup>64</sup> *In op. cit.*, págs. 784 e 785.

*incorrer em tal prática, não encontrará um único critério relativo à atratividade da proposta que lhe permita selecionar eficientemente o adjudicatário de cada contrato”.*

*“Em suma (...) os acordos-quadro de natureza fechada (...) devem forçar a entidade adjudicante, em respeito pela prossecução pelo interesse público, a selecionar um único co-contratante. Essa será, de resto, a solução coerente com a circunstância de os procedimentos ao abrigo destes (...) acordos-quadro seguirem o regime do ajuste direto – que pressupõe o convite a uma só entidade – e nunca o regime da consulta prévia”, em obediência ao artigo 258.º, segundo o qual “[d]eve adotar-se o ajuste direto para a formação de contratos a celebrar ao abrigo de acordos-quadro na modalidade prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º”.*

- E acordos-quadro de conteúdo incompleto, designados por **“acordos-quadro em sentido restrito”** ou **“acordos-quadro incompletos”**, cujos cadernos de encargos não contemplam totalmente ou especificam completamente os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo, ficando apenas blindados alguns aspetos de interesse público que a entidade adjudicante considera inegociáveis e permitindo estabelecer a diferenciação entre as propostas mais ou menos competitivas para viabilizar a seleção de algumas delas para o acordo-quadro<sup>65</sup>.

Nessa medida, tais aspetos terão necessariamente de ser completados e densificados no procedimento adjudicatório subsequente, dos contratos a celebrar ao seu abrigo. O que acarreta uma maior complexidade do procedimento final para a celebração de cada contrato, *“(...) com propostas mais completas que, em geral, pressupõem a necessidade de elaboração de um modelo de avaliação de propostas (n.ºs 4 a 7 do artigo 259.º)”*<sup>66</sup>.

As entidades adjudicantes apenas podem celebrar esse tipo de acordos-quadro com várias entidades [al. b) do n.º 1 do artigo 252.º do CCP]. Dito de outro modo, não é *“(...) admitida celebração de acordo-quadro com um só operador económico sem regulação de todos os aspetos de execução”*<sup>67</sup>.

Independentemente de estarmos perante **“acordos-quadro completos”** ou **“acordos-quadro incompletos”**, uma coisa é certa: *“Da celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro não podem resultar alterações substanciais das condições consagradas nestes últimos”*, em respeito pelo n.º 2 do artigo 257.<sup>68</sup> e como corolário do princípio da concorrência.

Pois *“[s]e, uma vez concluído o procedimento de formação do acordo-quadro, fosse lícito à entidade adjudicante modificar as condições aplicáveis a todos ou a alguns dos contratos celebrados ao seu abrigo, tal equivaleria a defraudar – e a inutilizar – toda a concorrência que previamente se suscitou e a própria aplicação do critério de adjudicação previsto nas peças procedimentais.*

---

<sup>65</sup> Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 781.

<sup>66</sup> Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 781.

<sup>67</sup> Ana Gouveia Martins *in op. cit.*, pág. 219.

<sup>68</sup> Salvo a exceção prevista no n.º 3 do mesmo artigo 257.º: *“Quando expressamente previsto no caderno de encargos relativo ao acordo-quadro, a entidade adjudicante pode atualizar as características dos bens ou dos serviços a adquirir ao abrigo do acordo-quadro, modificando-as ou substituindo-as por outras, desde que se mantenha o tipo de prestação e os objetivos das especificações fixadas no procedimento de formação do acordo-quadro e desde que tal se justifique em função da ocorrência de inovações tecnológicas”.*

*Existe, pois, uma prevalência jurídica das cláusulas do caderno de encargos do acordo-quadro em face das clausuladas do caderno de encargos do procedimento de formação de qualquer contrato ao seu abrigo. No caso de discrepância entre elas, estas últimas ter-se-ão por não escritas, impondo a aplicação substitutiva das primeiras, porque tal prevalência é imposta, não apenas pelo princípio da legalidade genericamente decorrente do artigo 266.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP, mas também pelas regras específicas constantes do artigo 51.º e do n.º 2 do artigo 257.º do CCP*<sup>69</sup>.

Em jeito de conclusão, dos acordos-quadro “(...) não emerge per se qualquer obrigação directa de aquisição ou prestação de bens, serviços ou obras para as partes envolvidas, constituindo apenas um mecanismo ‘chapéu’ ao abrigo do qual poderão ser celebrados contratos ao seu abrigo. Por outro lado, apresenta frequentemente um carácter incompleto, não fixando a quantidade de bens e serviços a contratar, o prazo da sua execução, o lugar da prestação, carecendo da determinação necessária à sua qualificação como contrato”<sup>70</sup>.

Não se reconduzem a um procedimento pré-contratual clássico típico nem ao conceito de contrato público clássico, tendo uma natureza híbrida<sup>71</sup>, estando, por um lado, de acordo com Ana Gouveia Martins, “[a] celebração do acordo-quadro (...) sujeita, numa clara equiparação ao regime dos contratos públicos, aos procedimentos adjudicatórios típicos”, mas é também “um instrumento procedimental especial mediante o qual se disciplina a celebração dos contratos subsequentes com os operadores económicos selecionados nas condições e termos fixados com maior ou menor grau de densificação no acordo-quadro.

*Simultaneamente, corporiza um verdadeiro e próprio contrato. A singularidade do acordo-quadro resulta de se tratar de um contrato preliminar” da celebração de contratos públicos, pois “não é exequível por si mesmo, mas antes antecede e prepara a celebração de futuros contratos públicos definitivos. Mas é um negócio jurídico bilateral que emerge do acordo e encontro de duas (ou mais) declarações contratuais contrapostas imputáveis a duas partes. O facto de o(s) comprador(es) público(s) não se vincularem, por regra, à celebração dos contratos a celebrar ao abrigo do acordo-quadro não obsta à sua natureza contratual. Trata-se de um verdadeiro contrato embora unilateral (ou não sinalagmático) em que apenas uma das partes, in casu, o(s) contratantes(s) do acordo-quadro, se obriga(m) à futura e eventual celebração de contratos ao seu abrigo”<sup>72</sup>.*

Pedro Sánchez segue o mesmo entendimento e acrescenta<sup>73</sup> que “[p]ode aqui falar-se de um contrato incompleto, com aditamento da definição de algumas das condições contratuais; mas a sua natureza é inquestionavelmente contratual, estabelecendo obrigações sinalagmáticas cujo incumprimento produzirá consequências jurídicas negativas para o contraente inadimplente.

*Contudo, esse contrato não tem por objeto a realização de prestações referentes a utilidades económicas, mas sim a celebração de futuros contratos, promovendo o mero enquadramento do modo como eles serão negociados e celebrados. Daí a sua natureza de «quadro» - a sua natureza normativa – visto que tal acordo visa o ordenamento dos contratos celebrados ao seu abrigo.*

---

<sup>69</sup> Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 796.

<sup>70</sup> Ana Gouveia Martins *in op. cit.*, pág. 219.

<sup>71</sup> Vide Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 776.

<sup>72</sup> *In op. cit.*, págs. 219, 221 a 224.

<sup>73</sup> *In op. cit.*, pág. 777.

*Por isso se compreende que ele ainda deva ser considerado como instrumento procedimental especial: (...) não pode ser elencado entre os tipos de procedimentos de formação de contratos públicos referidos no n.º 1 do artigo 16.º porque ele não dá origem à formação de qualquer contrato público que titule diretamente a execução de prestações materiais que vão além da apresentação de novas declarações negociais para elaboração de um novo contrato. Também neste caso, o procedimento de formação de um acordo-quadro tem uma natureza pré-procedimental”.*

Por fim, voltando a Ana Gouveia Martins, salienta-se que o acordo-quadro está “(...) sujeito a uma disciplina específica nas Diretivas comunitárias e no CCP, quer em termos de procedimentos (submissão ao regime da contratação pública), quer em termos substantivos (v.g., prazo máximo de vigência, estabilidade das partes, limites à modificação). O seu conteúdo fixa, por um lado, as condições e termos que deverão constar dos futuros contratos públicos a celebrar ao seu abrigo ou que delimitam a sua estipulação e, por outro, regula os procedimentos a adotar na adjudicação desses contratos, constituindo, nessa medida, um instrumento procedimental especial”<sup>74</sup>.

#### 1.5.2.2. As Centrais de Compras

Para Pedro Sánchez<sup>75</sup>, “[a] agregação de compras públicas através de acordo-quadro (...) que sejam instituídos autonomamente por uma ou mais entidades adjudicantes já permite atingir importantes patamares de maximização da eficiência na obtenção de condições contratuais atrativas. Mas é claro que o recurso a centrais de compras potencia a obtenção de economias de escala que não seriam atingíveis por qualquer entidade adjudicante ou pequeno grupo de entidades adjudicantes”.

**“A centralização de compras pode contribuir não só para o aumento da concorrência como também «para profissionalizar as aquisições públicas»”.**

Feito este ponto prévio, importa desde já notar que a al. g) do n.º 1 do artigo 5.º do CCP exclui da aplicação da sua Parte II os contratos celebrados entre entidades adjudicantes e centrais de compras públicas para a prestação de serviços de compras centralizadas no pressuposto de que os respetivos objetos “(...) abrangem prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação”.

Conforme se salientou anteriormente, o n.º 3 do artigo 260.º do CCP determina que “[a] constituição, a estrutura orgânica e o funcionamento das centrais de compras regem-se por diploma próprio”, em virtude da complexidade e da autonomia da matéria, no caso, pelo já referido DL n.º 200/2008, podendo ler-se no respetivo preâmbulo que:

**“As principais actividades das centrais de compras residem na adjudicação de propostas, a pedido e em representação das entidades adjudicantes, na locação ou aquisição de bens e serviços destinados a entidades adjudicantes, bem como na celebração de acordos quadro”.**

**“No que respeita à centralização de compras do Estado, está já implementado o sistema nacional de compras públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, o qual assenta em dois principais núcleos orgânicos: a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e as unidades ministeriais de compras.**

<sup>74</sup> In op. cit., págs. 219, 221 a 224.

<sup>75</sup> In op. cit., pág. 805 e o considerando 69 da já invocada Diretiva 2014/24/UE.



*Por conseguinte, no que toca ao Estado em especial, estabelece-se que as respectivas centrais de compras são as plasmadas no mencionado diploma, apenas podendo ser criadas outras em casos excepcionais, no âmbito de um sector específico e mediante autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo responsável pelo respectivo sector”.*

*“O presente decreto-lei estabelece ainda o conteúdo dos actos constitutivos das centrais de compras e, na esteira do previsto para o sistema nacional de compras públicas, os seus princípios orientadores, tais como a segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos, a utilização de ferramentas de compras electrónicas, a promoção da concorrência e a preferência pela aquisição de bens e serviços que promovam a protecção do ambiente.*

*Por outro lado, é prevista a possibilidade de as entidades gestoras das centrais de compras cometerem a gestão de algumas das suas actividades a terceiros, desde que estes ofereçam garantias de idoneidade, qualificação técnica e capacidade financeira.*

*Deste modo, estabelece-se a base organizacional que permitirá uma gestão centralizada e racional das compras públicas, não só através da reiteração do modelo previsto no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, em relação ao Estado, mas também através da definição das orientações necessárias à criação de centrais de compras no âmbito das Regiões Autónomas e das autarquias locais”.*

Particularizando, preceitua o seu artigo 2.º, sob a epígrafe *Natureza das centrais de compras*, que:

*“1. Para efeitos do disposto no presente decreto-lei, consideram-se centrais de compras os sistemas de negociação e contratação centralizados, destinados à aquisição de um conjunto padronizado de bens e serviços ou à execução de empreitadas de obras públicas, em benefício das entidades adjudicantes”* referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do CCP. Ou seja, as centrais de compras não possuem personalidade jurídica.

*“2. Podem assumir a função das centrais de compras quaisquer entidades, públicas ou privadas, ou serviços públicos ainda que desprovidos de personalidade jurídica”. O mesmo é dizer que **“[n]ão se requer uma forma específica para a entidade ou serviço que assumam as funções de central de compras”**<sup>76</sup>.*

*3. Para os efeitos previstos no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, as centrais de compras têm a natureza de entidade adjudicante”.*

As centrais de compras devem orientar-se, no exercício das suas actividades, além do respeito pelas regras da contratação pública, pelos princípios enunciados no artigo 3.º, donde se destaca o da promoção da concorrência [alínea e)]<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Pedro Sánchez *in op. cit.*, pág. 807.

<sup>77</sup> São ainda aplicáveis os seguintes princípios:

*“a) Segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos;*

*b) Utilização de ferramentas de compras electrónicas com funcionalidades de catálogos electrónicos e de encomenda automatizada;*

*c) Adopção de práticas aquisitivas por via electrónica baseadas na acção de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica, com vista à redução de custos;*

Os atos constitutivos das centrais de compras devem regular, em respeito pelo artigo 4.º, (i) o âmbito objetivo (as atividades a desenvolver, o tipo ou tipos de contratos abrangidos e, se for o caso, a identificação do sector de atividade a que se destina) e o âmbito subjetivo (as entidades abrangidas) [n.º 1, als. a) e b)]; (ii) a natureza obrigatória ou facultativa do recurso à central de compras por parte das entidades abrangidas [n.º 1, al. c)], e (iii) os critérios de remuneração dos serviços prestados, designadamente nas relações contratuais com terceiros que não sejam entidades adjudicantes, tendo em conta indicadores de desempenho adequado, como o volume de compras ou a poupança gerada (n.º 2).

#### A SPMS – SERVIÇOS PARTILHADOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, EPE

Para o que ora releva, salientamos, por último, o artigo 10.º do DL n.º 200/2008, cujo n.º 1 considerava como centrais de compras do sistema de saúde a unidade ministerial de compras assegurada pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., criada pelo DL n.º 219/2007, de 29 de maio, e o agrupamento complementar de empresas Somos Compras, A.C.E..

Este artigo, entretanto, foi revogado pelo DL n.º 108/2011, de 17 de novembro, que transferiu atribuições da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., para a SPMS, EPE, e alterou a sua orgânica aprovada pelo DL n.º 19/2010, de 22 de março<sup>78</sup>. Nesse seguimento, a SPMS, EPE, passou a deter competências no domínio dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação, operando em conformidade a reestruturação da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., e a ser responsável pelo desenvolvimento, manutenção e operação de vários sistemas integrados de informação de saúde.

A par do diploma de constituição da SPMS, EPE, importa ter em referência:

- ◆ A Portaria n.º 55/2013, de 7 de fevereiro, do Ministério da Saúde, que define as categorias de bens e serviços específicos da área da saúde cujos contratos públicos de aprovisionamento e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pela SPMS, EPE;
- ◆ A Portaria n.º 87/2013, de 28 de fevereiro, dos Ministérios das Finanças e da Saúde, que define as categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pela SPMS, EPE, na qualidade de unidade ministerial de compras, e
- ◆ A Portaria n.º 227/2014, de 6 de novembro, do Ministério da Saúde, que define a atividade de compras centralizadas específicas da área da saúde que constituem atribuição da SPMS, EPE, alterada pela Portaria n.º 21/2015, de 4 de fevereiro.

A SPMS, EPE, tem a natureza de pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e de património próprio, nos termos do regime jurídico do sector empresarial do Estado, estando sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, com as especificidades previstas no DL n.º 19/2010 e nos seus

---

d) *Preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a protecção do ambiente e outros interesses constitucionalmente protegidos*”.

<sup>78</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 15/2010, de 20 de maio, alterado pelo referido DL n.º 108/2011, e pelos DL n.ºs 209/2015, de 25 de setembro, 32/2016, de 28 de junho, 69/2017, de 16 de junho, 38/2018, de 11 de junho, e 75/2020, de 25 de setembro.

Estatutos, também aprovados por este diploma, e pelo respetivo regulamento interno (artigo 2.º do DL n.º 19/2010).

Tem como atribuições, de acordo com o artigo 3.º:

- “1. (...) a prestação de serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, financeiros e recursos humanos aos estabelecimentos e serviços do Serviço Nacional de Saúde (SNS), independentemente da sua natureza jurídica, bem como aos órgãos e serviços do Ministério da Saúde e a quaisquer outras entidades, quando executem atividades específicas da área da saúde (n.º 1).*
- 2. No âmbito dos serviços partilhados de compras e logística, a SPMS, EPE., tem por missão centralizar, otimizar e racionalizar a aquisição de bens e serviços e disponibilizar serviços de logística, possuindo atribuições em matéria de estratégia de compras, procedimentos pré-contratuais, contratação pública, logística interna, pagamentos e monitorização de desempenho”.*

O artigo 4.º fixa o âmbito dos serviços da SPMS, EPE., donde destacamos o n.º 1, segundo o qual: *“Sem prejuízo do disposto no n.º 3<sup>79</sup>, a SPMS, E.P.E., beneficia do direito exclusivo de exercer a actividade de disponibilização dos serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, financeiros e recursos humanos aos estabelecimentos e serviços do SNS, independentemente da sua natureza jurídica, bem como aos órgãos e serviços do Ministério da Saúde, nos casos em que estes recorram a uma solução de serviços partilhados para assegurar o exercício daquelas funções”.*

O artigo 5.º permite a articulação com outras entidades, ressaltando do seu n.º 1 que: *“O disposto no presente decreto-lei não prejudica o regime do sistema nacional de compras públicas, constante do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, nem o disposto nos diplomas que o regulamentam”.*

Foi já observado que o DL n.º 37/2007<sup>80</sup>, que criou a ANCP, EPE, tinha por objeto, nos termos do artigo 1.º, n.º 2:

- “a) Conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas, com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à protecção do ambiente;*
- b) Assegurar, de forma centralizada, a aquisição ou a locação, em qualquer das suas modalidades, a afectação, a manutenção, a assistência, a reparação, o abate e a alienação dos veículos que compõem o parque de veículos do Estado, abreviadamente designado por PVE”.*

Sucedeu que os artigos 1.º, 2.º, 12.º, 13.º, os n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º e o artigo 15.º e os estatutos anexos àquele diploma, foram revogados pelo DL n.º 117-A/2012, que aprovou a orgânica da ESPAP, I.P., e extinguiu a ANCP, EPE.

---

<sup>79</sup> Que dispõe que, *“3. Por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde, a utilização dos serviços partilhados disponibilizados pela SPMS, E.P.E., pode ser determinada, com carácter de generalidade, para a totalidade ou parte dos serviços e instituições do SNS ou dos órgãos e serviços do Ministério da Saúde”.*

<sup>80</sup> Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelos DL n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho, 25/2017, de 3 de março, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pelos DL n.ºs 53/2022, de 12 de agosto e 10/2023, de 8 de fevereiro.

Assim, e por força dos artigos 19.º, n.º 1, al. b), 21.º, n.ºs 1, al. c), e 2 e 3, e 22.º, deste diploma, a ESPAP, I.P., sucedeu na totalidade das atribuições e competências, bem como nos direitos e deveres e ou em todas as relações jurídicas contratuais da ANCP, EPE, e todas as referências, legais ou regulamentares, feitas à ANCP, EPE, devem ter-se por feitas à ESPAP, I.P..

O âmbito subjetivo definido no artigo 3.º, porém, teve poucas alterações:

Assim, na redação inicial do DL n.º 37/2007, previa o n.º 3 que<sup>81</sup>:

- “1. O sistema nacional de compras públicas (SNCP), além da ANCP e das unidades ministeriais de compras (UMC), integra entidades compradoras vinculadas e entidades compradoras voluntárias.*
- 2. Integram o SNCP, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração directa do Estado e os institutos públicos.*
- 3. Podem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP”. (destaque nosso).*
- “4. A adesão das entidades voluntárias ao SNCP faz-se mediante a celebração de contrato com a ESPAP, I.P.”.*

Com base nesta permissão, o então designado SESARAM, EPE, aderiu ao SNCP a 26 de maio de 2009, integrando-se na lista das entidades compradoras voluntárias, conforme se atesta através de consulta do sítio na *internet* [www.espap.gov.pt](http://www.espap.gov.pt)<sup>82</sup>.

### 1.5.2.3. Os contratos a celebrar ao abrigo de acordos-quadro múltiplos e completos

Os contratos públicos de aprovisionamento que precederam os procedimentos adjudicatórios que culminaram com a celebração dos contratos auditados caracterizam-se por ser múltiplos, porque celebrados com vários operadores económicos, e completos, pois o seu conteúdo está pré-determinado na medida em que os respetivos cadernos de encargos definem e encerram, de modo suficiente e vinculativo, todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo, ou seja, os termos e condições.

---

<sup>81</sup> Com a alteração do DL n.º 25/2017, de 3 de março, com início de vigência no dia seguinte e produção de efeitos reportados a 1 de janeiro de 2017, passou o artigo 3.º a dispor que:

- “1. O sistema nacional de compras públicas (SNCP), além da ANCP e das unidades ministeriais de compras (UMC), integra entidades compradoras vinculadas e entidades compradoras voluntárias.*
- 2. Integram o SNCP, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração directa do Estado e os institutos públicos, com exceção das instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, independentemente da sua natureza.*
- 3. Podem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, entidades da administração autónoma, do setor empresarial público, as instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, independentemente da sua natureza, mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP”.*

Na redação da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, com início de vigência a 1 de janeiro de 2019, o n.º 3 passou a prever que *“[p]odem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, os serviços e entidades públicas não referidos no número anterior, incluindo a Presidência da República, a Assembleia da República, a Procuradoria-Geral da República, os tribunais, as entidades administrativas independentes com funções de regulação, as entidades do setor público empresarial e as instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, independentemente da sua natureza”.*

<sup>82</sup> <https://www.espap.gov.pt/Imagens/Documento.ashx?id=241>, página 14.

Essa circunstância conduziu a que a celebração de tais contratos não fosse submetida a novos procedimentos concorrenciais porque o acervo de direitos e obrigações contratuais daí emergentes já estava pré-determinado nos acordos-quadro, nos precisos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 252.º e no n.º 2 do artigo 258.º, ambos do CCP.

Por outras palavras, os contratos auditados deveriam corresponder às condições contratuais estabelecidas nos acordos-quadro correspondentes, tornando desnecessária a elaboração de um caderno de encargos. Assim, “[q]uando exista mais do que um cocontratante no acordo-quadro, o adjudicatário é selecionado de acordo com os critérios objetivos estabelecidos no caderno de encargos do acordo-quadro, não havendo reabertura da concorrência” (artigo 258.º, n.º 2).

Quais são, então, as técnicas de seleção do adjudicatário sem reabertura da concorrência para a celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro múltiplos em que estão suficientemente especificados todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo, consabido que, tratando-se de um acordo-quadro múltiplo e completo, na 1.ª fase – a celebração de acordo-quadro – já foram devidamente avaliadas e hierarquizadas as diversas propostas?

Com base na classificação obtida no contexto do acordo-quadro o método a seguir, “*inteiramente válido na nossa ordem jurídica*”, é o método de classificação fixa (*fixed ranking*), também designado de método cascata (*cascade method*)<sup>83</sup>, e que foi o utilizado pelo SESARAM, EPERAM, no domínio das contratações apreciadas, salvo algumas particularidades, conforme veremos.

Neste caso, segundo Ana Gouveia Martins<sup>84</sup>:

*“(...) é enviado o convite ao concorrente cuja proposta foi classificada em 1.º lugar e, caso este não tenha capacidade para realizar a prestação ou, no caso de se tratar de um sistema em que os operadores económicos não estão vinculados a celebrar o contrato ao abrigo do acordo-quadro, este não manifeste interesse nessa celebração, é chamado o concorrente cuja proposta foi classificada em 2.º lugar e assim por diante.*

*(...) Quando exista divisão em lotes, haverá várias propostas classificadas em 1.º lugar para cada lote, o que simplificará a aplicação do método de classificação fixa sem o risco associado de vincular um grupo diversificado de operadores económicos que são parte no acordo-quadro durante a sua vigência sem que, na prática, tenham hipótese de lhes vir a ser adjudicado o contrato a celebrar ao seu abrigo porquanto será sempre selecionado aquele cuja proposta foi classificada em 1.º lugar (fenómeno conhecido pela expressão ‘winner takes all’). No caso de a entidade adjudicante optar pela conjugação de lotes podem suscitar-se dificuldades de aplicação (v.g. quando o concorrente A tenha a melhor proposta no lote 1 mas não no lote 2), caso em que será indispensável regular por antecipação o critério de seleção do adjudicatário. Ainda quando não haja divisão em lotes, a interpelação do concorrente cuja proposta foi classificada em 2.º lugar pode justificar-se em situações em que o concorrente cuja proposta foi classificada em 1.º lugar está impossibilitado de celebrar e executar o contrato (v.g., por superveniente ocorrência de uma situação de impedimento ou ter deixado de apresentar as habilitações necessárias para a celebração do contrato, devendo tal estar previsto nas peças do procedimento do acordo-quadro) ou*

---

<sup>83</sup> Pese embora existam outros métodos, mas que estão vedados pela nossa lei. Nesse sentido, *vide* Ana Gouveia Martins *in op. cit.*, págs. 233 a 236.

<sup>84</sup> *In op. cit.*, págs. 233 a 236.

*quando no acordo-quadro se fixou um valor ou volume a partir do qual aquele não se vinculou a prestar*<sup>85</sup>.

*“Concluimos, assim, que o procedimento a adotar para a celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro múltiplos completos é o ajuste direto, devendo fixar-se o método de selecção do adjudicatário a convidar no caderno de encargos do acordo-quadro de modo claro e objectivo”.*

## 1.6. Audição prévia dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no artigo 13.º da LOPTC procedeu-se à audição<sup>86</sup>: (i) dos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE, entre janeiro de 2017 e novembro de 2019, Maria Tomásia Figueira Alves, Sandra Fabrícia Tavares Teixeira, Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia; (ii) dos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, entre dezembro de 2019 e abril de 2021, Maria Rafaela Rodrigues Fernandes<sup>87</sup>, Filipa Rubina Ferreira de Freitas, Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas, Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha e Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues; (iii) da ex-Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento, Cristina Mafalda de Ponte e Lume Abreu; e (iv) da então Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão, relativamente ao teor do relato da auditoria.

No prazo concedido para o efeito todos apresentaram alegações<sup>88</sup>: (i) em documento conjunto os anteriores membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPE, Maria Tomásia Figueira Alves, Sandra Fabrícia Tavares Teixeira e Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia; (ii) de modo individual com distinto conteúdo, a Vice-Presidente do Conselho de Administração, Filipa Rubina Ferreira de Freitas, e a ex-Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento, Cristina Mafalda de Ponte e Lume Abreu; (iii) de modo individual, mas com conteúdo idêntico, Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia, Maria Rafaela Rodrigues Fernandes, Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas, Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha, Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues, e Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão.

As alegações foram apreciadas e tidas em consideração na formulação do presente Relatório, designadamente através da sua inserção no ponto correspondente (vd. o ponto 2.3), em função da sua pertinência.

Dando expressão plena ao princípio do contraditório como especialmente regulado em todo o artigo 13.º da LOPTC, as respostas encontram-se integralmente reproduzidas no Volume II.

É ainda importante sublinhar que a identificação de infrações financeiras e de seus agentes num relatório de auditoria ou de verificação de contas representa uma mera indicição de culpabilidade

---

<sup>85</sup> Um outro método que é passível de encontrar respaldo no CCP é o método de classificação dinâmica (*dynamic ranking*), segundo Ana Gouveia Martins, explanada no seu artigo que tem vindo a ser citado, a págs. 234 a 236.

<sup>86</sup> Cf. os ofícios com os registos de saída n.ºs 2826/2023 a 2834/2023, todos de 17 de julho, 2977/2023, de 21 de julho, e 3962, de 6 de outubro (a fls. 178 a 204, 209 a 211 e 359 a 361 do volume I da Pasta do Processo de Auditoria – PPA).

<sup>87</sup> Tendo o respetivo mandato caducado a 16 de outubro de 2023, por força da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 1112/2023, de 19 de outubro, que nomeou Herberto Rúben Câmara Teixeira de Jesus, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, com efeitos reportados ao dia 17 desse mês.

<sup>88</sup> Cf. os documentos com os registos de entrada n.ºs 2120/2023, de 1 de agosto, 2147/2023, de 2 de agosto, 2152/2023, de 3 de agosto, 2191/2023 a 2194/2023, todos de 8 de agosto, 2258/2023, de 17 de agosto, e 2809/2023, de 26 de outubro (a fls. 212 a 293 e 362 a 391 do volume I da PPA).

daqueles agentes no quadro completo (1.º) da LOPTC (nomeadamente, de todo o artigo 13.º) e (2.º) de uma concomitante tutela judiciária pelo órgão de soberania “*Tribunal de Contas*” (cf. o artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da Constituição da República Portuguesa conjugado com todo o artigo 13.º da LOPTC). Essa indicição de culpabilidade ou responsabilidade subjetiva é relevante apenas para os efeitos (posteriores à mesma) (i) de relevação imediata da indiciada responsabilidade subjetiva, ou (ii) de pagamento voluntário de uma multa pelo mínimo legal, ou (iii) de julgamento em processo autónomo dessa responsabilidade financeira indiciada no relatório. Pode, também, não haver consequência jurídica, pelo facto de o Ministério Público depois não interpor ação para efetivação da responsabilidade financeira indiciada e não relevada.

## 2. ANÁLISE JURÍDICO-FINANCEIRA

De entre as aquisições adjudicadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento cujos contratos não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei, entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 (33 contratos a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€, sem IVA), foram selecionados para verificação os seis contratos seguidamente identificados que perfazem um total de 7 795 087,99€ (sem IVA), e representam 35,5% do total.

Quadro 2. Amostra selecionada das aquisições efetuadas pelo SESARAM, EPERAM, ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento – 2017 a 2021

PROCEDIMENTO N.º	OBJETO	ENTIDADE COCONTRATANTE	PREÇO CONTRATUAL (EM EUROS E S/IVA)
BEAD 2018/0001	Imunomoduladores (Exclusivos) 2018 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)	Roche Farmacêutica Química, Lda.	1 092 824,48
BEAD 2019/0005	Imunomoduladores (Exclusivos) 2019 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)	Roche Farmacêutica Química, Lda.	1 215 311,26
BEAD 2019/0160	Imunomoduladores (Exclusivos) 2019 (Catálogo Roche – 2.º Semestre)	Roche Farmacêutica Química, Lda.	1 308 325,50
BEAD 2020/0023	Imunomoduladores (Exclusivos) 2020 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)	Roche Farmacêutica Química, Lda.	1 477 172,80
BEAD 2021/0070	Antivíricos 2021 (Catálogo GILEAD – 1.º Semestre)	Gilead Sciences, Lda.	988 844,94
BEAD 2021/0087	Imunomoduladores (Exclusivos) 2021 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)	Roche Farmacêutica Química, Lda.	1 712 609,01
TOTAL			7 795 087,99

### 2.1. Factualidade relativa aos procedimentos de formação dos contratos

#### A. Procedimento n.º BEAD 2018/0001 – Aquisição de Imunomoduladores (Exclusivos) 2018 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)

O procedimento de aquisição à empresa *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, ao abrigo de Acordo-Quadro (artigo 259.º), de imunomoduladores (exclusivos) para o 1.º semestre de 2018, foi proposto pela Diretora dos serviços farmacêuticos ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a 23 de junho de 2017, no pedido de compra n.º 46756, com o preço base de 1 093 033,97€ (s/IVA) para 10 lotes, tendo juntado, para o efeito, o mapa de evolução de consumos e a impressão de consulta no catálogo *online* da SPMS, EPE. No mesmo ensejo, propôs aquela responsável a adoção do critério de adjudicação do mais baixo preço e a constituição do júri.

A 4 de julho foi emitida, pelo Coordenador do Núcleo de gestão financeira, uma declaração de cabimento para os encargos do ano, os quais tinham enquadramento na classificação económica D.02.01.09 *Produtos químicos e farmacêuticos*, do orçamento do então designado SESARAM, EPE.

Em acordo, a Presidente do Conselho de Administração remeteu, no dia 6, um ofício ao Secretário Regional da Saúde, com o n.º 1713635, onde solicitava, nos termos dos artigos 33.º e 30.º, n.º 1, do DLR n.º 42-A/2016/M<sup>89</sup>:

- A autorização da despesa e, conseqüentemente, da abertura do procedimento, em conformidade com o estatuído na al. c) do artigo 28.º do mesmo DLR<sup>90</sup>;
- A aprovação das peças do procedimento que seguiram em anexo, em respeito pelo n.º 2 do artigo 40.º do CCP<sup>91</sup>;
- A autorização da nomeação do júri, prevista no artigo 67.º, n.º 2<sup>92</sup>, com delegação da competência para prestar esclarecimentos e para pronunciar-se sobre erros e omissões (artigos 50.º, n.º 2 e 61.º, n.º 5), ao abrigo do artigo 109.º<sup>93</sup>, em articulação com o n.º 2 do artigo 69.º, todos do CCP, e
- A delegação no Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a coberto do artigo 109.º, n.º 1, do CCP, da competência para retificar erros e omissões das peças do procedimento, para prorrogar o prazo para a apresentação de propostas e das demais competências atribuídas pelo CCP ao órgão competente para a decisão de contratar (artigos 50.º, n.º 3<sup>94</sup> e 64.º, n.º 4<sup>95</sup>, do CCP).

Posto o que a Secretaria Regional da Saúde dirigiu o ofício n.º 2260, de 25 de julho, à Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública<sup>96</sup> a requerer, por força dos invocados artigos 33.º e 30.º, n.º 1, do DLR n.º 42-A/2016/M, autorização prévia para assunção do compromisso emergente

---

<sup>89</sup> Que aprovou o Orçamento da RAM para 2017.

Normas que, no âmbito dos mercados públicos, condicionavam, respetivamente, “[a] assunção de compromissos por parte das entidades públicas, incluindo as integradas no universo das administrações públicas em contas nacionais, independentemente da sua forma jurídica, de valor superior a 300 mil euros”, e “[a] assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira e parcerias público-privadas”, à autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças.

<sup>90</sup> Que conferia aos secretários regionais competência para autorizar despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública até 3 750 000€, conjugado com o artigo 36.º do CCP, cujo n.º 1 ordenava que “[o] procedimento de formação de qualquer contrato” se iniciasse “com a decisão de contratar, a qual” devia “ser fundamentada”, cabendo “ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última”.

<sup>91</sup> Segundo o qual “[a]s peças do procedimento (...) são aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar”.

<sup>92</sup> Que preceitua que “[o]s titulares do órgão competente para a decisão de contratar podem ser designados membros do júri”.

<sup>93</sup> O qual, no seu n.º 1, reza que “[t]odas as competências atribuídas pelo presente Código ao órgão competente para a decisão de contratar podem ser delegadas, sem prejuízo do disposto na parte final no n.º 2 do artigo 69.º”, que atribui “[...] ainda ao júri” o exercício da “competência que lhe seja delegada pelo órgão competente para a decisão de contratar, não lhe podendo este, porém, delegar a competência para a decisão de (...) adjudicação”.

<sup>94</sup> Que permite ao “[...] órgão competente para a decisão de contratar (...) proceder à rectificação de erros ou omissões das peças do procedimento nos termos e no prazo previstos no número anterior”.

<sup>95</sup> Que atribui “[a]s decisões de prorrogação nos termos do disposto nos números anteriores (...) ao órgão competente para a decisão de contratar (...)”.

<sup>96</sup> A quem estavam cometidas as atribuições referentes ao setor das finanças, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, al. g), do DRR n.º 2/2015/M, que aprovou a organização e funcionamento do XII Governo Regional da Madeira.



da abertura do procedimento de contratação vertente – remetendo, com esse fim, as correspondentes portarias de repartição de encargos e declaração de compromissos para inscrição de encargos em anos económicos futuros. Tal autorização foi concedida pelo Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública no dia 9 de agosto seguinte, e notificada pelo ofício n.º 1636 deste departamento regional, de 11 de agosto.

Dando cumprimento ao autorizado, a *Roche Farmacêutica Química, Lda.* – a única empresa cocontratante do contrato público de aprovisionamento em presença – foi notificada pelo SESARAM, EPE, no dia 18 de agosto de 2017, através da plataforma *acinGov*, do convite para apresentar proposta até ao dia 30 do mesmo mês, convite que estipulava, entre outros aspetos:

- Que era “(...) efetuado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., ao qual foi conferido o n.º CPA2015006 – Medicamentos do foro oncológico - com as necessárias adaptações” – em vigor à data<sup>97</sup> – “aplicando-se, em tudo o que não” estivesse “especialmente regulado, as disposições do caderno de encargos do concurso público para celebração do referido contrato” (ponto 3.4).

Do aludido caderno de encargos compete destacar a *Cláusula 17.ª Disposições gerais*, integrada no *Capítulo II Dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do acordo quadro*, que dispunha, em termos que foram observados pelo SESARAM, EPE, que:

“1. Ao procedimento lançado ao abrigo do acordo quadro é aplicável o disposto no artigo 259.º do CCP, devendo as entidades adquirentes enviar convite aos cocontratantes do lote do acordo quadro ao abrigo do qual será lançado o procedimento através” de plataforma.<sup>98</sup>

1. Nos procedimentos para a celebração dos contratos de fornecimento referidos no número anterior, o critério de adjudicação adotado será o do mais baixo preço (...)”<sup>99</sup>.

“12. Os contratos que sejam celebrados ao abrigo do acordo quadro podem produzir efeitos para além da vigência do mesmo”.

Porque o artigo 259.º regulou o procedimento lançado pelo SESARAM, EPE, importa aqui transcrever aquele que se entende ser o seu conteúdo pertinente na redação à data vigente, e que foi igualmente cumprido:

“1. Para a formação de contratos a celebrar ao abrigo de acordos quadro celebrados na modalidade prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 252.º, a entidade adjudicante deve dirigir aos

---

<sup>97</sup> Pois de acordo com a Cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 2, relativa ao prazo de vigência:

“1. O acordo quadro tem a duração de 12 (doze) meses, a contar da data da sua assinatura, e considera-se automaticamente prorrogada a vigência do mesmo por períodos sucessivos de 6 (seis) meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo.

2. O prazo máximo de vigência do acordo quadro, incluindo prorrogações, é de 3 (três) anos”.

<sup>98</sup> Em concreto, a plataforma *Compras na Saúde*, disponível em [www.comprasnasaude.pt](http://www.comprasnasaude.pt)”.

Sobre este aspeto o SESARAM, EPERAM, esclareceu, a 13 de junho de 2023, através do ofício com a ref.ª S.23002928, do dia anterior, que essa plataforma nunca foi utilizada “(...) porque o SESARAM, EPERAM é uma entidade aderente voluntária, dado que integra o Serviço Regional de Saúde. Acresce que essa plataforma é da VORTAL e o SESARAM, EPERAM, na sequência dos sucessivos procedimentos de contratação dinamizados nos termos legais, tem contrato com a ACINGOV”.

<sup>99</sup> Prevendo a Cláusula 18.ª, n.º 2, sobre o critério de desempate, que, “[e]m caso de empate” seria “adjudicada a proposta selecionada na sequência de sorteio a desenrolar presencialmente com os interessados, do qual” seria “lavrada ata, a qual” seria “assinada por todos os presentes”.

*co-contratantes do acordo quadro que reúnam as condições necessárias para a execução das prestações objecto desses contratos um convite à apresentação de propostas circumscritas*<sup>100</sup>, no caso:

*“b) Aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos do acordo quadro para os efeitos do procedimento de formação do contrato a celebrar ao seu abrigo.*

*2. O convite deve indicar o prazo e o modo de apresentação das propostas, bem como os termos ou os aspectos referidos no número anterior e, ainda, o modelo de avaliação das propostas com base nos factores e eventuais subfactores que densificaram o critério de adjudicação previamente previsto no programa do procedimento de formação do acordo quadro.*

*3. Ao procedimento previsto no presente artigo é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 139.º e seguintes”.*

- O convite estipulava ainda que “[a]s quantidades dos bens a adquirir” poderiam “sofrer alterações em função do modo de apresentação das embalagens pelo concorrente” (ponto 3.2);
- Que “[a]s quantidades indicadas” resultaram “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” (ponto 3.3);
- Que “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido pelo período de 6 (seis) meses”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 6. e 7.2), e
- Que, “[p]ara garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário” assumiria “com a celebração do contrato,” deveria “ser prestada uma caução no valor de 2% do montante total do preço contratual (inclui as renovações se houver), sem IVA (DLR n.º 30/2013/M, de 10 de dezembro)” (ponto 13.1), a qual poderia “(...) ser prestada por qualquer dos meios indicados no artigo 90.º n.º 2 do CCP, sendo que, quando o” fosse “através de garantia bancária, esta” deveria “respeitar o modelo constante do Anexo III ao presente Convite e que dele faz parte integrante” (ponto 13.4).

A proposta apresentada pela *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no dia 30 de agosto, levou à formulação de um pedido de revisão de compra em virtude do necessário acerto das quantidades a adquirir face às embalagens apresentadas para o lote 5, tendo aquelas passado de 45 ampolas para 44 e o valor estimado da aquisição decrescido dos 1 093 033,97€ (s/IVA) para os 1 092 824,48€ (s/IVA), o que ficou assente no relatório preliminar de 12 de setembro, onde também foi proposta pelo júri apontado para a condução do procedimento a adjudicação do único concorrente e, consequentemente, a dispensa de audiência prévia, ao abrigo do artigo 124.º, n.º 1, al. f), do CCP.

O Núcleo de aprovisionamento, com parecer do Gabinete técnico-jurídico de “[p]rocedimento em conformidade” de 13 de novembro de 2017, solicitou ao Conselho de Administração do SESARAM,

---

<sup>100</sup> Que se apurou ter sido apenas a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*

EPE<sup>101</sup>, “[n]os termos do n.º 3 do artigo 259.º conjugado com n.º 4 do artigo 148.º do Código dos Contratos Públicos<sup>102</sup>, e do artigo 76.º do CCP<sup>103</sup> conjugado com o artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M de 2 de julho<sup>104</sup> e com a alínea b) do artigo 28.º do Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro”<sup>105</sup>, “autorização para a adjudicação do procedimento de contratação” em apreço “e a consequente autorização da despesa no montante de 1.092.824,48€, acrescido de IVA, nos termos do mapa de adjudicação em anexo, que se tem por reproduzido, com o cabimento N.º CAB17.03523.

Para o efeito, de acordo com o consignado no n.º 3 do artigo 148.º do CCP<sup>106</sup>, juntamos o relatório preliminar para aprovação e os demais documentos que compõem o processo”.

A 21 de novembro a Presidente do Conselho de Administração enviou um ofício ao Secretário Regional da Saúde, com o n.º 1721324, em respeito pelo disposto na *supra* referida al. b) do artigo 28.º do DLR n.º 42-A/2016, conjugada com o n.º 1 do artigo 76.º do CCP, onde requeria “(...) **autorização para adjudicação e autorização da despesa relativa à assunção do**” “compromisso” concernente à presente aquisição – tendo apensado, para o efeito, o mapa de adjudicação e a declaração de cabimento – e a aprovação do relatório preliminar e a dispensa de audiência prévia.

A Presidente do Conselho de Administração ainda requereu, nos termos do ponto 29 da secção III da Circular n.º 1/ORÇ/2017, que o Vice-Presidente do Governo<sup>107</sup> fosse informado de que o valor a adjudicar era inferior ao autorizado aquando da abertura do presente procedimento de contratação, aditando portaria de repartição de encargos ajustada a esse novo valor e o comprovativo de atualização de registo dos compromissos e cálculo dos fundos disponíveis, o que aconteceu através do ofício n.º 3791, de 5 de dezembro da Secretaria Regional da Saúde, tendo o respetivo Secretário tomado conhecimento, via ofício com o n.º 1079, de 20 de dezembro, de que o Vice-Presidente do Governo assinou a referida portaria de repartição de encargos.

Subsequentemente, o Secretário Regional da Saúde lavrou as suas decisões de autorização da despesa e de adjudicação no ofício n.º 1721324 da Presidente do Conselho de Administração acima identificado, com data de 2 de janeiro de 2018, decisões que foram notificadas à *Roche Farmacêutica*

---

<sup>101</sup> Sem data, assinatura ou identificação do seu autor.

<sup>102</sup> Que confere ao órgão competente para a decisão de contratar a decisão “(...) **sobre a aprovação de todas as propostas contidas no relatório final, nomeadamente para efeitos de adjudicação (...)**”.

<sup>103</sup> Que, sobre o dever de adjudicação, determina que:

- “1. Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 79.º, o órgão competente para a decisão de contratar deve tomar a decisão de adjudicação e notificá-la aos concorrentes até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas.
2. Por motivo devidamente justificado, a decisão de adjudicação pode ser tomada e notificada aos concorrentes após o termo do prazo referido no número anterior, sem prejuízo do direito de recusa da adjudicação pelo concorrente cuja proposta foi a escolhida.
3. Quando a decisão de adjudicação seja tomada e notificada aos concorrentes após o termo do prazo referido no n.º 1, a entidade adjudicante deve indemnizar o concorrente que recuse a adjudicação pelos encargos em que comprovadamente incorreu com a elaboração da respetiva proposta”

<sup>104</sup> Relativo às competências do Conselho de Administração do SESARAM, EPE, onde se enquadra, na al. p) do n.º 1, a autorização da realização e do pagamento das correspondentes despesas.

<sup>105</sup> Referência que deve ter sido feita por lapso, pois está aqui em causa a antes citada al. c).

<sup>106</sup> Que determina que “[o] relatório final, juntamente com os demais documentos que compõem o processo de concurso, é enviado ao órgão competente para a decisão de contratar”.

<sup>107</sup> Uma vez que, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 1, al. b), do DRR n.º 13/2017/M, que, aprovou a nova organização e funcionamento do XII Governo Regional da Madeira, foram cometidas à Vice-Presidência do Governo as atribuições referentes ao setor das finanças.

*Química, Lda.*, através da plataforma *acinGov*, no imediato dia 17, tendo-se também aí exigido a apresentação dos documentos de habilitação e a prestação de caução, exigências a que foi dado cumprimento a 19 de janeiro e a 1 de fevereiro, respetivamente.

A análise da garantia bancária prestada a título de caução pela entidade adjudicatária permitiu apurar que a mesma não respeitava o modelo constante do Anexo III ao convite, impondo, em particular, um prazo de validade – 31 de dezembro de 2018 –, hipótese que não se encontrava contemplada naquele modelo.

Mas bem andou o parecer emitido a 5 de fevereiro de 2018, a solicitação do Núcleo de aprovisionamento do dia 1 anterior, no sentido de que “[n]ão obstante a garantia bancária conter prazo de vigência, o mesmo prolonga-se alguns meses além do prazo previsto para o contrato, pelo que (...) a mesma poderá ser aceite”, pois “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido pelo período de 6 (seis) meses”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 6. e 7.2 do convite).

Em reforço dessa ideia, o SESARAM, EPERAM, contextualizou esta situação<sup>108</sup>, “(...) não só na função da caução, como também no quadro financeiro à data existente e recorrente, em que as entidades bancárias se recusavam a emitir garantias bancárias sem qualquer data de validade.

*Assim, em primeiro lugar importa destacar que, em conformidade com o n.º 1, do artigo 88.º do CCP, a caução destina-se a garantir a celebração do contrato, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário assume com essa celebração.*

*Em geral, do teor da caução em apreço, resulta que esta função estava cabalmente garantida, pois era irrevogável, incondicional e à primeira solicitação.*

*Ademais, nos termos do ponto 6. do ofício convite «O contrato objeto deste procedimento é válido pelo período de 6 (seis) meses.», sendo que a adjudicação data de 2 de janeiro de 2018 e a primeira nota de encomenda foi emitida no dia 19 de fevereiro desse mesmo ano. Assim, também em termos temporais consideramos que a função da caução estava plenamente salvaguardada, dado que a respectiva validade se prolongava alguns meses para além do termo previsto do contrato.*

*Atento o exposto, encontravam-se garantidos os direitos do SESARAM, EPERAM, pelo que a referida caução foi aceite”.*

#### B. Procedimento n.º BEAD 2019/0005 – Aquisição de Imunomoduladores (Exclusivos) 2019 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)

O procedimento de aquisição à empresa *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, ao abrigo de Acordo-Quadro (artigo 259.º do CCP), de imunomoduladores (exclusivos) para o 1.º semestre de 2019, foi proposto pela Diretora dos serviços farmacêuticos ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a 9 de julho de 2018, no pedido de compra n.º 51512, com o preço base de 1 216 817,88€ (s/IVA) para 15 lotes, tendo juntado, para o efeito, o mapa de evolução de consumos e a impressão de consulta no catálogo *online* da SPMS, EPE. No mesmo ensejo foi proposto o critério de adjudicação do mais baixo preço e a constituição do júri.

---

<sup>108</sup> No ofício com a ref.ª S.23002043, de 21 de abril passado, em resposta ao nosso ofício n.º 1302/2023, de 28 de março, elaborado na sequência da Informação n.º 14/23-DAT-UAT 1, de 27 de março.

A consulta da impressão do catálogo *online* da SPMS, EPE, revela, porém, que foi selecionada mais uma entidade no âmbito do contrato público de aprovisionamento em referência, nomeadamente a *Pharmakern Portugal, Produtos Farmacêuticos – Sociedade Unipessoal, Lda.*, que oferecia preços mais baixos para os lotes 6 e 8<sup>109</sup>.

A opção de não convidar essa empresa a apresentar proposta para os identificados lotes foi fundamentada na necessidade de assegurar a “(...) *continuidade terapêutica dos doentes em curso (...)*”, estando suportada por um *Parecer Cientificamente Fundamentado – Despacho n.º 1571-B/2016 – Agregação centralizada*, que conclui nesse sentido para ambos os medicamentos em causa. Isto porque, de acordo com a orientação n.º 6, de maio de 2018, da Comissão Nacional de Farmácia e Terapêutica, a decisão de “(...) *mudança de um medicamento biológico de referência para um seu bioequivalente*” deverá ser “*tomada pelo médico prescriptor em processo participado, de forma esclarecida, pelo doente*”.

A 19 de julho foi emitida, pelo Coordenador do Núcleo de gestão financeira, uma declaração de cabimento para os encargos do ano, os quais tinham enquadramento na classificação económica D.02.01.09 *Produtos químicos e farmacêuticos*, do orçamento do SESARAM, EPE.

Em acordo, a Presidente do Conselho de Administração remeteu, no dia 23, um ofício ao Secretário Regional da Saúde com o n.º 1809343, onde solicitava, em harmonia com o disposto nos artigos 30.º e 27.º, n.º 1, do DLR n.º 2/2018/M<sup>110</sup>, autorização prévia para assunção do compromisso plurianual emergente da abertura do procedimento de contratação em causa, anexando, com esse fim, as correspondentes declaração de cabimento e portaria de repartição de encargos.

Posto o que a Secretaria Regional da Saúde dirigiu o ofício n.º 2524, de 1 de agosto, à Vice-Presidência do Governo a requerer a *supra* referida autorização prévia, exatamente nos mesmos termos, a qual foi concedida pelo Vice-Presidente no dia 29 seguinte, e notificada pelo ofício n.º 3708 deste departamento regional, de 30 de agosto.

Em informação outorgada pela Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento e pela substituta legal da Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos a 19 de setembro de 2018, foi solicitado ao Conselho de Administração, nos termos do artigo 36.º do CCP<sup>111</sup> conjugado com o artigo 13.º dos estatutos do SESARAM, EPE, vertido no DLR n.º 12/2012/M, na redação em vigor, autorização para contratar a aquisição dos bens constantes do pedido de compra n.º 51512, ao abrigo da competência própria prevista no n.º 2 do artigo 25.º do DLR n.º 2/2018/M<sup>112</sup>.

Concomitantemente foi solicitada:

---

<sup>109</sup> Ou seja, esta empresa ficou melhor classificada nestes lotes do que a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no contexto do contrato público de aprovisionamento ao abrigo do qual o procedimento em apreço foi lançado.

<sup>110</sup> Que aprovou o Orçamento da RAM para 2018.

Normas que, no âmbito dos mercados públicos, apenas permitiam ao SESARAM, EPE, assumir compromissos com dispensa da autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças até ao valor de 500 mil euros, o mesmo sucedendo com “[a] *assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira e parcerias público-privadas (...)*”.

<sup>111</sup> Sobre a decisão de contratar e decisão de autorização da despesa que dão início ao procedimento.

<sup>112</sup> Que dispensava as empresas públicas integradas nas administrações públicas em contas nacionais de solicitarem autorização para a realização das suas despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública às entidades elencadas no seu n.º 1.

- A aprovação das peças do procedimento em anexo, em respeito pelo n.º 2 do artigo 40.º do CCP.
- A aprovação da composição do júri proposta, prevista no artigo 67.º, n.º 2, com delegação da competência para prestar esclarecimentos (artigos 50.º, n.º 2, e 69.º, n.º 2, do CCP), e
- A aprovação do gestor do contrato (artigo 290.º-A, do CCP<sup>113</sup>).

Autorizações que foram concedidas por deliberação do Conselho de Administração do SESARAM, EPE, do dia 20 de setembro de 2018.

Dando cumprimento ao autorizado, a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, foi notificada pelo SESARAM, EPE, no dia 21 de setembro de 2018, através da plataforma *acinGov*, do convite para apresentar proposta até ao dia 3 de outubro, convite que estipulava, entre outros aspetos:

- Que era “(...) efetuado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., ao qual foi conferido o n.º CPA2017006 – Medicamentos do Foro Oncológico e Imunomoduladores com as necessárias adaptações” – em vigor à data<sup>114</sup> – “aplicando-se, em tudo o que não” estivesse “especialmente regulado, as disposições do caderno de encargos do concurso público para celebração do referido contrato” (ponto 3.2<sup>115</sup>).

Do aludido caderno de encargos compete destacar a *Cláusula 17.ª Disposições gerais*, integrada no *Capítulo II Dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Acordo Quadro*, que dispunha, em termos que foram respeitados pelo SESARAM, EPE, que:

- “1. Ao procedimento lançado ao abrigo do Acordo Quadro é aplicável o disposto no artigo 259.º do CCP, devendo as entidades adquirentes enviar convite aos cocontratantes do lote do Acordo Quadro ao abrigo do qual será lançado o procedimento”.

---

<sup>113</sup> Figura assim introduzida pelo DL n.º 111-B/2017 (tendo a redação sido posteriormente modificada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio):

- “1. O contraente público deve designar um gestor do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste.
2. Quando se trate de contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, e sem prejuízo das funções que sejam definidas por cada contraente público, o gestor deve elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato, que permitam, entre outros aspetos, medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato.
3. Caso o gestor detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, deve comunicá-los de imediato ao órgão competente, propondo em relatório fundamentado as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas.
4. Ao gestor do contrato podem ser delegados poderes para a adoção das medidas a que se refere o número anterior, exceto em matéria de modificação e cessação do contrato”.

<sup>114</sup> Pois de acordo com a Cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 2, relativa ao prazo de vigência:

- “1. O Acordo Quadro tem a duração de 12 (doze) meses, a contar da data da sua assinatura, e considera-se automaticamente prorrogada a vigência do mesmo por períodos sucessivos de 3 (três) meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo.
2. O prazo máximo de vigência do Acordo Quadro, incluindo prorrogações, é de 3 (três) anos.”.

<sup>115</sup> Por lapso, porque, na realidade, deveria corresponder ao ponto 3.4.

2. *Nos procedimentos para a celebração dos contratos de fornecimento referidos no número anterior, o critério de adjudicação adotado será o do mais baixo preço (...)*<sup>116</sup>.

*“12. Os contratos que sejam celebrados ao abrigo do Acordo Quadro podem produzir efeitos para além da vigência do mesmo”.*

Porque também este procedimento foi regulado pelo artigo 259.º do CCP, voltamos a transcrevê-lo naquilo que se mostra pertinente em virtude da alteração da sua redação<sup>117</sup>, e que foi igualmente cumprido pelo SESARAM, EPE:

*“1. Deve adotar-se o procedimento de consulta prévia para a formação de contratos a celebrar ao abrigo de acordos-quadro na modalidade prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 252.º.”*<sup>118</sup>.

*“3. Quando o caderno de encargos do acordo-quadro preveja que a adjudicação da proposta seja determinada apenas com base no preço ou custo e a aquisição seja realizada através de sistemas de informação disponibilizados pela própria entidade adjudicante, ficam dispensadas outras formalidades previstas no presente Código, designadamente a elaboração de relatórios preliminar e final e audiência prévia.*

*4. A entidade adjudicante deve convidar os cocontratantes do acordo-quadro a apresentar propostas circunscritas:”*

*“b) Aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos do acordo-quadro para os efeitos do procedimento de formação do contrato a celebrar ao seu abrigo.*

*5. O convite deve indicar o prazo e o modo de apresentação das propostas, os termos ou os aspetos referidos no número anterior e o critério de adjudicação de acordo com as regras para o efeito definidas no caderno de encargos de formação do acordo-quadro, não sendo necessária a elaboração de um caderno de encargos.”.*

- O convite estipulava ainda que “[a]s quantidades dos bens a adquirir” poderiam “sofrer alterações em função do modo de apresentação das embalagens pelo concorrente” (ponto 3.2);
- Que “[a]s quantidades indicadas” resultaram “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” (ponto 3.3);
- Que “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido para o 1.º semestre de 2019 e” produzia “os seus efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no portal BASEGOV”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 6. e 7.2), e

---

<sup>116</sup> Prevendo a Cláusula 18.ª, n.º 2, sobre os critérios de adjudicação, que, “[e]m caso de igualdade de preço entre propostas” seria “dada prevalência àquela cuja embalagem” estivesse “adaptada à dose unitária”.

<sup>117</sup> Pelo DL n.º 111-B/2017.

<sup>118</sup> Na aquisição em análise já vimos encontrar-se justificado o recurso ao ajuste direto à Roche Farmacêutica Química, Lda..

- Que, “(...) para garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário” assumiria “com a celebração do contrato,” seria “exigida, nos termos do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos<sup>119</sup> e do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M de 10 de dezembro<sup>120</sup>, a prestação de uma caução no valor de 2% do preço contratual”, a qual poderia ser “(...) prestada por qualquer modo previsto no artigo 90.º do Código dos Contratos Públicos” e, caso fosse prestada “mediante garantia bancária”, deveria “ser adotado o modelo constante do Anexo IV ao presente convite e que dele faz parte integrante” (pontos 14.1, 14.4 e 14.5).

A proposta, apresentada pela *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no dia 28 de setembro, levou à formulação de um pedido de revisão de compra em virtude do necessário acerto das quantidades a adquirir face às embalagens apresentadas para os lotes 5 e 9, tendo aquelas passado de 4914 cápsulas para 4788, e estas de 26 para 24 injeções, e o valor da adjudicação decrescido dos 1 216 817,88€ (s/IVA) para os 1 215 311,26€ (s/IVA), o que ficou assente no relatório preliminar de 9 de outubro, onde também foi proposto pelo júri apontado para a condução do procedimento a adjudicação do único concorrente e, conseqüentemente, a dispensa de audiência prévia, ao abrigo do artigo 124.º, n.º 1, al. f), do CCP.

O Núcleo de aprovisionamento, a 18 de janeiro de 2019, com o parecer do Gabinete técnico-jurídico da mesma data, e com o qual se concorda, de que “[a] proposta não foi assinada digitalmente. Não obstante, atendendo a que os medicamentos objeto do presente procedimento só podem ser fornecidos por este concorrente, face ao princípio da economia processual, é meu parecer que a mesma poderá ser aceite, sendo que no demais é meu parecer que o procedimento está conforme”, instou ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, “[n]os termos do artigo 76.º do CCP conjugado com o artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M de 2 de julho e com o n.º 2 do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2018/M, de 9 de janeiro”, “autorização para a adjudicação do procedimento de contratação” em apreço “nos termos do disposto no artigo 259.º do mesmo Código, e a conseqüente autorização da despesa no montante de 1.215.311,26€, acrescido de IVA, nos termos do mapa de adjudicação em anexo, que se tem por reproduzido, com o cabimento N.º CAB18.04047, datado de 16/07/2018.

*Para o efeito juntamos para aprovação os demais documentos que compõem o processo”.*

O Conselho de Administração deliberou no dia 21 seguinte nos termos propostos, deliberação que foi notificada à *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, através da plataforma *acinGov*, no imediato dia 28, tendo-se também aí exigido a apresentação dos documentos de habilitação e a prestação de caução, exigências a que foi dado cumprimento a 28 de janeiro e a 12 de fevereiro, respetivamente.

---

<sup>119</sup> Norma que ordena no seu n.º 1, para o que ora releva, que “[n]o caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”.

<sup>120</sup> Diploma que instituiu na RAM um regime excecional e transitório de liberação e de redução da caução em contratos celebrados ou a celebrar, com contraentes públicos, até 31 de dezembro de 2016, mas que tem vindo a ser sucessivamente prorrogado, e que manda, naquela norma, que esse regime de redução do valor da caução se aplique “(...) aos contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (...) celebrados ou a celebrar ao abrigo do Código dos Contratos Públicos e do Decreto Legislativo Regional 34/2008/M, de 14 de agosto (...)”.



A análise do procedimento vindo de descrever fez suscitar uma questão, a apreciar nos pontos 2.2 e 2.2.1.1, e que se relaciona com o facto de o contrato que se lhe seguiu ter iniciado a produção de efeitos materiais a 13 de fevereiro de 2019 quando:

- (i) só foi publicitado no Portal BASE no dia 22 seguinte, o que contraria a determinação do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, que, à data, dispunha que “[a] *celebração de quaisquer contratos na sequência de (...) ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante*”;
- (ii) o n.º 3 do mesmo artigo fazia, e ainda faz depender, dessa publicitação a “[...] *eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito (...), nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos*”, e
- (iii) no convite estava estipulado que o contrato apenas produziria efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação nesse Portal (*vide* o ponto 6. Prazo de vigência do contrato).

#### C. Procedimento n.º BEAD 2019/0160 – Aquisição de Imunomoduladores (Exclusivos) 2019 (Catálogo Roche – 2.º Semestre)

O procedimento de aquisição à empresa *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, ao abrigo de Acordo-Quadro (artigo 259.º), de imunomoduladores (exclusivos) para o 2.º semestre de 2019, foi proposto pela Diretora dos serviços farmacêuticos ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a 11 de fevereiro de 2019, no pedido de compra n.º 54106, com o preço base de 1 405 342,75€ (s/IVA) para 13 lotes, tendo juntado, para o efeito, o mapa de evolução de consumos e a impressão de consulta no catálogo *online* da SPMS, EPE. No mesmo ensejo, propôs aquela responsável a adoção do critério de adjudicação do mais baixo preço e a constituição do júri.

A consulta da impressão do catálogo *online* da SPMS, EPE, revela, porém, que foram selecionadas mais entidades no âmbito do contrato público de aprovisionamento em referência, nomeadamente a *Pharmakern Portugal, Produtos Farmacêuticos – Sociedade Unipessoal, Lda.*, que oferecia preços mais baixos para os lotes 4, 6 e 10, e a *AMGEN Biofarmacêutica, Lda.*, que apresentou a segunda melhor proposta que toca ao lote 10<sup>121</sup>.

A opção tomada pelo SESARAM, EPE, de não convidar estas empresas a apresentar proposta para os identificados lotes, encontra-se justificada em idênticos moldes aos reproduzidos em B. (necessidade de assegurar a “[...] *continuidade terapêutica dos doentes em curso (...)*”), estando, de igual modo, suportada pelo *Parecer Cientificamente Fundamentado – Despacho n.º 1571-B/2016 – Agregação centralizada*.

A 10 de maio foi emitida, pelo Coordenador do Núcleo de gestão financeira, uma declaração de cabimento para os encargos do ano, os quais tinham enquadramento na classificação económica D.02.01.09 *Produtos químicos e farmacêuticos*, do orçamento do SESARAM, EPE.

Em acordo, a Presidente do Conselho de Administração remeteu, no dia 15 seguinte, um ofício ao Secretário Regional da Saúde com o n.º 1907600, onde solicitava, em harmonia com o disposto no

---

<sup>121</sup> Ou seja, estas empresas ficaram melhor classificadas nos referidos lotes do que a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no contexto do contrato público de aprovisionamento ao abrigo do qual o procedimento em apreço foi lançado

n.º 2 do artigo 32.º do DLR n.º 26/2018/M<sup>122</sup>, autorização prévia para assunção do compromisso emergente da abertura do procedimento de contratação em causa, anexando, com esse fim, a declaração de cabimento.

Posto o que a Secretaria Regional da Saúde dirigiu o ofício n.º 1691, de 21 de maio, à Vice-Presidência do Governo a requerer a *supra* referida autorização prévia, exatamente nos mesmos termos, a qual foi concedida pelo Vice-Presidente no imediato dia 31, e notificada pelo ofício n.º 8785 deste departamento regional, de 4 de junho.

Nessa conformidade, em informação outorgada pela Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento e pela Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos a 12 de junho de 2019, foi solicitado ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, nos termos dos já citados artigos 36.º do CCP e 13.º dos estatutos do SESARAM, EPE, autorização para contratar a aquisição dos bens constantes do pedido de compra n.º 54106, ao abrigo da competência própria prevista no n.º 2 do artigo 25.º do DLR n.º 2/2018/M.

Concomitantemente foi solicitada:

- A aprovação das peças do procedimento em anexo, em respeito pelo n.º 2 do artigo 40.º do CCP.
- A aprovação da composição do júri proposta, prevista no artigo 67.º, n.º 2, com delegação da competência para prestar esclarecimentos (artigos 50.º, n.º 2, e 69.º, n.º 2, do CCP), e
- A aprovação do gestor do contrato (artigo 290.º-A, do CCP).

Autorizações que foram concedidas por deliberação do Conselho de Administração do SESARAM, EPE, do dia 13 de junho de 2019.

Dando cumprimento ao autorizado a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, foi notificada pelo SESARAM, EPE, no dia 21, através da plataforma *acinGov*, do convite para apresentar proposta até ao dia 27 do mesmo mês, convite que estipulava, entre outros aspetos:

- Que era “(...) efetuado ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., aos quais foram conferidos o n.º CPA2017006 – Medicamentos do Foro Oncológico e Imunomoduladores e o n.º CPA2018055 – Medicamentos Diversos – com as necessárias adaptações” – em vigor à data<sup>123</sup> – “aplicando-se, em tudo o que não” estivesse “especialmente regulado, as disposições do caderno de encargos do concurso público para celebração do referido contrato” (ponto 3.2<sup>124</sup>).

---

<sup>122</sup> Que aprovou o Orçamento da RAM para 2019.

Norma que, no âmbito das disposições relativas à assunção de despesa, apenas permitia ao SESARAM, EPE, assumir compromissos com dispensa da autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças prevista no antecedente n.º 1 até ao valor de 500 mil euros.

<sup>123</sup> Pois de acordo com as respetivas Cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 2, relativas ao prazo de vigência, de idêntico teor:

“1. O Acordo Quadro tem a duração de 12 (doze) meses, a contar da data da sua assinatura, e considera-se automaticamente prorrogada a vigência do mesmo por períodos sucessivos de 3 (três) meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo.

2. O prazo máximo de vigência do Acordo Quadro, incluindo prorrogações, é de 3 (três) anos.”

<sup>124</sup> Por lapso, porque, na realidade, deveria corresponder ao ponto 3.4.

Ou seja, ao abrigo do mesmo contrato público de aprovisionamento apreciado em B., para onde se remete e reiteram as apreciações então feitas, nomeadamente no que toca ao respetivo caderno de encargos.

- O convite estipulava ainda que “[a]s quantidades dos bens a adquirir” poderiam “sofrer alterações em função do modo de apresentação das embalagens pelo concorrente” (ponto 3.2);
- Que “[a]s quantidades indicadas” resultaram “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” (ponto 3.3);
- Que “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido para o 2.º semestre de 2019 e” produziria “os seus efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação do contrato no portal BASEGOV”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 6. e 7.2), e
- Que, “(...) para garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário” assumiria “com a celebração do contrato,” seria “exigida, nos termos do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos e do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M de 10 de dezembro, a prestação de uma caução no valor de 2% do preço contratual”, a qual poderia ser “(...) prestada por qualquer modo previsto no artigo 90.º do Código dos Contratos Públicos” e, caso fosse prestada “mediante garantia bancária”, deveria “ser adotado o modelo constante do Anexo IV ao presente convite e que dele faz parte integrante” (pontos 14.1, 14.4 e 14.5).

A proposta, apresentada pela *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no dia 26 de junho, levou à formulação de um pedido de revisão de compra em virtude de oferecer preços unitários para os medicamentos relativos aos lotes 1 a 4, 6, 8 a 10, 12 e 13 menores do que os do catálogo *online* da SPMS, EPE., fazendo o valor da aquisição em causa decrescer dos estimados 1 405 342,75€ (s/IVA) para os 1 308 325,50€ (s/IVA).

Porquanto apenas foi apresentada uma proposta o júri foi dispensado ao abrigo da permissão do n.º 4 do artigo 67.º do CCP, motivo pelo qual também não foi realizada audiência prévia nos termos do artigo 124.º, n.º 1, al. f), do CCP. Assim, através de uma informação datada de 17 de junho, elaborada pela Subunidade de compras e prestações de serviços integrada no Núcleo de aprovisionamento, foi proposta a adjudicação à *Roche Farmacêutica Química, Lda.*

Por sua vez, o Núcleo de aprovisionamento, a 12 de julho de 2019, com o parecer do Gabinete técnico-jurídico do dia anterior, de que “[c]onsidero que o procedimento está conforme o estipulado pelo CCP”, solicitou ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, autorização, “[n]os termos do artigo 76.º do CCP conjugado com o artigo 13.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M de 2 de julho e com o n.º 2 do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 2/2018/M, de 9 de janeiro”, “para a adjudicação do procedimento de contratação” em apreço “nos termos do disposto no artigo 259.º do mesmo Código, e a consequente autorização da despesa no montante de 1.308.325,50€, acrescido de IVA, nos termos do mapa de adjudicação em anexo, que se tem por reproduzido, com o cabimento N.º CAB19.01439, datado de 2019/03/20”.

O Conselho de Administração deliberou no dia 16 de julho em acolhimento do proposto, deliberação que foi notificada à *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, através da plataforma *acinGov*, no dia 19, tendo-se também aí exigido a apresentação dos documentos de habilitação e a prestação de caução, exigências a que foi dado cumprimento a 30 de julho, o que implicou, naquele primeiro caso, a inobservância do termo concedido para o efeito, que terminava no dia 26 anterior.

Pese embora essa entrega extemporânea fosse passível de fazer caducar a adjudicação, o SESARAM, EPE, não lançou mão das prerrogativas que lhe estavam conferidas pelo n.º 2 ou pelo n.º 3 do artigo 86.º do CCP escudando-se na seguinte argumentação<sup>125</sup>, com a qual se concorda, de que se tratavam de *“medicamentos exclusivos da Roche”*<sup>126</sup>: *“[t]endo em conta o tempo útil decorrido, ainda que o adjudicatário não tenha pedido prorrogação de prazo para o efeito, tratando-se de medicamentos exclusivos da Roche, foi considerado que face aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual, não havia qualquer efeito útil numa eventual notificação de intenção de caducidade da adjudicação por falta de apresentação atempada dos documentos de habilitação, nos termos previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 86.º do CCP. Por outro lado, assim se garantiu a prossecução do interesse público na aquisição dos medicamentos, bem como a eficácia e economia na actuação pública, dado que o resultado contratual sempre seria o mesmo”*.

A análise do procedimento vindo de descrever fez suscitar uma questão idêntica à identificada em B., a apreciar nos pontos 2.2 e 2.2.1.1, que emerge do facto de o contrato que se seguiu ter iniciado a produção de efeitos materiais a 31 de julho de 2019 quando a respetiva ficha apenas foi publicitado no Portal BASE no dia 2 de outubro seguinte, o que contraria a determinação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º do CCP e a previsão do convite de que o contrato produziria efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no Portal BASEGOV (*vide* o ponto 6. Prazo de vigência do contrato).

#### D. Procedimento n.º BEAD 2020/0023 – Aquisição de Imunomoduladores (Exclusivos) 2020 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)

O procedimento de aquisição à empresa *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, ao abrigo de Acordo-Quadro (artigo 259.º), de imunomoduladores (exclusivos) para o 1.º semestre de 2020, foi proposto pela Diretora dos serviços farmacêuticos ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a 15 de julho de 2019, no pedido de compra n.º 55817, com o preço base de **1 477 218,46€ (s/IVA) para 14 lotes**, tendo juntado, para o efeito, o mapa de evolução de consumos e a impressão de consulta no catálogo *online* da SPMS, EPE. No mesmo ensejo, propôs aquela responsável a adoção do critério de adjudicação do mais baixo preço e a constituição do júri.

À semelhança dos procedimentos analisados em B. e C., a consulta da impressão do catálogo *online* da SPMS, EPE, revela, porém, que foram selecionadas mais entidades no âmbito do contrato público de aprovisionamento em referência para o lote 11, nomeadamente a *Pharmakern Portugal, Produtos Farmacêuticos – Sociedade Unipessoal, Lda.*, e a *AMGEN Biofarmacêutica, Lda.*, e que ofereciam preços mais baixos. Ou seja, estas empresas ficaram melhor classificadas no referido lote do que a

---

<sup>125</sup> Comunicada ao Tribunal através do ofício com a ref.ª S.23002043, de 21 de abril em resposta ao nosso ofício n.º 1302/2023, de 28 de março, elaborado na sequência da Informação n.º 14/23-DAT-UAT 1, de 27 de março.

<sup>126</sup> Atente-se que a justificação da *“exclusividade”* deve ser relativizada pois, na realidade, a escolha daquele fornecedor do fármaco deveu-se a motivos de continuidade terapêutica, uma vez que no âmbito do contrato público de aprovisionamento em apreço foram selecionadas, e ficaram mais bem classificadas nalguns lotes, outras duas empresas.

*Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no contexto do contrato público de aprovisionamento ao abrigo do qual o procedimento em apreço foi lançado.

A opção tomada pelo SESARAM, EPE, de não convidar estas empresas a apresentar proposta para os identificados lotes, encontra-se justificada naquela mesma impressão, em idênticos moldes aos reproduzidos em B., estando, de igual modo, suportada pelo *Parecer Cientificamente Fundamentado – Despacho n.º 1571-B/2016 – Agregação centralizada*.

A 27 de agosto foi emitida, pelo Coordenador do Núcleo de gestão financeira, uma declaração de cabimento para os encargos do ano, os quais tinham enquadramento na classificação económica D.02.01.09 *Produtos químicos e farmacêuticos*, do orçamento do SESARAM, EPE.

Em acordo, a Presidente do Conselho de Administração do SESARAM, EPE, remeteu, no dia 6 de setembro, um ofício ao Secretário Regional da Saúde com o n.º 1911979, onde solicitava, em harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 29.<sup>o</sup><sup>127</sup> e no n.º 2 do artigo 32.<sup>o</sup> do DLR n.º 26/2018/M, autorização prévia para assunção do compromisso plurianual emergente da abertura do procedimento de contratação em referência, anexando, com esse fim, a declaração de cabimento.

Posto o que foi dirigido o ofício n.º 3123, de 20 de setembro, pela Secretaria Regional da Saúde à Vice-Presidência do Governo<sup>128</sup> a requerer a *supra* referida autorização prévia, exatamente nos mesmos termos, a qual foi concedida pelo Vice-Presidente no dia 2 de outubro, e notificada pelo ofício n.º 15903 deste departamento regional, de 4 de outubro.

Em informação outorgada pela Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos a 31 de outubro de 2019, foi o Conselho de Administração do SESARAM, EPE, instado, a coberto do artigo 36.<sup>o</sup> do CCP, conjugado com o artigo 10.<sup>o</sup> dos estatutos do SESARAM, EPE, aprovado pelo DLR n.º 13/2019/M, na redação em vigor, autorização para contratar a aquisição dos bens constantes do pedido de compra n.º 55817, ao abrigo da competência própria prevista no n.º 2 do artigo 25.<sup>o</sup> do DLR n.º 2/2018/M.

Concomitantemente foi solicitada:

- A aprovação das peças do procedimento em anexo, em respeito pelo n.º 2 do artigo 40.<sup>o</sup> do CCP.
- A aprovação da composição do júri proposta, prevista no artigo 67.<sup>o</sup>, n.º 2, com delegação da competência para prestar esclarecimentos (artigos 50.<sup>o</sup>, n.º 2, e 69.<sup>o</sup>, n.º 2, do CCP), e
- A aprovação do gestor do contrato (artigo 290.<sup>o</sup>-A, do CCP).

Autorizações que foram concedidas por deliberação do Conselho de Administração do mesmo dia.

---

<sup>127</sup> Norma que, sobre a competência para autorizar a assunção de encargos plurianuais, ordenava que “[a] **assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira e parcerias público-privadas**”, ficava “**sujeita à autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças**”.

<sup>128</sup> Uma vez que à Vice-Presidência do Governo foram cometidas as atribuições referentes ao setor das finanças, ao abrigo do artigo 3.<sup>o</sup>, n.º 1, al. b), do DRR n.º 13/2017/M, que aprovou a organização e funcionamento do XII Governo Regional da Madeira.

Dando cumprimento ao autorizado, a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, foi notificada pelo SESA-RAM, EPE, no dia 6 de novembro, através da plataforma *acinGov*, do convite para apresentar proposta até ao dia 15 seguinte, convite que estipulava, entre outros aspetos:

- Que era “(...) efetuado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., aos quais foram conferidos os n.ºs CPA2017006 – Medicamentos do Foro Oncológico e Imunomoduladores e CPA2018055 – Medicamentos Diversos – com as necessárias adaptações, aplicando-se, em tudo o que não” estivesse “especialmente regulado, as disposições do caderno de encargos do concurso público para celebração do referido contrato” (pontos 3.2<sup>129</sup>).

Ou seja, ao abrigo dos mesmos contratos públicos de aprovisionamento apreciados no âmbito dos procedimentos analisados nos precedentes pontos B. e C, para onde se remete e reiteram as apreciações então feitas, nomeadamente no que toca ao facto de estarem em vigor à data e ao respetivo caderno de encargos.

- O convite estipulava ainda que “[a]s quantidades dos bens a adquirir” poderiam “sofrer alterações em função do modo de apresentação das embalagens pelo concorrente” (ponto 3.2);
- Que “[a]s quantidades indicadas” resultaram “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” (ponto 3.3);
- Que “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido para o 1.º semestre de 2020 e” produziria “os seus efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação do contrato no portal BASEGOV”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 6. e 7.2), e
- Que, “(...) para garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário” assumiria “com a celebração do contrato,” seria “exigida, nos termos do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos e do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M de 10 de dezembro, a prestação de uma caução no valor de 2% do preço contratual”, a qual poderia ser “(...) prestada por qualquer modo previsto no artigo 90.º do Código dos Contratos Públicos” e, caso fosse prestada “mediante garantia bancária”, deveria “ser adotado o modelo constante do Anexo IV ao presente convite e que dele faz parte integrante” (pontos 14.1, 14.4 e 14.5).

A proposta, apresentada pela *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, no dia 14 de novembro, levou à formulação de um pedido de revisão de compra em virtude de oferecer preços unitários para os medicamentos relativos aos lotes 6 e 8 menores do que os do catálogo *online* da SPMS, EPE., fazendo o valor da aquisição em causa decrescer dos estimados 1 477 218,46€ (s/IVA) para os 1 477 172,80 (s/IVA).

Porquanto apenas foi apresentada uma proposta o júri foi dispensado ao abrigo da permissão do n.º 4 do artigo 67.º do CCP, motivo pelo qual também não foi realizada audiência prévia nos termos

---

<sup>129</sup> Que já vimos ser um lapso, porque, na realidade, deveriam corresponder aos pontos 3.4.

do artigo 124.º, n.º 1, al. f), do CCP. Assim, foi através de uma informação datada de 18 de novembro, elaborada pela Subunidade de compras e prestações de serviços integrada no Núcleo de aprovisionamento, que foi proposta a adjudicação à *Roche Farmacêutica Química, Lda.*

Por sua vez, o Núcleo de aprovisionamento, a 5 de fevereiro de 2020, com o parecer do Gabinete técnico-jurídico da mesma data, de que “(...) o presente procedimento se encontra conforme aprovado, em consonância com o CCP”, solicitou ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, autorização, “[n]os termos do artigo 76.º do CCP conjugado com o artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M de 22 de agosto<sup>130</sup> e com o n.º 2 do artigo 27.º do DLR n.º 26/2018/M, de 31 de dezembro<sup>131</sup>”, “para a adjudicação do procedimento de contratação” em apreço “nos termos do disposto no artigo 259.º do mesmo Código, e a consequente autorização da despesa no montante de 1.477.172,80€, acrescido de IVA, nos termos do mapa de adjudicação em anexo, que se tem por reproduzido, com o cabimento N.º CAB19.03942, datado de 26/08/2019”.

O Conselho de Administração deliberou nesse mesmo dia, em acolhimento do proposto, deliberação que foi notificada à *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, através da plataforma *acinGov*, no dia 19, tendo-se também aí exigido a apresentação dos documentos de habilitação e a prestação de caução, exigências a que foi dado cumprimento a 27 e a 19 de fevereiro, respetivamente, o que implicou, naquele primeiro caso, a inobservância do prazo concedido para o efeito, que terminava no dia 20 anterior.

Pese embora essa entrega extemporânea fosse passível de fazer caducar a adjudicação, apurou-se que o SESARAM, EPE, não lançou mão das prerrogativas que lhe estavam conferidas pelo n.º 2 ou pelo n.º 3 do artigo 86.º do CCP.

Quando confrontada com esse facto<sup>132</sup> aquela empresa pública<sup>133</sup> reiterou a argumentação reproduzida em C., com a qual se concorda, feita a ressalva que aí se deixou.

A análise do procedimento vindo de descrever também suscitou questão idêntica à identificada em B. e em C., a apreciar nos pontos 2.2 e 2.2.1.1, associada ao facto de o contrato que se seguiu ter iniciado a produção de efeitos materiais a 4 de março de 2020 quando só foi publicitado no Portal BASE no dia 29 de abril seguinte, o que contraria a determinação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º do CCP, e a previsão do convite de que o contrato produziria efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no Portal BASEGOV (*vide* o ponto 6. Prazo de vigência do contrato).

---

<sup>130</sup> Que, recorde-se, revogou o DLR n.º 12/2012/M, aprovando os novos Estatutos do SESARAM, EPE, referindo-se aquela nora às competências do Conselho de Administração, onde se enquadra, na al. q) do n.º 1, a autorização da realização e do pagamento das correspondentes despesas.

<sup>131</sup> Que exclui da aplicação do n.º 1 as empresas públicas integradas nas administrações públicas em contas nacionais, norma que fixa a competência para autorização de despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública dos diretores regionais e dos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa, dos órgãos de administração dos serviços e fundos autónomos; dos secretários regionais; do Vice-Presidente do Governo; do Presidente do Governo Regional e do Conselho do Governo Regional.

<sup>132</sup> Através do nosso ofício n.º 1302/2023, de 28 de março, elaborado na sequência da Informação n.º 14/23-DAT-UAT 1, de 27 de março.

<sup>133</sup> *Vide* o ofício com a ref.ª S.23002043, de 21 de abril passado.

#### E. Procedimento n.º BEAD 2021/0070 – Aquisição de Antivíricos 2021 (Catálogo GILEAD – 1.º Semestre)

O procedimento de aquisição à empresa *Gilead Sciences, Lda.*, ao abrigo de Acordo-Quadro (artigo 259.º do CCP), de antivíricos para o 1.º semestre de 2021, foi proposto pela Diretora dos serviços farmacêuticos ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a 18 de agosto de 2020, no pedido de compra n.º 60141, com o preço base de 1 082 062,38€ (s/IVA) para 6 lotes, tendo juntado, para o efeito, o mapa de evolução de consumos e a impressão de consulta no catálogo *online* da SPMS, EPE. No mesmo ensejo, propôs aquela responsável a constituição do júri.

A 10 de setembro foi emitida, pelo Coordenador do Núcleo de gestão financeira, uma declaração de cabimento para os encargos do ano, os quais tinham enquadramento na classificação económica D.02.01.09 *Produtos químicos e farmacêuticos*, do orçamento do SESARAM, EPERAM.

Em concordância com a deliberação do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, de 17 de setembro, a respetiva Presidente remeteu um ofício ao Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, no imediato dia 22, com o n.º 20006381, onde solicitava, em harmonia com os disposto no n.º 1 do artigo 28.º e no n.º 2 do artigo 31.º do DLR n.º 1-A/2020/M<sup>134</sup>, a autorização prévia para assunção do compromisso plurianual emergente da abertura do procedimento de contratação em referência, anexando, com esse fim, a declaração de cabimento.

Posto o que a Secretaria Regional da Saúde dirigiu o ofício n.º 3299, de 28 de setembro, à Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares<sup>135</sup>, a requerer a *supra* referida autorização prévia, exatamente nos mesmos termos, a qual foi concedida pelo Vice-Presidente no dia 2 de outubro, e notificada pelo ofício n.º 15903 deste departamento regional, de 4 de outubro.

Em informação outorgada pela Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento e pela Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos Jurídicos, a 19 de novembro de 2020, foi o Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, instado, a coberto do artigo 36.º do CCP, articulado com o artigo 10.º dos seus estatutos, na redação do DLR n.º 13/2019/M em vigor, autorização para contratar a aquisição dos bens constantes do pedido de compra n.º 60141, ao abrigo da competência própria prevista no n.º 2 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M<sup>136</sup>.

Concomitantemente foi solicitada:

- A aprovação das peças do procedimento em anexo, em respeito pelo n.º 2 do artigo 40.º do CCP.

---

<sup>134</sup> Que aprovou o Orçamento da RAM para 2020.

Normas que, no âmbito das disposições relativas à assunção de despesa, referiam que a “[a] **assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira e parcerias público-privadas**”, ficava “**sujeita à autorização prévia do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças**”, e que o SESARAM, EPERAM, apenas podia “**assumir compromissos com dispensa**” dessa “**autorização prévia (...) até ao valor de 500 mil euros (...)**”.

<sup>135</sup> Pois à Vice-Presidência do Governo e dos Assuntos Parlamentares continuaram a ser cometidas as atribuições referentes ao setor das finanças, desta feita ao abrigo do artigo 3.º, n.º 1, al. e), do DRR n.º 8-A/2019/M, que aprovou a organização e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira.

<sup>136</sup> Que exclui da aplicação do n.º 1 as empresas públicas integradas nas administrações públicas em contas nacionais, norma que fixa a competência para autorização de despesas no âmbito de procedimentos de contratação pública dos diretores regionais e dos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa, dos órgãos de administração dos serviços e fundos autónomos; dos secretários regionais; do Vice-Presidente do Governo; do Presidente do Governo Regional e do Conselho do Governo Regional.



- A aprovação da composição do júri proposta, prevista no artigo 67.º, n.º 2, com delegação da competência para prestar esclarecimentos (artigos 50.º, n.º 2, e 69.º, n.º 2, do CCP), e
- A aprovação do gestor do contrato (artigo 290.º-A do CCP).

Autorizações que foram concedidas por deliberação do Conselho de Administração do dia 24 de novembro.

Dando cumprimento ao autorizado a *Gilead Sciences Lda.*, foi notificada pelo SESARAM, EPERAM, no dia 9 de dezembro, através da plataforma *acinGov*, do convite para apresentar proposta até ao dia 15 de dezembro, convite que estipulava, entre outros aspetos:

- Que era “(...) efetuado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., ao qual foi conferido o n.º CPA2018041 e CPA2019040 – Medicamentos antivíricos e antifúngicos e Medicamentos antirretrovíricos para o tratamento da infeção por VIH – com as necessárias adaptações – em vigor à data<sup>137</sup> –, aplicando-se, em tudo o que não” estivesse “especialmente regulado, as disposições do caderno de encargos do concurso público para celebração do referido contrato” (ponto 4.4).

O CPA2018041 referia-se ao Acordo-Quadro para fornecimento de Medicamentos antivíricos e antifúngicos às Instituições e Serviços do Serviço Nacional de Saúde e o CPA2019040 ao Acordo-Quadro para fornecimento de Medicamentos antirretrovíricos para o tratamento da infeção por VIH às Instituições e Serviços do Serviço Nacional de Saúde.

Dos aludidos cadernos de encargos compete destacar a *Cláusula 17.ª Disposições gerais*, integrada no *Capítulo II Dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Acordo Quadro*, cujo teor é igual em ambas as peças, que dispunha, em termos que foram respeitadas pelo SESARAM, EPERAM, que:

- “1. Ao procedimento lançado ao abrigo do Acordo Quadro é aplicável o disposto no artigo 259.º e seguintes do CCP, devendo as entidades adquirentes enviar convite aos cocontratantes do lote do Acordo Quadro ao abrigo do qual será lançado o procedimento”.
2. Nos procedimentos para a celebração dos contratos de fornecimento referidos no número anterior, o critério de adjudicação adotado será o da proposta economicamente mais vantajosa(...)”<sup>138</sup>.
- “12. Os contratos que sejam celebrados ao abrigo do Acordo Quadro podem produzir efeitos para além da vigência do mesmo”.

---

<sup>137</sup> Pois de acordo com as respetivas Cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 2, relativas ao prazo de vigência, de idêntico teor:

“1. O Acordo Quadro tem a duração de 12 (doze) meses, a contar da data da sua assinatura, e considera-se automaticamente prorrogada a vigência do mesmo por períodos sucessivos de 3 (três) meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo.

3. O prazo máximo de vigência do Acordo Quadro, incluindo prorrogações, é de 3 (três) anos.”.

<sup>138</sup> Prevendo a Cláusula 18.ª, n.º 2, do CPA2018041, sobre os critérios de adjudicação, que, “[e]m caso de igualdade de preço entre propostas” seria “dada prevalência àquela cuja embalagem” estivesse “adaptada à dose unitária”, e a Cláusula 18.ª, n.º 2, do CPA2019040 que “[e]m caso de empate” seria “adjudicada a proposta selecionada na sequência de sorteio a desenrolar, do qual” seria “lavrada ata por todos os presentes.”.

O artigo 259.º do CCP que regulou este procedimento, na última versão já acima reproduzida, foi igualmente seguido pelo SESARAM, EPERAM.

- O convite estipulava ainda que “[a]s quantidades dos bens a adquirir” poderiam “sofrer alterações em função do modo de apresentação das embalagens pelo concorrente” (ponto 4.2);
- Que “[a]s quantidades indicadas” resultaram “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” (ponto 4.3);
- Que “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido para o 1.º semestre de 2021 e” produziria “os seus efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação do contrato no portal BASEGOV”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 14. e 11.2), e
- Que, “(...) para garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário” assumiria “com a celebração do contrato,” seria “exigida, nos termos do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos e do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M de 10 de dezembro, a prestação de uma caução no valor de 2% do preço contratual”, a qual poderia ser “(...) prestada por qualquer modo previsto no artigo 90.º do Código dos Contratos Públicos” e, caso fosse prestada “mediante garantia bancária”, deveria “ser adotado o modelo constante do Anexo IV ao presente convite e que dele faz parte integrante” (pontos 17.1, 17.4 e 17.5).

A proposta, apresentada pela *Gilead Sciences, Lda.*, no dia 10 de dezembro, levou à formulação de um pedido de revisão de compra em virtude de oferecer preços unitários para os medicamentos relativos aos lotes 2, 3, 5 e 6 menores do que os do catálogo *online* da SPMS, EPE., fazendo o valor da aquisição em causa decrescer dos estimados 1 082 062,38€ (s/IVA) para os 988 844,94€ (s/IVA).

Porquanto apenas foi apresentada uma proposta o júri foi dispensado ao abrigo da permissão do n.º 4 do artigo 67.º do CCP, motivo pelo qual também não foi realizada audiência prévia nos termos do artigo 124.º, n.º 1, al. f), do CCP. Assim, foi através de uma informação datada de 4 de janeiro de 2021, elaborada pela Subunidade de compras e prestações de serviços integrada no Núcleo de aprovisionamento, que foi proposta a adjudicação à *Gilead Sciences, Lda.*

Por sua vez, o Núcleo de aprovisionamento, no dia 7 do mesmo mês, com o parecer do Gabinete técnico-jurídico da mesma data, de que “(...) o presente procedimento está em conformidade com o CCP para aprovação”, solicitou ao Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, autorização, “[n]os termos do artigo 76.º do CCP conjugado com o artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M de 22 de agosto, na sua atual redação, e com o n.º 2 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro”, “para a adjudicação do procedimento de contratação” em apreço “nos termos do disposto no artigo 259.º do mesmo Código, e a consequente autorização da despesa no montante de 988.844,94€, acrescido de IVA, nos termos do mapa de adjudicação em anexo, que se tem por reproduzido, com o cabimento N.º CAB20.04566, datado de 02/09/2020”.

O Conselho de Administração deliberou no próprio dia, em acolhimento do proposto, deliberação que foi notificada à *Gilead Sciences, Lda.*, através da plataforma *acinGov*, no dia 11 seguinte, tendo-

se também aí exigido a apresentação dos documentos de habilitação e a prestação de caução, exigências a que foi dado cumprimento a 12 e a 19 de janeiro.

A análise da garantia bancária, prestada a título de caução, mostra, todavia, que a condição plasmada no seu último parágrafo não respeitava o modelo constante do Anexo III ao convite, ao impor uma forma de extinção da garantia não prevista pela entidade adjudicante.

Não obstante, não foi feita qualquer referência a esse facto no parecer que recaiu sobre a dita garantia, elaborado pelo Núcleo de aprovisionamento a 29 de janeiro, que foi no sentido de que “[g]arantia Bancária Garantia Bancária com o n.º 962300488033764, emitida pelo Banco Santander Totta, S.A., apresentada pela sociedade comercial GILEAD SCIENCES, LDA., cumpre com os requisitos exigidos pelo SESARAM. EPERAM, por se encontrar em conformidade com as peças do procedimento e correspondente Anexo IV”.

Posteriormente<sup>139</sup>, o SESARAM, EPERAM, ofereceu o seguinte raciocínio, com o qual se concorda:

*“No que concerne à garantia bancária apresentada, em primeiro lugar importa destacar que, em conformidade com o n.º 1, do artigo 88.º do CCP, a caução destina-se a garantir a celebração do contrato, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário assume com essa celebração.*

*Em geral, do teor da caução em apreço, resulta que esta função estava cabalmente garantida, dado que, designadamente:*

*i) Remete expressamente para o estatuído nos n.ºs 6 e 8 do artigo 90.º do CCP, que estabelecem que:*

*«6 - Se o adjudicatário prestar a caução mediante garantia bancária, deve apresentar um documento pelo qual um estabelecimento bancário legalmente autorizado assegure, até ao limite do valor da caução, o imediato pagamento de quaisquer importâncias exigidas pela entidade adjudicante em virtude do incumprimento de quaisquer obrigações a que a garantia respeita.*

*8 - Das condições da garantia bancária ou da apólice de seguro-caução não pode, em caso algum, resultar uma diminuição das garantias da entidade adjudicante, nos moldes em que são asseguradas pelas outras formas admitidas de prestação da caução.»*

*ii) O Banco responsabiliza-se, «sem quaisquer reservas por fazer a entrega de toda e qualquer importância....logo que interpelado por simples notificação escrita...»*

*iii) «A garantia permanece válida até que seja expressamente autorizada a sua libertação pela entidade beneficiária, não podendo ser anulada ou alterada sem esse mesmo consentimento...»*

*Sem prejuízo do exposto, é um facto que no último parágrafo, a garantia prevê a sua extinção sempre que o original seja devolvido ao Banco, nomeadamente pelo Ordenador ou pelo Beneficiário. Contudo, consideramos que não beliscou a sua função garantística, dado que o original estava em poder do SESARAM, que naturalmente só o entregaria ao banco, quando se encontrassem plenamente verificados os requisitos legais para a sua liberta [sic].*

---

<sup>139</sup> No ofício com a ref.ª S.23002043, de 21 de abril passado, em resposta ao nosso ofício n.º 1302/2023, de 28 de março, elaborado na sequência da Informação n.º 14/23-DAT-UAT 1, de 27 de março.

*Pelo que vem exposto, não havendo qualquer prejuízo para o SESARAM e para o interesse público que lhe cabe promover, a caução apresentada foi aceite”.*

Por fim, o procedimento descrito neste ponto fez suscitar uma outra questão, a ser apreciada nos pontos 2.2 e 2.2.1.1, e que se reconduz ao facto de o contrato que se seguiu não só ter iniciado a produção de efeitos materiais a 2 de fevereiro de 2021 quando só foi publicitado no Portal BASE a 26 de maio seguinte, mas também, no seu âmbito, terem sido efetuados pagamentos a 30 de abril, o que ofende o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º, do CCP, e o disposto no convite de que o contrato produziria efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no Portal BASEGOV (*vide* o ponto 14. Prazo de vigência do contrato).

#### F. Procedimento n.º BEAD 2021/0087– Aquisição de Imunomoduladores (Exclusivos) 2021 (Catálogo Roche – 1.º Semestre)

O procedimento de aquisição à empresa *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, ao abrigo de Acordo-Quadro (artigo 259.º), de imunomoduladores (exclusivos) para o 1.º semestre de 2021, foi proposto pela Diretora dos serviços farmacêuticos ao Conselho de Administração do SESARAM, EPE, a 18 de agosto de 2020, no pedido de compra n.º 60271, com o preço base de 1 810 094,06€ (s/IVA) para 14 lotes, tendo juntado, para o efeito, o mapa de evolução de consumos e a impressão de consulta no catálogo *online* da SPMS, EPE. No mesmo ensejo, propôs aquela responsável a constituição do júri.

A 10 de setembro seguinte foi emitida, pelo Coordenador do Núcleo de gestão financeira, uma declaração de cabimento para os encargos do ano, os quais tinham enquadramento na classificação económica D.02.01.09 *Produtos químicos e farmacêuticos*, do orçamento do SESARAM, EPERAM.

Em concordância com a deliberação do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, de 17 de setembro, a respetiva Presidente remeteu um ofício ao Secretário Regional de Saúde e Proteção Civil, no imediato dia 22, com o n.º 20006384, onde solicitava, em harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 28.º e no n.º 2 do artigo 31.º do DLR n.º 1-A/2020/M, autorização prévia para assunção do compromisso plurianual emergente da abertura do procedimento de contratação em referência, anexando, com esse fim, a declaração de cabimento.

Posto o que a Secretaria Regional de Saúde e Proteção Civil dirigiu o ofício n.º 3273, de 25 de setembro, à Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, a requerer a *supra* referida autorização prévia, exatamente nos mesmos termos, a qual foi concedida pelo Vice-Presidente no dia 14 de outubro e notificada pelo ofício n.º 16232 deste departamento regional, de 15 de outubro.

Em informação outorgada pela Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento e pela Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, a 10 de novembro de 2020, foi o Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, instado, a coberto do artigo 36.º do CCP, articulado com o artigo 10.º dos seus estatutos, na versão do DLR n.º 13/2019/M em vigor, autorização para contratar a aquisição dos bens constantes do pedido de compra n.º 60271, ao abrigo da competência própria prevista no n.º 2 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M.

Concomitantemente foi solicitada:

- A aprovação das peças do procedimento em anexo, em respeito pelo n.º 2 do artigo 40.º do CCP.

- A aprovação da composição do júri proposta, prevista no artigo 67.º, n.º 2, com delegação da competência para prestar esclarecimentos (artigos 50.º, n.º 2, e 69.º, n.º 2, do CCP), e
- A aprovação do gestor do contrato (artigo 290.º-A do CCP).

Autorizações que foram concedidas por deliberação do Conselho de Administração do dia 12 de novembro.

Dando cumprimento ao autorizado a *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, foi notificada pelo SESARAM, EPERAM, no dia 14 de dezembro, através da plataforma *acinGov*, do convite para apresentar proposta até ao dia 26 seguinte, convite que estipulava, entre outros aspetos:

- Que era “(...) efetuado ao abrigo do Contrato Público de Aprovisionamento dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., ao qual foi conferido o n.º CPA2017006 – Medicamentos do Foro Oncológico e Imunomoduladores e CPA2019061 – Medicamentos Diversos – com as necessárias adaptações” este em vigor à data<sup>140</sup>, aplicando-se, em tudo o que não” estivesse “especialmente regulado, as disposições do caderno de encargos do concurso público para celebração do referido contrato” (ponto 4.4).

No tocante ao CPA2017006, é o mesmo contrato público de aprovisionamento apreciado no âmbito dos procedimentos analisados nos precedentes pontos B., C. e D., para onde se remete e reiteram as apreciações então feitas, nomeadamente no que toca ao respetivo caderno de encargos.

Já o CPA2019061 refere-se ao Acordo-Quadro para fornecimento de Medicamentos Diversos às Instituições e Serviços do Serviço Nacional de Saúde, e do respetivo caderno de encargos compete destacar a *Cláusula 17.ª Disposições gerais*, integrada no *Capítulo II Dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Acordo Quadro*, que dispunha, em termos que foram respeitadas pelo SESARAM, EPERAM, que:

- “1. Ao procedimento lançado ao abrigo do Acordo Quadro é aplicável o disposto no artigo 259.º e seguintes do CCP, devendo as entidades adquirentes enviar convite aos cocontratantes do lote do Acordo Quadro ao abrigo do qual será lançado o procedimento”.
  2. Nos procedimentos para a celebração dos contratos de fornecimento referidos no número anterior, o critério de adjudicação adotado será o da proposta economicamente mais vantajosa(...)”<sup>141</sup>.
- “12. Os contratos que sejam celebrados ao abrigo do Acordo Quadro podem produzir efeitos para além da vigência do mesmo”.

O artigo 259.º do CCP que regulou este procedimento, na última versão já acima reproduzida, foi igualmente seguido pelo SESARAM, EPERAM.

---

<sup>140</sup> Pois de acordo com as respetivas Cláusula 3.ª, n.ºs 1 e 2, relativas ao prazo de vigência, de idêntico teor:

“1. O Acordo Quadro tem a duração de 12 (doze) meses, a contar da data da sua assinatura, e considera-se automaticamente prorrogada a vigência do mesmo por períodos sucessivos de 3 (três) meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo.

4. O prazo máximo de vigência do Acordo Quadro, incluindo prorrogações, é de 3 (três) anos.”

<sup>141</sup> Prevendo a Cláusula 18.ª, n.º 2, sobre os critérios de adjudicação, que, “[e]m caso de empate” seria “adjudicada a proposta selecionada na sequência de sorteio a desenrolar, do qual” seria “lavrada ata por todos os presentes.”

- O convite estipulava ainda que “[a]s quantidades dos bens a adquirir” poderiam “sofrer alterações em função do modo de apresentação das embalagens pelo concorrente” (ponto 4.2);
- Que “[a]s quantidades indicadas” resultaram “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” (ponto 4.3);
- Que “[o] contrato objeto” do “procedimento” era “válido para o 1.º semestre de 2021 e” produziria “os seus efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação do contrato no portal BASEGOV”, sendo o fornecimento executado “fracionadamente em função das necessidades e mediante requisição do contraente público” (pontos 14. e 11.2), e
- Que, “(...) para garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que o adjudicatário” assumiria “com a celebração do contrato,” seria “exigida, nos termos do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos e do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2013/M de 10 de dezembro, a prestação de uma caução no valor de 2% do preço contratual”, a qual poderia ser “(...) prestada por qualquer modo previsto no artigo 90.º do Código dos Contratos Públicos” e, caso fosse prestada “mediante garantia bancária”, deveria “ser adotado o modelo constante do Anexo IV ao presente convite e que dele faz parte integrante” (pontos 17.1, 17.4 e 17.5).

A proposta foi apresentada no dia 17 de dezembro pela *Roche Farmacêutica Química, Lda.*, tendo o júri apontado para a condução do procedimento proposto, no relatório preliminar elaborado a 6 de janeiro de 2021, a respetiva adjudicação e a realização da audiência prévia nos termos do artigo 123.º do CCP, fase durante não foi apresentada qualquer pronúncia, tal como foi dado conta no relatório final do dia 13 do mesmo mês.

Naquele relatório preliminar ficou ainda vertido que “[o] júri constatou que, por lapso lançou o valor do preço base dos lotes n.º 9 e 10 no mapa de artigos a concurso incorrectamente, atendendo aos artigos - “T1592 - TOCILIZUMAB [162MG/0.9ML;CANETA], constante do lote n.º 9, e do artigo “T7133 - TOCILIZUMAB [20 MG/ML; 2OML;FRS]”, constante do lote n.º 10, presentes no catálogo eletrónico do SPMS”, tendo, em conformidade, proposto “a não adjudicação dos referidos lotes n.ºs 9 e 10, com fundamento no disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º<sup>142</sup> e o n.º 4 do artigo 259.º do CCP<sup>143</sup>, devido à necessidade de alteração das peças do procedimento”, o que teve por consequência a redução do valor da adjudicação, que decresceu dos 1 810 094,06€ (s/IVA) para os 1 712 609,01€ (s/IVA).

---

<sup>142</sup> Que determina a não adjudicação e a extinção do procedimento, quando, “[p]or circunstâncias imprevistas, seja necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento”.

<sup>143</sup> Que condiciona as entidades adjudicantes a convidar os cocontratantes dos acordos-quadro a apresentar propostas circunscritas:

“a) Aos termos do acordo-quadro, concretizando, desenvolvendo ou complementando em virtude das particularidades da necessidade cuja satisfação se visa com a celebração do contrato; ou

b) Aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos do acordo-quadro para os efeitos do procedimento de formação do contrato a celebrar ao seu abrigo”.

Por sua vez, o Núcleo de aprovisionamento, a 13 de janeiro de 2021, com o parecer do Gabinete técnico-jurídico do dia seguinte, de que “(...) o presente procedimento está conforme para aprovação”, solicitou ao Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, autorização, “[n]os termos do artigo 76.º do CCP conjugado com o artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M de 22 de agosto, na sua atual redação, e com o n.º 2 do artigo 26.º do DLR n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro”, “para a adjudicação do procedimento de contratação” em apreço “nos termos do disposto no artigo 259.º do mesmo Código, e a consequente autorização da despesa no montante de 1.712.609,01€, acrescido de IVA, nos termos do mapa de adjudicação em anexo, que se tem por reproduzido, com o cabimento N.º CAB20.04585, datado de 02/09/2020”.

A análise dos elementos que integram o processo relativo ao procedimento em apreço revela que a deliberação do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, data do dia 19 de janeiro de 2021, nos termos propostos, mas que a mesma foi intempestivamente notificada à Roche Farmacêutica Química, Lda., através da plataforma *acinGov*, no anterior dia 14.

Naquele momento foi ainda exigida a apresentação dos documentos de habilitação e a prestação de caução, exigências a que foi dado cumprimento a 15 de janeiro e a 9 de fevereiro, respetivamente, o que desrespeitou, neste último caso, o termo que havia sido fixado para o efeito - dia 29 de janeiro - e o prazo de 10 dias a contar da notificação prevista no n.º 2 do artigo 77.º do CCP, fixado no artigo 90.º, n.º 1, do CCP, facticidade que era passível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse lapso temporal ser imputável ao adjudicatário, de acordo com o n.º 1 do artigo 91.º do CCP.

Não obstante, não foi feita qualquer referência a esse facto no parecer que recaiu sobre a garantia, elaborado pelo Núcleo de aprovisionamento, que foi no sentido de que a “[g]arantia Bancária com o n.º BGA2100168, emitida pelo Banco Deutsche Bank AG SUCURSAL EM PORTUGAL, apresentada pela sociedade comercial «ROCHE FARMACEUTICA», cumpre com os requisitos exigidos pelo SESARAM, EPERAM, por se encontrar em conformidade com as peças do procedimento e correspondente Anexo IV”.

Ora, nesta hipótese, como bem aponta Pedro Sánchez<sup>144</sup>, “[e]m caso de incumprimento do referido prazo de 10 dias, deve entender-se que a adjudicação terá caducado. Pode por isso concluir-se que, tal como sucede com a obrigação de habilitação, também quanto a este âmbito o acto de adjudicação é um acto condicional: com a sua aprovação, o órgão que praticou a decisão de contratar identifica a proposta escolhida para a celebração do contrato e, bem assim, seleciona o seu autor como co-contratante da Administração; todavia, apenas o faz na condição de que tal proponente venha a prestar a caução no prazo, no valor e pelos meios fixados para esse efeito.

Mas, exatamente por isso, deve também concluir-se que, tal como sucede nos casos de incumprimento da obrigação de habilitação (n.º 2 do artigo 86.º), a entidade adjudicante deve admitir a hipótese de o adjudicatário demonstrar que a violação do prazo legalmente fixado se deveu a um facto que lhe não é imputável, devendo, portanto, ser-lhe fixado um prazo adicional para o efeito.”.

Evidência que não resulta das peças do procedimento em apreço.

---

<sup>144</sup> *In op. cit.*, págs. 439 e 440.

Finaliza ao defender que “[e]sse é o único entendimento interpretativo compatível com a circunstância de a lei determinar que a adjudicação só caduca se o adjudicatário não prestar a caução «por facto que lhe seja imputável» (n.º 1 do artigo 91.º)”.

“Caso se confirme que a não prestação da caução é imputável ao adjudicatário e que a adjudicação deve caducar, cabe ao órgão que praticou a decisão de contratar adjudicar a proposta ordenada no lugar imediatamente subsequente (n.º 2 do artigo 91.º)”.

Sobre o facto de não ter recorrido às prerrogativas que lhe estavam conferidas pelo n.º 2 ou pelo n.º 3 do artigo 86.º do CCP, a propósito da entrega extemporânea dos documentos de habilitação no âmbito dos procedimentos analisados em C. e em D., o que também era passível de fazer culminar a adjudicação com a caducidade, trouxe, como já houve antes oportunidade de reproduzir, o SESARAM, EPARAM defendeu que:

“Tendo em conta o tempo útil decorrido, ainda que o adjudicatário não tenha pedido prorrogação de prazo para o efeito, tratando-se de medicamentos exclusivos da Roche, foi considerado que face aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual, não havia qualquer efeito útil numa eventual notificação de intenção de caducidade da adjudicação por falta de apresentação atempada dos documentos de habilitação, nos termos previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 86.º do CCP. Por outro lado, assim se garantiu a prossecução do interesse público na aquisição dos medicamentos, bem como a eficácia e economia na actuação pública, dado que o resultado contratual sempre seria o mesmo”.

O que permite, *in casu*, superar a irregularidade detetada.

Por último, a análise do procedimento vindo de descrever fez também suscitar a questão, a apreciar nos pontos 2.2 e 2.2.1.1, relacionada com facto de que o contrato que se seguiu ter iniciado a produção de efeitos materiais a 18 de fevereiro de 2021 quando só foi publicitado no Portal BASE no dia 9 de março seguinte, em desacordo com os n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º do CCP, e com a estipulação do convite, de que o contrato produziria efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no Portal BASEGOV (*vide* o ponto 14. Prazo de vigência do contrato).

#### G. O incumprimento dos prazos de pagamento definidos legal e contratualmente

A análise da execução financeira dos contratos, sintetizada no Anexo I, permitiu comprovar, em regra, que:

- i. as despesas decorrentes dos contratos analisados se encontravam devidamente documentadas e cabimentadas;
- ii. os compromissos assumidos foram emitidos e registados; e,
- iii. não foram ultrapassados os fundos disponíveis para os satisfazer.

No entanto, da leitura dos processos de despesa atinentes aos pagamentos identificados no mesmo Anexo e resumidos no Quadro 3<sup>145</sup>, ressalta que, de um total de 223 faturas registadas, o SESARAM,

---

<sup>145</sup> Para o efeito atendeu-se ao lapso temporal registado entre a data de registo da entrada da fatura no SESARAM, EPARAM, e a efetiva data de pagamento.



EPERAM, apenas cumpriu o prazo legal e contratualmente fixado (60 dias) para efeitos do correspondente pagamento relativamente a 91 delas (40,81% do total), questão que será melhor apreciada nos pontos 2.2 e 2.2.1.1.

## 2.2. As questões suscitadas

Tal como foi sendo adiantado ao longo deste documento, os procedimentos pré-contratuais antecedentemente apreciados suscitam diversas questões que importa analisar à luz do quadro jurídico-normativo aplicável.

Sintetizando:

- I. No âmbito dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0005, BEAD 2019/0160, BEAD 2020/0023 e BEAD 2021/0087:
  - a. Os contratos formalizados na sequência desses procedimentos pré-contratuais iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE quando:
    - (i) o artigo 127.º, n.º 1, do CCP determinava, à data, que “[a] celebração de quaisquer contratos na sequência de (...) ajuste direto” devia “*ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante*”;
    - (ii) nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, essa publicitação era, e continua a ser, “*(...) condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito (...), nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos*”, e
    - (iii) nos convites dos respetivos procedimentos ficou estipulado que os contratos produziram efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no Portal BASEGOV<sup>146</sup>.
- II. No âmbito do procedimento n.º BEAD 2021/0070:
  - a. O contrato formalizado na sequência desse procedimento pré-contratual iniciou a produção de efeitos materiais a 2 de fevereiro de 2021, antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE, ocorrida a 26 de maio seguinte, e
  - b. O mesmo contrato produziu efeitos financeiros também antes dessa publicitação, com a realização de pagamentos a 30 de abril de 2021,o que se mostra em desacordo com as normas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º, antes citadas, e com o ponto 14. *Prazo de vigência do contrato* do convite, que de igual modo estipulava que o contrato apenas produziria efeitos a partir da data da sua assinatura e publicitação no Portal BASEGOV.
- III. No âmbito dos procedimentos n.ºs BEAD 2018/0001, BEAD 2019/0005, BEAD 2019/0160, BEAD 2020/0023, BEAD 2021/0070 e BEAD 2021/0087:

---

<sup>146</sup> Designadamente, nos pontos 6. *Prazo de vigência do contrato* relativos aos Procedimentos n.ºs BEAD 2019/0005, BEAD 2019/0160 e BEAD 2020/0023, e no ponto 14. *Prazo de vigência do contrato* relativo ao Procedimento n.º BEAD 2021/0087.

- a. O SESARAM, EPERAM, não cumpriu o prazo de pagamento dos prazos de pagamento definidos legal e contratualmente, em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP e das correspondentes cláusulas contratuais.

## 2.2.1. Apreciação

### 2.2.1.1. A produção de efeitos materiais e financeiros de contratos em momento anterior ao da publicitação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos

O n.º 1 do artigo 127.º do CCP exigia, na redação aplicável à data do início dos procedimentos de formação dos contratos públicos em análise<sup>147</sup>, que “[a] **celebração de quaisquer contratos na sequência de (...) ajuste direto**” fosse “**publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante**”, enquanto o n.º 3 do mesmo artigo fazia (e continua a fazer) depender a eficácia de tais contratos dessa publicitação “**(...) independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos**”.

Quais, então, as consequências jurídico-financeiras emergentes do facto de contratos firmados na sequência de procedimentos de ajuste direto, mesmo que no âmbito de acordos-quadro, iniciarem a produção de efeitos materiais em momento anterior ao da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, conforme sucedeu no domínio dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0005, BEAD 2019/0160, BEAD 2020/0023, BEAD 2021/0070 e BEAD 2021/0087?

Concretizando:

- No âmbito do procedimento n.º BEAD 2019/0005, o contrato iniciou a produção de efeitos materiais a 13 de fevereiro de 2019, mas a respetiva ficha só foi publicitada no Portal BASE no dia 22 seguinte;
- No âmbito do procedimento n.º BEAD 2019/0160, o contrato iniciou a produção de efeitos materiais a 31 de julho de 2019, mas a respetiva ficha só foi publicitada no Portal BASE no dia 2 de outubro seguinte;
- No âmbito do procedimento n.º BEAD 2020/0023, o contrato iniciou a produção de efeitos materiais a 4 de março de 2020, mas a respetiva ficha só foi publicitada no Portal BASE no dia 29 de abril seguinte;
- No âmbito do procedimento n.º BEAD 2021/0070, o contrato iniciou a produção de efeitos materiais a 2 de fevereiro de 2021, mas a respetiva ficha só foi publicitada no Portal BASE no dia 26 de maio seguinte, e
- No âmbito do procedimento n.º BEAD 2021/0087, o contrato iniciou a produção de efeitos materiais a 18 de fevereiro de 2021, mas a respetiva ficha só foi publicitada no Portal BASE no dia 9 de março seguinte.

---

<sup>147</sup> Introduzida pelo DL n.º 111-B/2017.

A redação atualmente em vigor, resultante da Lei n.º 30/2021, não é substancialmente diferente: “**A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.**”.

E que consequências são de retirar no caso de um desses contratos – o relativo ao procedimento n.º BEAD 2021/0070, firmado pelo preço contratual de 988 844,94€ (s/IVA) – também tiver produzido efeitos financeiros, por via do pagamento efetuado a 30 de abril de 2021 de três faturas com data de 2 de fevereiro, no cômputo total de 52 762,2€ (s/IVA), em virtude dessa execução material precoce?

No pressuposto de que estas são circunstâncias que colidem com os comandos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º antes reproduzidos, o SESARAM, EPERAM<sup>148</sup>:

- ✓ Justificou a dilação de 7 dias úteis registada (e não de 4, conforme sustenta), no que tange ao procedimento n.º BEAD 2019/0005, com base nos seguintes factos:

*“(…) nos termos dos seus Estatutos (…) 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. A missão do SESARAM corporiza o direito fundamental à protecção da saúde, constitucionalmente consagrado no artigo 64.º.*

*Neste contexto, dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere do seguinte quadro, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria:*

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5389
2021	3 910	5 508

*Acréscce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, seja em valor, como em número.*

*Por outro lado, mas da maior importância, o contrato em análise tem por objecto a aquisição de medicamentos imunomoduladores exclusivos da Roche que são utilizados para travar as patologias a que se destinam, maioritariamente tratamentos de doenças oncológicas, que não podem ser interrompidos, sob pena de estar em causa o agravamento da doença e mesmo a vida dos doentes.*

*Adita-se que estes medicamentos são exclusivos hospitalares, não podendo ser disponibilizados em qualquer outro serviço.*

*É neste contexto, que se enquadra o início de produção de efeitos materiais do contrato em apreço em 13 de fevereiro de 2019, quando por lapso a publicitação no Portal dos Contratos Públicos ocorreu quatro dias úteis depois, o que muito lamentamos, mas que como vem dito, ocorreu por lapso e radicou na necessidade imprescindível e inadiável de dar resposta aos tratamentos, designadamente oncológicos aos doentes que deles careciam e que estavam em causa.*

<sup>148</sup> No ofício com a ref.ª S.23002043, de 21 de abril passado, em resposta ao nosso ofício n.º 1302/2023, de 28 de março, elaborado na sequência da Informação n.º 14/23-DAT-UAT 1, de 27 de março.

*Nesta sede, cumpre ainda realçar a ratio legis inerente ao disposto no artigo 127.º do CCP, que se reporta à publicitação da celebração dos contratos aí referidos no portal dos contratos públicos, a que se subsume à presente questão.*

*Assim, em primeiro lugar esta norma vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.*

*Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade.*

*Como sustenta Jorge Andrade da Silva (in, Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e actualizada), o aludido princípio «Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos».*

*A concorrência é o princípio - tronco da contratação pública, que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.*

*O princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves (in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383), «...tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante.»*

*Por seu lado, o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.*

*Posto isto, afigura-se que nas contratações em análise nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisições de medicamentos exclusivos dos co-contratantes, além de que a publicação, no Portal Base foi efectuada.*

*Por fim, cumpre salientar que o SESARAM sempre esteve e continua a estar muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, mormente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sendo que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, salientando-se: i) além da insistência com a equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP, ii) o destaque na check list dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos, iii) em Setembro de 2022 foi colocado no Núcleo de Aprovisionamento um assistente técnico dedicado à publicitação no BASEGOV”.*

- ✓ No que respeita ao procedimento n.º BEAD 2019/0160, o SESARAM, EPERAM, reitera “(...) o atrás exposto que se replica no presente processo, que certamente foi potenciado pelo período de férias à data em curso, que reduziu os profissionais disponíveis para garantir o regular cumprimento desta obrigação”, e que conduziu a um atraso da publicitação em causa de 46 dias úteis.
- ✓ No que toca ao procedimento n.º BEAD 2020/0023, volta a repetir a entendimento antes exposto para explicar a dilação de 41 dias úteis apurada, acrescentando que:

*“O início da produção de efeitos deste contrato em concreto, ocorreu exactamente na vigência do 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, que foi 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 às necessidades da população, em termos de prestação de cuidados de saúde para combate à pandemia, encontrando-se o SESARAM, EPERAM na linha da frente de tal missão na Região.*

*Nota-se que 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 pública da Região, impossibilitando o recurso imediato a outras entidades públicas de saúde.*

*Este contexto, como é consabido, impôs a adoção de medidas excepcionais e urgentes, mormente no domínio da contratação pública.*

*Assim, conhecidas que eram as dificuldades do mercado, bem como as do sector dos transportes, para evitar o risco de pura e simplesmente ficar sem medicamentos desta importância, foi absolutamente imperativo e de inegável interesse público garantir a sua entrega urgente, sob pena de ficar em risco a saúde e mesmo a vida dos doentes que deles careciam.*

*De facto, no período em referência foi determinado um confinamento geral, em que até os transportes aéreos e marítimos na Região encerraram temporariamente.*

*Neste quadro circunstancial [sic], o volume excessivo de trabalho impediu que os profissionais existentes (com alguns em teletrabalho e outros ausentes por doença e/ou apoio a filhos menores), perante todas as funções emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov”.*

- ✓ No que concerne ao procedimento n.º BEAD 2021/0087, o SESARAM, EPERAM, aduz que o atraso de 13 dias apontado se deveu ao enquadramento já antes descrito, designadamente porque:

*Também este contrato “(...) tem por objecto a aquisição de medicamentos imunomoduladores exclusivos da Roche que são utilizados para travar as patologias a que se destinam, maioritariamente para tratamentos de doenças oncológicas, que não podem ser interrompidos, sob pena de estar em causa o agravamento da doença e mesmo a vida dos doentes” e “que estes medicamentos são exclusivos hospitalares, não podendo ser disponibilizados em qualquer outro serviço”.*

*Assim, prossegue, “[é] neste contexto, que se enquadra o início de produção de efeitos materiais do contrato em apreço, antes da sua publicação no Portal dos Contratos Públicos, que muito lamentamos, mas que como vem dito, ocorreu por lapso e radicou na necessidade imprescindível e inadiável de dar resposta aos tratamentos.*

*Ademais, como referido no processo anterior esta contratação, concretizou-se num período especialmente difícil, devido à vaga de COVID 19 que decorreu no primeiro semestre de 2021.*

*Assim, o volume excessivo de trabalho impediu que os profissionais existentes (com alguns em teletrabalho e outros ausentes por doença e/ou apoio a filhos menores, perante todas as funções emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov.*

*Termina insistindo que “(...) sempre estive e continua a estar muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, mormente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sendo que, entretanto como já mencionado, já em 2022, foram reforçadas medidas tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente”, anteriormente elencadas.*

- ✓ Por fim, a propósito do procedimento n.º BEAD 2021/0070, alega o SESARAM, EPERAM, para justificar o lapso de 82 dias úteis entre o início da produção de efeitos materiais e a publicitação da ficha no Portal BASE, e de 18 dias entre os primeiros pagamentos e este momento, que:

*“O contrato em apreço tinha por objecto a aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda., que só podem ser dispensados em farmácias hospitalares.*

*Estes medicamentos destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da infeção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.*

*O respectivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.*

*Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.*

*Assim, no caso em análise, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves conseqüências que daí adviriam para os doentes, que cumpria acima de tudo evitar.*

*Por outro lado, a co-contratante, que é detentora de exclusividade de comercialização destes medicamentos, exigiu o respectivo pagamento na data assinalada, sob pena de bloquear a respectiva entrega, o que, pelos motivos expostos cumpria evitar.*

*Destaca-se ainda que, como é do total domínio público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal e no mundo, algumas delas com acentuada gravidade, como a que decorreu no primeiro semestre de 2021, cujo número de doentes e mesmo de mortos foi muito significativo. Assim, o volume excessivo de trabalho impediu que os profissionais existentes (com alguns em teletrabalho e outros ausentes por doença e/ou apoio a filhos menores), perante todas as funções emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov.*

*Não obstante todo o exposto, lamentamos profundamente o sucedido e reiteramos que já reforçamos os mecanismos de controlo interno para evitar estas situações como já acima elencado”.*

Passemos à análise das duas questões com que iniciámos este ponto:

- 1.<sup>a</sup> Quais são as consequências jurídico-financeiras emergentes do facto de contratos firmados na sequência de procedimentos de ajuste direto, mesmo que lançados no âmbito de acordos-quadro, iniciarem a produção de efeitos materiais em momento anterior ao da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em desrespeito pelo n.º 1 do artigo 127.º do CCP, e
- 2.<sup>a</sup> Quais são as consequências jurídico-financeiras emergentes do facto de um desses contratos ter produzido efeitos financeiros também em momento anterior ao da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE, em afronta à disciplina emergente da conjugação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º do CCP?

Examinemos cada uma de *per si*.

- 1.<sup>a</sup> Por várias vezes foi já observado que o n.º 1 do artigo 127.º do CCP determinava, no momento em que todos estes cinco procedimentos foram autorizados, que “[a] celebração de quaisquer contratos na sequência de (...) ajuste direto” devia “ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao presente Código, do qual faz parte integrante”.

Importa, por isso, trazer à colação a Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro<sup>149</sup>, que regula o funcionamento e a gestão do Portal BASE e aprova os modelos de dados a transmitir, e cujo artigo 8.º, al. j), sobre o *Momento de transmissão dos blocos de dados ao Portal BASE*, estatui que esses blocos “(...) dão entrada nos sistemas de informação sediados no Portal BASE em momentos diversos, consoante a fase de desenvolvimento do procedimento de formação do contrato ou da execução, da seguinte forma: (...) j) Relatório de formação do contrato, até 20 dias úteis após a celebração do contrato” (destaque nosso).

A mesma Portaria indica, no artigo 9.º, al. b), como fontes de informação para o Portal BASE, “(...) no caso dos ajustes diretos e consultas prévias não tramitados em plataformas, em sede de relatório de formação de contrato” (destaque nosso).

Por sua vez, o artigo 10.º, n.º 1, especificamente sobre as exigências de reporte previstas no CCP, explicita que “[a] ficha relativa a um contrato celebrado na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto, prevista no n.º 1 do artigo 127.º do CCP, é construída automaticamente no Portal BASE a partir dos dados incluídos no relatório de formação do contrato (...)”.

Donde é possível extrair que o SESARAM, EPERAM, não deu cumprimento à norma do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, lido em articulação com os artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, acabados de citar, no âmbito dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160, BEAD 2020/0023 e BEAD 2021/0070, pois esse prazo de 20 dias foi ultrapassado, tendo-se quedado nos 46, 41 e 82 dias úteis, respetivamente.

---

<sup>149</sup> Publicada no DR, n.º 40, Série I, de 26 de fevereiro, retificada pela Declaração de retificação n.º 14/2018, publicada no DR n.º 63/2018, Série I, de 29 de março, e modificada pela Portaria n.º 284/2019, publicada no DR n.º 167/2019, Série I, de 2 de setembro.

O incumprimento da norma do n.º 1 do artigo 127.º do CCP assume especial relevância no domínio da contratação pública porque esta pretende salvaguardar os princípios da transparência e da publicidade sempre que haja recurso ao procedimento do ajuste direto, ao exigir uma publicitação que, segundo Gonçalo Guerra Tavares<sup>150</sup>, “(...) realiza (...) um momento especial de publicidade e de visibilidade de procedimentos não concorrenciais, nos quais puderam participar apenas entidades convidadas e livremente escolhidas pela entidade adjudicante; procedimentos que, por natureza, se referem a contratos que não foram submetidos à concorrência do mercado e que, se não existisse aquela exigência de publicitação, não seriam conhecidos do público, dos cidadãos”.

Para Pedro Sánchez<sup>151</sup> este é um “(...) instrumento alternativo de publicitação dos contratos públicos que” exerce, “no âmbito do ajuste direto ou da consulta prévia o mesmo papel que o anúncio desempenha nos demais procedimentos pré-contratuais”.

E acrescenta que “[o] cumprimento dessa obrigação efetiva-se através do simples preenchimento de uma ficha, cujo formulário se encontra disponível no (...) portal, e que respeita o Anexo III do CCP, sendo composto pela identificação i) da entidade adjudicante, ii) do adjudicatário, iii) do objeto do contrato, iv) do preço contratual, v) do prazo da execução das principais prestações objeto do contrato e vi) do respetivo local de execução, vii) do critério material de escolha do procedimento de ajuste direto ou consulta prévia, quando exista, e viii) do critério de escolha da entidade, quando escolhida a consulta prévia”.

A despeito da relevância que o nosso legislador dá ao cumprimento do dever de publicitação imposto pelo n.º 1 do artigo 127.º do CCP, acabada de destacar, a verdade é que, não obstante tenha sido apurada a violação do prazo de 20 dias úteis concedido às entidades adjudicantes para esse efeito pela al. j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, também é certo que as fichas dos três contratos em apreço foram publicitadas ainda dentro do prazo de execução contratual respetivo (relembre-se: 2.º semestre de 2019 e 1.ºs semestres de 2020 e de 2021), razão pela qual se entende que, mesmo que de modo extemporâneo, acabou por ser dado cumprimento ao disposto na norma do n.º 1 do artigo 127.º do CCP e satisfeito, com isso, os princípios da transparência e da publicidade na contratação pública que o mesmo visa salvaguardar.

- 2.ª A segunda questão aqui em presença tem origem na violação do comando do n.º 3 do artigo 127.º do CCP, lido em articulação com o seu n.º 1, no domínio do procedimento n.º BEAD 2021/070, que faz depender a eficácia de quaisquer contratos, independentemente da sua redução ou não a escrito (como é o caso), celebrados na sequência de ajuste direto, da publicitação, pela entidade adjudicante, no Portal BASE através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III àquele Código, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

Estão então aqui em causa duas normas: (i) a do n.º 1, que já vimos visa, com essa publicitação, salvaguardar os princípios da transparência e da publicidade na contratação pública, (ii) e a do

---

<sup>150</sup> *In Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, 2.ª edição, Almedina, 2022, pág. 436.

<sup>151</sup> *In op. cit.*, pág. 532.



n.º 3, que confere à mesma publicitação reflexos diretos na eficácia financeira dos próprios contratos<sup>152</sup>, de modo que, de acordo com Gonçalo Guerra Tavares<sup>153</sup>, “[e]nquanto o contrato não for publicitado no Portal dos Contratos Públicos é ineficaz, não podendo, designadamente, ser pagos quaisquer montantes por conta da execução do mesmo enquanto não se verificar essa publicitação”.

Ou seja, e segundo Pedro Sanchez<sup>154</sup>, “[a] implementação prática” da “obrigação de publicitação é reforçada pela regra constante do n.º 3 do mesmo artigo 127.º”.

Ainda com recurso às suas palavras<sup>155</sup>, o mesmo autor destaca a circunstância de que com esta “regra de salvaguarda dos princípios fundamentais da contratação pública”, a par das regras vertidas no n.º 1 do mesmo artigo 127.º e no artigo 113.º do CCP<sup>156</sup>, ter o legislador diminuído “(...) significativamente o risco que a adoção de um procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia poderia acarretar. É isto que justifica, em especial, que o legislador possa razoavelmente presumir que os benefícios resultantes da celeridade e da desformalização procedimental compensam e superam os riscos para os princípios fundamentais da concorrência, igualdade, imparcialidade, transparência e publicidade: porque tais riscos são muito minimizados pelas três medidas de salvaguarda que adoptou nos artigos 113.º e 127.º”.

Tendo por base o entendimento que tem sido defendido, é de concluir que:

- (i) A violação da regra do n.º 3 do artigo 127.º, de pendor claramente financeiro, consubstancia uma infração financeira punível com multa, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC – no segmento da violação das normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas – e n.º 2, imputável aos membros do Conselho de Administração do SESA-RAM, EPERAM, que tomaram parte na deliberação de 28 de abril de 2021 que autorizou o pagamento das despesas em causa, sem se terem previamente assegurado de que a ficha do respetivo contrato tinha sido publicitada no Portal BASE, a saber: a Presidente Maria Rafaela Rodrigues Fernandes e os vogais Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia, Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas, Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha e Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues, por força do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável *ex vi* do n.º 3 do seu artigo 67.º, e
- (ii) E que o desrespeito da norma do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, a par das disposições da al. j) do artigo 8.º, al. b) do artigo 9.º e n.º 1 do artigo 10.º da Portaria n.º 57/2018, integra a infração financeira, também punível com multa, consagrada na al. l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – no tocante à violação de normas legais ou regulamentares relativas à contra-

---

<sup>152</sup> Nesse sentido, *vide* o ponto 8. do enquadramento jurídico da Sentença n.º 2/2020, da 3.ª Secção, de 30 de janeiro, *in* <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2020/st002-2020-3s.pdf>

<sup>153</sup> Gonçalo Guerra Tavares *in op. cit.*, pág. 437.

<sup>154</sup> *In op. cit.*, pág. 532.

<sup>155</sup> *In op. cit.*, pág. 533.

<sup>156</sup> Que, em suma, estabelece limites máximos a partir dos quais determinadas entidades deixam de poder ser convidadas a apresentar proposta num procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia tendo em conta o seu passado contratual (recente) com o objetivo de impedir que as relações contratuais perdurem com as mesmas entidades, limites que não são aplicáveis na RAM por força do artigo 8.º do DLR n.º 34/2008/M (*vide* a versão saída da sua 7.ª alteração aprovada pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15 de março).

tação pública – , e n.º 2, desta feita imputável à então Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, Maria de Lurdes Beirão, departamento a quem incumbia, através do Núcleo de aprovisionamento<sup>157</sup>, promover e monitorizar a efetiva publicação do contrato no Portal BASE, porque não cuidou de informar superiormente que essa publicitação, como condição de eficácia financeira do contrato em apreço, ainda não tinha ocorrido, i.e., não esclareceu os administradores do SESARAM, EPERAM, dos assuntos da sua competência de harmonia com a lei, o que encontra enquadramento na previsão do n.º 4 do mesmo artigo 61.º, aplicável por força do n.º 3 do referido artigo 67.º.

Em reforço do entendimento sobre a ilegalidade dos pagamentos efetuados tendo em conta o dispositivo legal acima citado por via da sua colisão com essa norma, socorremo-nos ainda do comando do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, que fornece o Enquadramento do Orçamento da RAM, e que impede a realização de qualquer despesa que não seja legal.

Sobre esta questão, aduziu o SESARAM, EPERAM<sup>158</sup>, que, não obstante “[a] publicitação prevista no disposto no n.º 1 do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos” incumbir “ao departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, através do Núcleo de Aprovisionamento”, “[e]ssa competência não se encontrava, à data, expressamente cometida a nenhum responsável.

*Nesta matéria, salientamos que, inicialmente, a referida publicitação era efectuada pelos assistentes técnicos da área das Aquisições que acompanhavam administrativamente a execução dos inúmeros procedimentos de contratação dinamizados pelo SESARAM.*

*Posteriormente, numa óptica de melhoria, essa função foi cometida a técnicos superiores, entretanto, colocados no Núcleo de Aprovisionamento, que desempenhavam muitas outras actividades.*

*Já na sequência da Auditoria de conformidade às despesas do SESARAM, EPERAM com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia COVID-19, efectuada por esse Douto Tribunal, como já vos foi informado, em Setembro de 2022 foi colocado um assistente técnico especificamente dedicado a essa publicitação.*

*Como já referido, no período em referência verificou-se um enorme volume procedimental e contratual, além do que ocorreram circunstâncias excepcionais e absolutamente avassaladoras emergentes da situação pandémica que vivenciamos, que condicionaram toda a actividade desta entidade”.*

*In casu*, está assente que o contrato foi parcialmente pago em momento anterior ao da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE. Ou seja, que foram autorizados pagamentos ao seu abrigo pelos cinco membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, acima identificados, sem se terem assegurado de que a correspondente ficha tinha sido publicitada no Portal BASE.

---

<sup>157</sup> Uma vez que, à data da prática das infrações, o cargo de Coordenador do Núcleo de aprovisionamento não estava ocupado, conforme informou o SESARAM, EPERAM, a coberto do seu ofício com a ref.ª S23003930, de 20 de setembro de 2023, na sequência do nosso ofício com o n.º 3406/2023, de 23 de agosto anterior.

<sup>158</sup> No seu ofício com a ref.ª S.23002928, de 12 de junho de 2023.

É igualmente certo que, conforme já se notou, competia ao Núcleo de aprovisionamento, promover e monitorizar a efetiva publicação dos contratos no Portal BASE, e não estando ocupado o cargo de coordenador do Núcleo, competia à Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos cuidar dessa publicitação, de modo atempado. O que não se verificou, pois, a publicação ocorreu 82 dias úteis após a celebração do contrato, não tendo a mesma Diretora tratado de informar superiormente esse facto.

Pelo que fica demonstrada a dimensão ilícita da conduta.

Consabido, porém, que a responsabilidade financeira sancionatória é uma responsabilidade que se sustenta na culpa, conforme decorre do artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC, importa acrescer a dimensão subjetiva referente à culpa sobre quem age como autor da infração.

Neste aspeto, o n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC remete expressamente, no que toca à culpa, quer dolosa, quer negligente, para os artigos 14.º e 15.º do Código Penal. Com base em tal pressuposto, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de infração financeira, atua com intenção de a realizar; (ii) quem representa a realização de um facto que preenche um tipo de infração como consequência necessária da sua conduta; e (iii) quando a realização de um facto que preenche um tipo de infração for representada como consequência possível da conduta o agente atuar conformando-se com aquela realização.

Noutra vertente, age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (i) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de infração, mas atua sem se conformar com essa realização; ou (ii) não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

*“A apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados”, ou seja, “tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir”<sup>159</sup>.*

Da factualidade evidenciada é manifesto que:

- i) os membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, não cuidaram de verificar se o procedimento de publicitação legal exigido tinha, no caso, sido efetivado, autorizando indevidamente os pagamentos;
- ii) a então Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, Maria de Lurdes Beirão, departamento a quem incumbia, através do Núcleo de aprovisionamento<sup>160</sup>, promover essa publicitação, conforme era seu dever, não o fez, nem informou superiormente esse facto.

O que revela que os referidos responsáveis não procederam com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estavam obrigados, por via das suas funções e de que eram capazes. Pois os membros do Conselho de Administração, por via da exigência legal posta em crise, só poderiam

---

<sup>159</sup> Vide a Sentença n.º 15/2019, 3.ªS/PL, de 21 de novembro, ponto 3., in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st015-2019-3s.pdf>.

<sup>160</sup> O cargo de coordenador do Núcleo de aprovisionamento, na data dos factos, estava vago, como informado pelo SESARAM, EPERAM.

autorizar o pagamento após informação e/ou certificação de que a ficha do contrato em causa se encontrava publicitado no Portal BASE. E a Diretora do Departamento tinha a obrigação de promover essa publicitação por via das suas competências ou, em última análise, de informar superiormente que esta ainda não tinha sido cumprida. Agiram, assim, com vontade livre e consciente e, conseqüentemente, de forma negligente, constituindo os seus comportamentos infração financeira sancionatória.

### 2.2.1.2. O não cumprimento dos prazos de pagamento definidos legal e contratualmente

Tal como foi já adiantado, dos processos de despesa referentes aos pagamentos identificados no Anexo I e sumarizados no Quadro 3<sup>161</sup> sobressai que, de um total de 223 faturas registadas, o SESARAM, EPERAM, apenas observou o prazo fixado legal e contratualmente para efeitos do correspondente pagamento relativamente a 91 (40,81% do total).

Quadro 3. Não cumprimento dos prazos de pagamento das faturas

Fornecedor	Contrato público de aprovisionamento	Total de faturas apresentadas	Pagamento < 60 dias	Pagamento > 60 dias	Média de dias de pagamento
Roche Farmacêutica Química Lda.	BEAD 2018/0001	30	29	1	32,50
	BEAD 2019/0005	50	34	16	49,12
	BEAD 2019/0160	32	0	32	665,75
	BEAD 2020/0023	51	1	50	222,04
	BEAD 2021/0087	41	18	23	68,71
	Subtotal	204	82	122	
Gilead Sciences, Lda	BEAD 2021/0070	19	9	10	93,58
	Total	223	91	132	

As situações mais notórias verificaram-se nos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 – onde todas as faturas só foram pagas passados quase 2 anos – e BEAD 2020/0023 – porque a média de dias de pagamento (222 dias) excedeu em muito o prazo legal e contratual definido para o efeito (60 dias).

Perscrutando os CPA2017006 – *Medicamentos do Foro Oncológico e Imunomoduladores* e CPA2018055 – *Medicamentos Diversos*, que estiveram na base de ambos os procedimentos, observamos que os cadernos de encargos respetivos previam, nas suas cláusulas 21.ª, n.º 1, sobre as *Condições de Pagamento*, que o prazo de pagamento aos fornecedores era de 60 dias<sup>162</sup>.

Previsão que encontra respaldo no artigo 299.º do CCP, com a epígrafe *Prazo de pagamento*, em concreto nas seguintes disposições:

- “3. *Constando do contrato data ou prazo de pagamento, os pagamentos devidos pelo contraente público devem ser efetuados no prazo de 30 dias após a entrega das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem.*
4. *O contrato pode estabelecer prazo diverso do fixado no número anterior, não devendo este exceder, em qualquer caso, 60 dias”.* (sublinhado nosso).

<sup>161</sup> Para o efeito atendeu-se ao lapso temporal registado desde a data de registo da entrada da fatura no SESARAM, EPERAM, e a efetiva data de pagamento.

<sup>162</sup> O n.º 2 permitia que o contrato de fornecimento estabelecesse prazo diverso, por acordo entre as instituições de saúde e o fornecedor, nos termos e limites previstos na lei, o que não sucedeu em nenhuma das situações.

Na situação vertente, as partes convencionaram, por via dos cadernos de encargos que regularam ambos os contratos, um prazo de 60 dias para pagamento das faturas após o vencimento da obrigação a que se referem, contado seguidamente e com início a partir do dia seguinte ao da sua apresentação, tal como prescrito nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 471.º do CCP.

No dizer de Jorge Andrade da Silva<sup>163</sup>, “[o] cumprimento dos prazos de pagamento pelo contraente público tem uma relevância que se costuma equiparar à relevância do cumprimento do prazo de execução do contrato pelo cocontratante. Mas, ainda que tal afirmação nem sempre seja feita com inteiro propósito, o certo é que esse cumprimento está intimamente ligado com a fiabilidade e confiança da contratação pública junto do mercado. É por isso que, com toda a pertinência, PEDRO COSTA GONÇALVES<sup>164</sup> ainda que integrado no tema da gestão dos contratos públicos em tempo de crise, afirma, certamente inspirado na realidade prática, que o primeiro vector da colaboração do contraente público como contraente privado se consubstancia no cumprimento do contrato, o que, em regra, passa pela implementação de uma cultura de pagamentos atempados”.

Neste passo, o DL n.º 62/2013, de 10 de maio, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, ordena precisamente no seu artigo 5.º, n.º 1, al. a), no que tange às transações comerciais entre empresas e uma entidade pública, que sendo esta devedora da obrigação de pagamento, o prazo concernente apenas pode exceder os 30 dias previstos no n.º 3 do artigo anterior nos termos dos seus n.ºs 2 e 3.

E esses termos reconduzem-se ao seguinte:

*“2. Os prazos definidos na alínea a) do número anterior não podem exceder 60 dias para as entidades públicas que prestem cuidados de saúde e estejam devidamente reconhecidas como tal.*

*3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o prazo de pagamento pode exceder os prazos previstos na alínea a) do n.º 1, quando tal for previsto expressamente no contrato e desde que seja objetivamente justificado pela natureza particular ou pelas características do contrato, não podendo exceder, em caso algum, 60 dias”. (destaques nossos).*

Em caso de atraso de pagamento da entidade pública, o n.º 4, em articulação com o n.º 5, concede ainda ao credor direito a juros de mora legais (estabelecidos no Código Comercial) pelo período correspondente à mora, após o termo do prazo fixado nos n.ºs 1 a 3, sem necessidade de interpelação.

Não obstante não tenha sido exigido o pagamento de juros em relação a qualquer uma das faturas em questão, importa acentuar que a falta de liquidação e pagamento atempado dos encargos emergentes das presentes aquisições poderia ter determinado para o SESARAM, EPERAM, um sobre-custo adverso ao interesse público visado com a concretização de tais aquisições.

---

<sup>163</sup> In *Código dos Contratos Públicos*, comentado e anotado, 11.ª edição revista e atualizada, págs. 839 e 840.

<sup>164</sup> “*Gestão de contratos públicos em tempo de crise, Estudos de Contratação Pública – III, CEDIPRE/Coimbra Editora, 2010, pág. 29*”.

### 2.3. Apreciação das alegações produzidas em sede de audição prévia

Tal como mencionado no antecedente ponto 1.6., os responsáveis identificados, ouvidos nos termos do artigo 13.º da LOPTC para efeitos de exercício do contraditório, apresentaram as suas alegações, as quais constam na íntegra do Volume II deste Relatório.

Dado que as referidas alegações foram produzidas de forma distinta, serão objeto de análise em separado, mediante a reprodução parcial e sintetizada da argumentação desenvolvida por cada visado, acompanhadas da análise que suscitem.

#### A. ALEGAÇÕES APRESENTADAS

- I. Filipa Rubina Ferreira de Freitas, *“Vice-Presidente do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (SESARAM, EPERAM)”*, realça que ocupa esse cargo *“desde o dia 1 de outubro de 2022 (...)”*, e que *“(...) a Auditoria em análise” foi “orientada para as Aquisições efetuadas (...) no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021”*.

Consequentemente, *“quanto aos factos em que se erige a Auditoria e ao consequente Relatório nada pode adiantar”*.

Acrescenta, porém, que:

*“6. (...) tudo está a ser feito para melhorar os procedimentos internos relativos à publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, bem como à produção dos respectivos efeitos materiais e financeiros após a sua realização, nos termos consignados no artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos.*

*7. A este nível, está em curso o processo de revisão dos procedimentos existentes, designadamente para garantir o maior rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços insertas no novo regulamento interno do SESARAM<sup>165</sup>, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning)”*.

- II. Cristina Mafalda de Ponte e Lume Abreu, no que respeita ao procedimento BEAD 2021/0070, alertou, em síntese, para o facto de ter deixado de *“(...) exercer funções de Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento do SESARAM, EPERAM, na sequência da denúncia do contrato de trabalho que detinha com aquela entidade, que comunicou em 20 de novembro de 2020;*

*5. No dia 04 de janeiro de 2021, data em que eu já não me encontrava vinculada ao SESARAM, foi proposto pelo Núcleo de Aprovisionamento a adjudicação da proposta da Gilead Sciences, Lda., a qual foi autorizada por deliberação do Conselho de Administração de 07 de janeiro de 2021;*

*6. O contrato teve início e produção de efeitos materiais a 02 de fevereiro de 2021, tendo sido publicado no Portal BASEGOV no dia 26 de maio de 2021, tendo ocorrido pagamentos a 30 de abril, o que ofende o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 127º, do CCP”*.

---

<sup>165</sup> Publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023.

Perante esta factualidade, continua, “(...) à data da alegada infração, não se vislumbra de que modo possa ser imputada à visada a qualidade de “agente” para os efeitos do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, porquanto a mesma já não desempenhava quaisquer funções no SESARAM, em virtude da denúncia do contrato de trabalho com aquela entidade, que cessou todos os seus efeitos em 11 de dezembro de 2020”.

Assim, conclui, e bem, que não procede “(...) a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 2 das conclusões do relato da SRMTC”.

- III. Na sequência da resposta anterior foi contraditada a responsável da unidade orgânica em que se integrava o Núcleo de Aprovisionamento do SESARAM, EPERAM, concretamente, a ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão, relativamente à eventual infração financeira decorrente de “[o] contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070” ter iniciado “a produção de efeitos materiais antes da publicação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos”, com a correspondente inobservância “do artigo 127.º, n.º 1 do CCP e artigos 8.º, alínea j), 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro”, o que se subsume na norma do artigo 65.º, n.º 1, al. I), da LOPTC.

Inicia por “espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Douro Relato”, destacando as competências do “Núcleo de Aprovisionamento (NA)”, designadamente no domínio do planeamento de aquisição de bens e serviços, de empreitadas de obras públicas e de outros contratos públicos necessários ao funcionamento do SESARAM, EPERAM, a par de outros ao nível dos *stocks* e da gestão de bens em armazém.

“Para tanto, o Núcleo de Aprovisionamento dispunha” de uma estrutura que englobava o Gabinete Técnico Jurídico, que “dava apoio à direcção do Núcleo e demais áreas funcionais” e das áreas de Planeamento, Aquisições e Armazéns, sendo aquela “chefiada por um coordenador técnico” a quem “competia sumariamente a execução centralizada dos procedimentos de contratação nos termos legais e a emissão de notas de encomenda” e esta “chefiada por um coordenador técnico” a quem cabia “sumariamente a execução centralizada dos procedimentos de contratação nos termos legais e a emissão de notas de encomenda”.

Esclarece que:

“17. Inicialmente, a publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, designadamente nos termos do artigo 127.º do CCP e demais legislação aplicável, era efetuada por assistentes técnicos da área das Aquisições que acompanhavam administrativamente a execução dos inúmeros procedimentos de contratação dinamizados pelo SESARAM.

18. Em fevereiro de 2021, duas técnicas superiores<sup>166</sup> deste gabinete técnico passaram a assumir a responsabilidade pela realização dessa publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, nos termos da legislação aplicável”.

---

<sup>166</sup> Uma das Técnicas Superiores já efectuava essas publicitações desde março de 2020, embota afeta directamente à área das Aquisições.



Elucida que:

- “23. No âmbito do Núcleo Jurídico e de Contencioso que também integrava o Departamento, salienta-se a pronta intervenção no que respeitou designadamente aos processos de habeas corpus que foram interpostas, devido ao confinamento determinado em algumas situações legalmente previstas no contexto de combate à pandemia.*
- 24. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID - 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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 reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.*
- 25. Nesta senda, destacaram-se ab initio, as medidas inerentes ao domínio da contratação pública, que o próprio legislador reconheceu como urgentes, ao aprovar um regime excepcional para o efeito.<sup>167</sup>*
- 26. No que a esta matéria concerne o Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos esteve na linha da frente do combate à pandemia, desde logo através do Núcleo de Aprovisionamento, não só no que respeitou à execução do plano de contingência no âmbito da contratação, como também a toda a logística inerente à gestão de stocks e de armazenamento, que assumiram um cariz de manifesta e inimaginável exceção, sem descuidar as demais funções que lhe competiam”.*

Sublinha a dificuldade sentida por toda a equipa que compunha o Núcleo de Aprovisionamento por conta da pandemia de COVID19, relacionada com a insularidade que impediu *“o recurso a alternativas, que, a curta distância e em tempo útil”, pudessem “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”.*

Recorda que a pandemia de COVID19 teve *“(…) três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavírus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em 2021 em Portugal”.<sup>168</sup>*

- 30. Assim, no ano 2021 e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de exceção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os*

---

<sup>167</sup> Aprovado pelo Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com as sucessivas alterações entretanto operadas, adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2020/M, de 28 de junho.

<sup>168</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h.

*procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, reflectidos nas sucessivas Resoluções de Governo e nas atualizações também multiplicadas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM”.*

Destaca que o SESARAM, EPERAM, “(...) através do Núcleo de Aprovisionamento dinamizou um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano”<sup>169</sup> que, “[e]m consequência, o volume de notas de encomenda emitidas pelo Núcleo de Aprovisionamento, também é assinalável”<sup>170</sup>, que “o volume de stock gerido pelo Núcleo de Aprovisionamento espelha de igual modo, a dimensão e a evolução da atividade desenvolvida no período em análise” e que “a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM”.

Relembra que:

*“39. (...) em Dezembro de 2020 teve início na Região a vacinação contra o Covid 19 que teve grande impacto no primeiro semestre de 2021, sendo que (...) desde o dia 31 de dezembro de 2020 até ao dia 30 de maio de 2021, foram administradas na Região Autónoma da Madeira, 144. 578 vacinas contra a covid-19.*

*40. Esta situação também exigiu grande esforço do Departamento e do Núcleo de Aprovisionamento que, em tempo record, teve que promover todo o abastecimento de material de consumo clínico (seringas, agulhas, entre outro material) e outros bens e serviços, para garantir a execução deste plano de vacinação, mais uma vez num contexto de escassez nacional e internacional de bens para o efeito”.*

E, “[a] agravar a situação, no dia 11 de dezembro de 2021 a coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento cessou as respectivas funções e só foi substituída no dia 1 de maio de 2021, pelo que a ora visada viu substancialmente reforçadas as solicitações que neste domínio se apresentaram, com todos os constrangimentos daí emergentes”.

Feito este enquadramento organizacional e circunstancial, que se reconhece e aceita, a contratada pronunciou-se especificamente sobre “O procedimento de contratação n.º BEAD20210070 - Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)”.

Alega, assim, que:

*“47. (...) a exigência e 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 emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.*

*48. No entanto, sublinha-se, o n.º 1 do artigo 127.º do CCP foi cumprido”.*

*“50. (...) a publicitação deste contrato, realizou-se no dia 26 de maio de 2021. (Doc. 1)*

---

<sup>169</sup> Conforme emerge do quadro apresentado donde ressalta que os aludidos procedimentos ascenderam, entre os anos de 2017 e 2021, de 3918 a 3910, e os contratos celebrados, de 4 010 a 5 508.

<sup>170</sup> Tendo, no mesmo lapso temporal, crescido de 16 020 para 19 868.

51. Contudo, reconhecemos e lamentamos, verificou-se um atraso na respectiva publicitação face ao vertido na alínea j), do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na redação que lhe foi conferida pela portaria n.º 284/2019, de 2 de Setembro.

52. Tratou-se de um mero e lamentável lapso das técnicas superiores do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita”.

■ Reitera os argumentos expendidos pelo SESARAM, EPERAM, e já citados no antecedente ponto 2.2.1.1., sobre as contingências que rodeiam “os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa”, na medida em que se destinam “ao tratamento da infecção por *Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV)*”, razão pela qual, “(...) como manifestado pelo Núcleo Farmacêutico a quem incumbia (e incumbe) a gestão dos medicamentos, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves consequências que daí adviriam para os doentes, que cumpria evitar, o que, certamente, conduziu ao desencadear da emissão da respetiva nota de encomenda pela área das Aquisições e posterior receção dos medicamentos contratados em sede deste procedimento pelo serviço competente, o que os deve ter levado a assumir como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha de publicação prévia do referido contrato na plataforma BASEGOV”.

Em sua defesa, argumenta que:

- i. Desconhecia em absoluto que a publicação no BASEGOV do contrato celebrado com a GILEAD na sequência do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 não tinha sido efectuada de forma atempada, nos termos legais<sup>171</sup>;
- ii. Não configurou que esta situação estivesse a acontecer, nem tinha como o fazer no quadro circunstancial descrito, tanto mais que, como abaixo melhor enuncia: i) sempre deu orientações aos dirigentes, coordenadores e profissionais na área, quanto à sua obrigatoriedade ii) promoveu o acesso a formação no domínio da contratação pública e ii) para garantir o rigoroso cumprimento da lei neste domínio, em fevereiro de 2021 até afetou a esta função duas técnicas superiores licenciadas em gestão;
- iii. Desconhecia totalmente que o contrato em apreço iniciou a produção de efeitos materiais antes dessa publicação.
- iv. Como resulta do processo, não participou em nenhum desses momentos: não emitiu a nota de encomenda, nem recebeu os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento em análise.
- v. Nestes termos, não tinha como informar superiormente um facto que desconhecia inteiramente, sendo que se o tivesse conhecido teria atuado prontamente, nos termos da lei e informaria o Conselho de Administração em conformidade.

---

<sup>171</sup> Artigo 8.º, alínea j) da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na redação que lhe foi conferida pela Portaria n.º 284/2019, 2 de setembro.

- vi. *No que lhe competia e lhe era exigível, procedeu com o cuidado e diligência que, segundo as circunstâncias estava obrigada, por via das funções que lhe estavam cometidas.*
61. *Tanto mais que não competia à ora visada: nem efectuar a publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos (Basegov), nem emitir notas de encomenda, nem receber e dar entrada de quaisquer bens, e muito menos, como no caso em análise, de medicamentos.*
62. *Mais, ninguém questionou a pronunciante sobre esta a situação em concreto ou qualquer outra desta natureza.*
63. *Sendo certo que se o tivessem feito, tal situação nunca teria ocorrido, pois sempre se empenhou e tudo fez para garantir o cumprimento dos ditames legais inerentes à contratação pública e à execução dos contratos.*
64. *Efetivamente, a ora pronunciante sempre deu orientações, clara e precisas, sobre esta matéria aos colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento, não só ao seu coordenador, quando existiu, bem como a TODOS os intervenientes nos procedimentos de contratação, seja na sua fase pré contratual, como de execução do contrato e, em especial às Técnicas Superiores que em fevereiro de 2021 passaram a ser responsáveis pela publicitação em causa.*
65. *E fê-lo desde a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, como ao longo dos anos em que exerceu a função, seja em sede de reuniões com o Coordenador do Núcleo, o coordenador técnico das Aquisições, seja com todos os colegas desta área e, reitero, com os dois técnicos superiores que assumiram esta responsabilidade até ao dia 22 e 24 de fevereiro de 2022.*
66. *Por outro lado, as orientações nesta matéria também foram emitidas por escrito como se comprova nos documentos em anexo (Doc. 2, 3, 4 e 5)*
67. *E mais teria a juntar se não fosse o ciberataque que assolou o SESARAM no pretérito dia 6 de agosto, que comprometeu todos os emails enviados até essa data, salvando-se alguns dos que foram guardados.*
68. *Ademais, as próprias check-lists de controlo implementadas expressamente incluíam a publicitação do contrato no basegov. (Doc. 6 e 7)*
69. *Por tudo o que vem dito, reitera-se por essencial ao caso, a exponente i) não sabia da falta da publicitação do contrato em análise na BASEGOV e muito menos da emissão de nota de encomenda e receção dos medicamentos antes da mesma se concretizar ii) como estava plenamente convicta que, quando o fizessem respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia exigidos no artigo 127.º do CCP”.*
- “73. *Ainda assim, atenta a dimensão, complexidade e exigência inerentes à contratação pública a que se associou o quadro circunstancial pandémico descrito, o lapso verificado também não deve ser imputado aos respectivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, concretamente as técnicas que não publicaram o contrato nos prazos legais.*

74. *Apenas concluo que tal procedimento, que se lamenta e pelo qual se pede sentida desculpa, se deveu, como referido, ao contexto pandémico manifestamente excecional que à data se vivenciava, em que os colegas tinham que apoiar todas as inúmeras solicitações que lhes eram apresentadas desde o topo da organização, apostando-se em grande medida, entre tudo o resto que não pode nunca faltar, nas aquisições de vacinas para o COVID19 e material de consumo clínico para tal indispensável (seringas, agulhas, contentores, entre outros), que, como foi público, escasseavam no mercado internacional.*
75. *Neste contexto, é pertinente destacar que no primeiro semestre de 2021 só com o apoio de toda a equipa do Núcleo de Aprovisionamento foi possível garantir o cumprimento da estratégia de vacinação superiormente delineada, que tanto reconhecimento obteve até no contexto nacional.*
76. *Face a este quadro circunstancial a ora pronunciante, tal como a sua equipa, foi obrigada a focar-se em grande medida na luta contra o COVID19, para a qual os dias foram manifestamente escassos.*
77. *Sem prejuízo do exposto, manteve o alerta às profissionais a quem competia a publicitação dos contratos no BASEGOV nos termos da lei para reforçarem essa atenção.*
78. *Estas Técnicas ou qualquer outro interveniente no processo nunca me informaram que não o tinham efectuado em tempo útil.*
79. *Em suma, a ora pronunciante não foi agente da ação de que agora vem acusada”.*

Recorre à “*ratio legis do artigo 127.º do CCP*” para concluir que os princípios da publicidade, da concorrência, da transparência e da igualdade, “*na contratação em análise*”, não foram beliscados, “*dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos do cocontratante*”.

E volta a sustentar que foi efetuada a publicação do contrato *in casu* no Portal Base “*através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, no dia 26 de maio de 2021*” e que, com isso, foi dado cumprimento ao n.º 1 do artigo 127.º bem como ao disposto nos artigos 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua atual redação. Pese embora a publicação tenha ocorrido “[*a*]inda que, lamentavelmente e por mero lapsos, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato”, foi-o “*ainda dentro do prazo de execução do contrato*”, e que “[*t*]udo o mais foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP”, não tendo resultado “*deste lapsos*” “*qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu*”, razão pela qual “*o presente processo deve ser arquivado*”.

Introduz um ponto sobre as “*As medidas de controlo interno implementadas*”, trazendo à colação o facto de o SESARAM, EPERAM, sempre ter promovido “*o investimento na formação profissional nestes domínios*”, que no que tange “*aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções no Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente como se infere de diversos documentos internos já referidos*” e “*que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, em que a ora pronunciante*

*se empenhou, juntamente com a equipa do Núcleo de Aprovisionamento e superior apoio do Conselho de Administração, como a seguir elencado:*

- i) Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP e demais legislação aplicável;*
- ii) Verificação por check list dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;*
- iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em Setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente”.*

*Mais informa que já no decurso deste ano, com o seu “impulso e do Coordenador do Núcleo de Aprovisionamento foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, em utilização designadamente no Aprovisionamento, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último”.*

*E que “(...) no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma acção de formação subordinada ao tema: “Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV” - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explicar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos.” Esta acção teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento”.*

*Posto isto, invoca “A inexistência dos pressupostos da responsabilidade financeira”, designadamente por “inaplicabilidade da invocada alínea I), do n.º 1 do artigo 65.º da (...)” LOPTC.*

*“Vejamos,*

*101 O Relato imputa à ora visada a inobservação do disposto no n.º 1 do artigo 127.º do CCP e os artigos 8.º, alínea j), 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro”.*

*“103. Ora, ressalvada melhor opinião, seguindo a jurisprudência firmada pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas<sup>172</sup>, que conclui a propósito da não publicitação dos contratos no portal base.gov que “o não cumprimento daquele dever não pode qualificar-se como uma “violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” e, assim, ser subsumido à previsão da infração da al. I) do n.º 1 do art.º 65º.*

*Com efeito, a contratação pública está a montante do art.º 127º. Ou seja, já decorreu, já foram celebrados os contratos, na sequência de procedimento por ajuste direto. Diremos que a formação do contrato ou a contratação pública está concluída e há, subsequente-mente, um dever de publicitação do contrato, no referido portal dos contratos públicos.*

---

<sup>172</sup> Sentença n.º 4/2019- 3.ª Secção. Processo n.º 10/2018-JRF/3.ª Secção, nesta matéria mantida pelo Acórdão n.º 36/2020, de 23 de Setembro.

*Porém, a norma que estipula esse dever, o referido art.º 127º, não pode considerar-se como atinente ou com vista à realização da contratação pública. Estabelece um dever acessório, na sequência da realização da contratação pública, quando esta é feita por ajuste direto.”*

104. *Assim, a alegada infração financeira que agora me é imputada carece de base legal que a titule, pelo que não pode proceder, desde logo à luz do princípio da legalidade, na sua formulação de “nullum crimen, nulla poena sine lege stricta”, prevista no artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), devendo em consequência o presente processo ser arquivado”.*

Noutra vertente, sustenta que *“a pronunciante não foi agente da ação, pois, como já referido, não praticou nenhum ato no processo em apreço após a celebração do contrato sub judice, muito menos aquele de que vem acusada”.*

*“114. Face às funções que desempenhava e no quadro circunstancial pandémico descrito, não tinha como saber, tendo em conta o padrão de um responsável diligente e prudente.*

115. *Mais, sempre deu orientações às equipas do Núcleo de Aprovisionamento sobre a obrigatoriedade da publicitação dos contratos nos termos do artigo 127.º do CCP e demais legislação aplicável.*

116. *Nestes termos, não se encontrando preenchido este requisito da responsabilidade financeira, o presente processo não pode proceder”.*

Quanto à culpa, sustém que *“nunca agiu com qualquer tipo de culpa, nem sequer negligente”.*

130. *Neste particular, também cumpre trazer à colação Doutra Jurisprudência do Tribunal de Contas<sup>173</sup>, de onde se extrai que em sede de responsabilidade financeira não basta invocar a qualidade de dirigente para se dar por existente este pressuposto essencial da responsabilidade:*

*“(…) Ou seja, não será pela simples circunstância de terem a qualidade de “responsáveis da SCML”, como referem, que se poderá afirmar e concluir que os 2º a 6º demandados terão atuado com culpa e serão culpados.*

*Na verdade, a qualidade de membros da mesa da SCML, por parte dos 2º a 5º demandados, em função das competências estatutárias da mesa e, por outro lado, a competência funcional da 6ª demandada na SCML, poderão apenas fundamentar a possibilidade de tais demandados poderem vir a ser considerados agentes da ação, à luz dos nºs 1, 3 e 4 do art.º 61º.*

*Mas, se não tiverem levado a cabo nenhuma ação, nenhuma infração lhes pode ser imputada.” (Sublinhado e negrito nossos)*

131. *Ora, como vem dito a ora pronunciante não interveio na situação de facto que lhe vem apontada, nem por acção, nem por omissão.*

---

<sup>173</sup> Sentença 4/2019-3.ª Secção do Tribunal de Contas, Proc. N.º 10/2018-JRF/3.ª Secção.

132. *Tanto mais que estava plenamente convicta que a publicação dos contratos estava a ser efectuada no prazo legal, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de na qualidade de directora do departamento, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efectuada dentro do prazo.*
133. *Na vastidão do exercício das suas competências, num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação do cumprimento do prazo de publicitação dos contratos na plataforma BASEGOV estava-lhe impossibilitada, sob pena de paralisar todas as demais funções que lhe estavam cometidas, o que não se configura como possível sob pena de comprometer a resposta às constantes solicitações que lhe cabia dar resposta.*
134. *Para tanto, tinha os profissionais da área a quem estavam cometidas essas responsabilidades, que estavam devidamente habilitados para o efeito.*
135. *Conclui-se assim que a ora pronunciante actuou como uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.*
136. *Não lhe era exigível outra conduta”.*

Relembra que “à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)”, e que “[e]sta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «Erro sobre a ilicitude», dispõe que:

«1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável;”.

139. *Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação, não lhe é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:*
- i. A visada não foi sequer agente da acção;*
  - ii. Criou uma estrutura para dar resposta à publicação dos contratos de forma atempada;*
  - iii. Deu orientações sobre a obrigação legal;*
  - iv. Ninguém a alertou sobre o atraso da publicitação do contrato;*
  - v. Não emitiu as notas de encomenda respectivas;*
  - vi. Não recebeu os medicamentos contratados;*
  - vii. Muito menos sequer imaginava que o tinham efetuado antes da respetiva publicação;*
  - viii. Estava totalmente convicta que os profissionais que efectuavam estas funções, estavam a atuar com rigoroso cumprimento do quadro legal aplicável;*
140. *Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita ao atraso na publicitação do contrato sub judice, o que configura uma causa de exclusão*



*da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.*

141. *Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, sempre implicaria a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa”.*

“143. *Conclui-se assim pela inexistência de qualquer infração financeira que em abstracto pudesse ser eventualmente imputável à ora visada.*

144. *Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjectivo da responsabilidade, pelo que a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado”.*

Por fim, defende que *“o circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respectivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.*

147. *Assim:*

a) *A considerar-se a existência de alguma falta, a mesma apenas seria a título de negligência;*

b) *À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que se verificou o atraso na publicitação do contrato no portal basegov, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade desta natureza;*

c) *A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões sub judice ou outras.*

148. *Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.*

149. *Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.*

150. *Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pela agora pronunciante”.*

E conclui em “[t]ermos em que,

A. *Tendo em conta que a responsável visada não cometeu qualquer infração, pois não foi agente da ação, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, nem, por ação ou omissão, não tendo provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista nas conclusões do Relato da SRMTC, sumarizada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.*

*Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,*

*B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar”.*

- IV. Os anteriores membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, “*Maria Tomásia Figueira Alves, Sandra Fabrícia Tavares Teixeira e Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia, na qualidade respectivamente de Presidente, Vice-presidente e Vogal do Conselho de Administração (...) no período compreendido entre 09-01-2017 e 14-11-2019,(...)*”, lamentaram (...) *veementemente os atrasos verificados na publicação dos contratos no Portal BASEGOV, que se contextualizam no enorme volume de procedimentos de contratação (mais de 3500, por ano) que o SESARAM à data dinamizava, que conduziam à outorga de mais de 5.000 contratos, por ano”.*

E reiteram o raciocínio de que “*a aquisição de medicamentos assumia grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM*”, que estamos perante “*medicamentos (...) exclusivos hospitalares, não podendo ser disponibilizados em qualquer outro serviço*” sendo “*neste contexto, que se enquadra o início de produção de efeitos materiais dos dois contratos em referência, quando a publicitação no Portal dos Contratos Públicos ocorreu posteriormente, o que muito lamentamos, mas que como vem dito, ocorreu por lapso e radicou na necessidade imprescindível e inadiável de dar resposta às necessidades emergentes dos doentes que careciam dos medicamentos imunomoduladores objecto destes contratos*”.

- V. Maria Rafaela Rodrigues Fernandes, Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas, Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha e Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues, e novamente Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia, que alegaram individualmente, mas de modo idêntico<sup>174</sup>, especificamente “*sobre as eventuais infrações financeiras que são imputadas aos membros do Conselho de Administração*”, consideram ser “*por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Douro Relato (...)*”.

Do enquadramento organizacional sobressai que o SESARAM, EPERAM, é o “*único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover*”, sendo “*inequívoco, que, sem desprimento para outras, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um carácter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às atividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização*”.

O SESARAM, EPERAM, “*inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, dinamizando a sua ação (...)*” por “*(...) um total de 47 estabelecimentos*”, que “[p]ara o exercício da sua atividade (...) executa (...) *cerca de 300 milhões de euros por ano (...)*”, que “*integra mais de seis mil trabalhadores, distribuídos pelas várias carreiras profissionais*”, donde “*resulta claro que é muito vasto e diversificado o elenco das competências cometidas ao Conselho de Administração, que, para tanto, é coadjuvado pelos vários órgãos e serviços que*

---

<sup>174</sup> Por essa razão, apenas transcreveremos as alegações de Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia.

*integram esta entidade, nos termos dos Estatutos e regulamento interno, em cada momento, em vigor<sup>175</sup>.*

Prosseguem com o enquadramento circunstancial associado ao já referido *“surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2”*, que dizem ser *“(…) por demais importante, desde logo porque o mandato do Conselho de Administração que ora se pronuncia, se iniciou em primeira linha no dia 15 de novembro de 2019<sup>176</sup> e logo em 30 de janeiro de 2020”* tendo sido *“decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020”*, apresentando, a esse propósito, o quadro factual trazido pela anterior Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, e a referência aos efeitos que o Núcleo de Aprovisionamento sofreu no âmbito da contratação pública, a par dos dados estatísticos também já antes reproduzidos.

*“[P]ara espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área”,* apresentaram as *“adjudicações efetuadas pelo SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si”*, e que permite aferir que esta entidade *“(…) dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação”* (mais de 3500) *“e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano”*, *“que a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM”*, na ordem dos 40%, o que se repercute a nível financeiro, com um volume de pagamentos a oscilar entre ao 270 mil euros e os 344 mil euros, isto nos anos de 2019 a 2022, sendo neste *“(…) contexto que se enquadra a alegada e eventual infração financeira que no Relato vem agora imputada ao Conselho de Administração”*.

Sobre o controvertido procedimento de contratação n.º BEAD20210070 - Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre), expõem *“que foi o único processo em que o pagamento foi efetuado antes dessa publicação”*, insistem que esse facto foi *“um mero e lamentável lapso da técnica do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita”*, o qual *“se refletiu na proposta de autorização de pagamento proferida a 28 de abril de 2021, submetida pelo Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira ao Conselho de Administração”*, e também alertam para a importância da medicação contratada, uma vez que se destina ao tratamento da infeção por Vírus da Imunodeficiência Humana.

*“40. Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração (...) desconheciam em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efetuada, nem nunca tal coisa poderia sequer constituir uma mera possibilidade de acontecer.*

*41. Ao contrário, o Conselho de Administração (...) estavam plenamente convictos que a despesa objeto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido*

---

<sup>175</sup> Artigo 10.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto Legislativo Regional nº 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.”

<sup>176</sup> Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 848/2019, publicada no JORAM, I.ª Série, n.º 179, de 14 de novembro.”

*de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais e financeiras aplicáveis, onde se incluem os respetivos requisitos de eficácia.*

42. *A verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva”.*
- “44. *Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nos diferentes sectores e os diferentes níveis de controlo, conjeturam que estão asseguradas as questões técnicas e procedimentos, não sendo possível, muito menos exigível ao órgão de topo da organização verificar todos os incontáveis requisitos legais aplicáveis, que no caso concreto obedece a um apertado circuito de controlo desde o núcleo de aprovisionamento ao núcleo de gestão financeira. De outro modo, difícil se tornaria o exercício de todos os poderes de gestão, para além das inúmeras competências específicas elencadas nos seus Estatutos<sup>177</sup>.*
45. *Para tanto existem os respetivos serviços de apoio logístico, a quem incumbem as várias competências expressas em sede do regulamento interno, designadamente a execução dos procedimentos de contratação e a preparação dos pagamentos, no estrito cumprimento do quadro legal aplicável.*
46. *Ainda assim, sustentamos que o lapso também não deve ser imputado aos respetivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, a técnica que não publicou e a respetiva cadeira hierárquica”.*

Reproduzem a argumentação já transcrita sobre a “*ratio legis do artigo 127.º do CCP*”, sobre “[a]s medidas de controlo interno implementadas e a implementar”, e ainda referem “*que a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning), contratado pela Direção Regional de Informática (...) para a aquisição, em aluguer operacional, de um software de gestão e diversos serviços associados para entidades do Governo Regional da Madeira, que se encontra em curso, vai agilizar toda a componente de gestão financeira, incluindo os procedimentos de pagamentos, o que não é possível com o sistema informático NAVISION atualmente em vigor, em que a informação de pagamento submetida ao Conselho ainda é processada manualmente*”.

“67. *Em suma, reconhece-se as fragilidades identificadas no Douto Relato, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, está o Conselho de Administração, e demais agentes do SESARAM, EPERAM, com responsabilidades nesta matéria veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a salvaguardar todos os formalismos que conferem legalidade e eficácia”.*

Sobre “[o]s pressupostos da responsabilidade financeira- a inexistência de culpa”, continuam:

“79. *De tudo o que vem dito resulta que, in casu, o Conselho de Administração, e os seus membros individualmente, mesmo os responsáveis pela operação bancária de pagamento na relação direta com a Instituição Bancária, não agiram com qualquer tipo de*

---

<sup>177</sup> Artigo 10.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM.”

*culpa, nem sequer negligente, desde logo porque atuaram plenamente convictos da legalidade do pagamento que estavam a autorizar e, posteriormente, da execução da operação bancária que efetivou o pagamento, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de nessa qualidade, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efetuada.*

80. *Na vastidão do exercício das suas competências, cruciais para o regular desenvolvimento da missão desta entidade- prestação de cuidados de saúde- num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação pelo órgão máximo de gestão do cumprimento do ato de publicação do contrato celebrado – considerando a distribuição de tarefas e os diferentes níveis de controlo em cada um dos Núcleos de Aprovisionamento e de Gestão Financeira, e por sua vez, na relação entre cada uma destas estruturas, que se assume ordenada e eficaz no controlo dos inúmeros processos tramitados diariamente - paralisaria a organização e colocaria definitivamente em causa o interesse público que subjaz à referida missão, com todas as graves consequências que daí resultariam para a Saúde na Região”.*

Concluem que atuaram como pessoas normalmente diligentes “(bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à atividade e às funções exercidas” e que não lhes “era exigível outra conduta”.

Nesse sentido:

“85. (...) o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação não é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:

- i. Os membros do Conselho de Administração, quando autorizaram o pagamento em causa estavam totalmente convictos que atuavam de acordo com a lei;*
- ii. Basearam-se na proposta que lhe foi apresentada, que nada ressaltava, sendo certo que cabia aos serviços envolvidos analisar a legalidade e consistência dos documentos de despesa, nomeadamente a publicação do contrato.*
- iii. A autorização de pagamento é consequência de outros atos procedimentais prévios, onde se inclui designadamente a publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, cuja execução não compete ao Conselho de Administração, nem a nenhum dos seus membros face à estrutura organizativa e mecanismos de controlo existentes pela natureza de funções dos diversos intervenientes;*
- iv. O Conselho de Administração nunca foi informado da existência dessa falta de publicação em tempo.*

86. *Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.*

87. *Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, implica a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa”.*

*“89. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjetivo da responsabilidade, pelo que a mesma não” lhes “pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado”.*

À semelhança da anterior Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, concluem que *“[o] circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respetivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.*

92. Assim:

- a) Nem o Conselho de Administração, nem os membros deste órgão que executaram a operação bancária (...) atuaram com qualquer grau de culpa, seja a que título for, pelo contrário, atuaram convictos da legalidade do ato;*
- b) Mesmo que assim não fosse, a autorização do pagamento efetuada antes da respetiva publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, a ser imputada ao Conselho de Administração, ou a algum ou alguns dos seus membros, apenas seria a título de negligência;*
- c) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que foi autorizado o pagamento, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção dessa irregularidade por não detetada;*
- d) Os ora alegantes nunca foram censurados “pelo Tribunal de Contas, ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões sub judice ou outras.*

93. *Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.*

94. *Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.*

95. *Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pelo Conselho de Administração, cuja atenção estava compreensível e prioritariamente focada no combate à pandemia no âmbito das suas competências de gestão”.*

A anterior Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão, nos pontos 100 a 146 das suas alegações, parcialmente transcritos, invoca ausência de conduta culposa para efeitos de preenchimento dos requisitos da infração financeira que lhe foi imputada e que *“o circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respetivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC”.*

Pese embora toda a argumentação trazida por esta responsável, mantém-se o entendimento de que:

I. A não promoção atempada e a falta de monitorização da publicação, no Portal BASE, da ficha do contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, que cabia ao Núcleo de aprovisionamento que estava na alçada do departamento que dirigia<sup>178</sup>:

- i. determinou a inobservância do prazo de 20 dias úteis concedido às entidades adjudicantes para esse efeito pela al. j) do artigo 8.º, lida em articulação com os artigos 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, e
- ii. implicou a violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, norma legal que, ao invés do que sustenta com recurso a uma sentença da 3.ª Secção deste Tribunal<sup>179</sup>, é relativa à contratação pública, pois enquadra-se na tramitação procedimental de dois procedimentos pré-contratuais consagrados no regime estabelecido na Parte II do mencionado Código – a consulta prévia e o ajuste direto –, podendo, com isso, a infração em causa ser subsumida na previsão da infração da al. l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

É neste sentido que aponta Pedro Sanchez<sup>180</sup>, conforme já citado no ponto 2.2.1.1 deste Relatório, quando defende que “[a] implementação prática” da “obrigação de publicitação é reforçada pela regra constante do n.º 3 do mesmo artigo 127.º”, e que com esta “regra de salvaguarda dos princípios fundamentais da contratação pública”, a par das regras vertidas no n.º 1 do mesmo artigo 127.º e no artigo 113.º do CCP, o legislador diminuiu “(...) significativamente o risco que a adoção de um procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia poderia acarretar. É isto que justifica, em especial, que o legislador possa razoavelmente presumir que os benefícios resultantes da celeridade e da desformalização procedimental compensam e superam os riscos para os princípios fundamentais da concorrência, igualdade, imparcialidade, transparência e publicidade: porque tais riscos são muito minimizados pelas três medidas de salvaguarda que adoptou nos artigos 113.º e 127.º”.

II. E de que a não comunicação ao Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, que a publicitação, condição de eficácia material e financeira do contrato, não tinha ocorrido, ou dito de outra forma, que os administradores do SESARAM, EPERAM, não foram esclarecidos dos assuntos da competência desta responsável de harmonia com a lei, permitiu que o contrato tivesse produzido efeitos antes da respetiva publicitação, em violação do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

Os membros do Conselho de Administração do SESARAM EPERAM, Maria Rafaela Rodrigues Fernandes, Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia, Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas, Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha e Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues, também

---

<sup>178</sup> Recorde-se que o cargo de coordenador do Núcleo de aprovisionamento, na data dos factos, estava vago.

<sup>179</sup> A Sentença n.º 4/2019 – 3ª Secção, onde se defende que, “[c]om efeito, a contratação pública está a montante do art.º 127º. Ou seja, já decorreu, já foram celebrados os contratos, na sequência de procedimento por ajuste direto. Diremos que a formação do contrato ou a contratação pública está concluída e há, subsequentemente, um dever de publicitação do contrato, no referido portal dos contratos públicos. Porém, a norma que estipula esse dever, o referido art.º 127º, não pode considerar-se como atinente ou com vista à realização da contratação pública. Estabelece um dever acessório, na sequência da realização da contratação pública, quando esta é feita por ajuste direto”. (cfr. a página 61, publicada em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st004-2019-3s.pdf>)

<sup>180</sup> *In op. cit.*, pág. 532.

alegam nos pontos 79. a 95. dos respetivos contraditórios, transcritos em parte, a ausência de conduta culposa para efeitos de preenchimento dos requisitos da infração financeira que lhes é imputada e o entendimento de que o quadro circunstancial que envolveu a sua atuação permite a relevância da responsabilidade financeira sancionatória na medida em que se encontram preenchidos os pressupostos definidos nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC para esse efeito.

Mas também neste ponto, apesar da indubitável relevância da argumentação relativa à intensidade e complexidade da atividade do SESARAM, EPERAM, em contexto pandémico<sup>181</sup>, se mantém o raciocínio relativamente ao modo de atuação desses responsáveis, em exercício de funções à data dos factos passíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória. Isto é, que autorizaram, de modo ilegal, pagamentos a coberto do *supra* contrato porquanto a respetiva ficha não se encontrava publicitada no Portal dos Contratos Públicos, e não tiveram o cuidado de verificar se esse procedimento de publicitação legal exigido tinha, no caso, sido efetivado.

Os n.ºs 1 e 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicáveis à responsabilidade sancionatória *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, determinam que a responsabilidade financeira é individual, recaindo sobre o agente ou agentes da ação, e apenas ocorre se a ação for praticada com culpa. Dispõe ainda o n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC que *“Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.”*

A conceção de culpa não pode ser dissociada da apreciação de um conjunto de deveres específicos e próprios dos decisores ou dos executores na gestão e uso de dinheiros públicos, da autorização de despesas ou dos pagamentos considerados ilegais e danosos por uma ação de controlo dirigida pelo Tribunal ou por um órgão de controlo interno. Ora, a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça sobre o cumprimento rigoroso e adequado desses deveres funcionais. Avaliar a culpa em termos de responsabilidade financeira implica assim, se não em todas pelo menos em muitas circunstâncias, avaliar os concretos deveres de cuidado necessários a uma correta tomada de decisão. O que, por conseguinte, está insito nesta conceção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não) que cabem a quem contribua para gerir e decidir uma despesa ou um pagamento que abranja dinheiros públicos.

E aqui é inquestionável que todos os responsáveis não agiram com o cuidado e a diligência que a situação requeria e que lhes era exigível.

O padrão de diligência exigível a qualquer gestor de dinheiros públicos é, pois, *“(...) o do (iii) foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda,*

---

<sup>181</sup> Mais discutível será a relevância do volume da contratação e da dimensão da entidade para apreciação da culpa, dado que essas características só evidenciam a necessidade de, em qualquer circunstância, existir um sistema de controlo interno fiável que impeça o Conselho de Administração de praticar quaisquer atos com preterição das formalidades legais aplicáveis.

O mesmo se diga, aliás, relativamente ao argumento de se tratar da publicitação extemporânea no Portal BASE de um único contrato num universo de milhares de contratos. Pois a verdade é que o Tribunal detetou esse lapso em três dos seis contratos analisados (um erro em 50% desses contratos).



*por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TdC (...).”<sup>182</sup>*

No caso concreto, a análise do processo de despesa relativo ao procedimento n.º BEAD 2021/0070 revelou que:

- a) A ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos não fez cumprir a sua obrigação de fazer publicitar o contrato no Portal BASE, nem comunicou superiormente que tal ainda não se tinha verificado, pois também lhe cabia monitorizar a realização desse formalismo, e que
- b) O Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, composto pelos responsáveis acima identificados, autorizou que fossem realizados pagamentos no seu âmbito, ou seja, que o contrato iniciasse a produção de efeitos financeiros sem que a respetiva ficha se encontrasse devidamente publicitada no Portal dos Contratos Públicos, e não averiguou, ou mandou averiguar, para o efeito, se o mesmo já se encontrava devidamente publicitado.

Os responsáveis públicos, no exercício das suas funções, estão vinculados a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, em decorrência do princípio da legalidade aplicável a toda a atividade administrativa, consagrado nos artigos 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

Portanto, a sua atuação deve ser esclarecida e conforme à lei. O que está indiciado que não sucedeu no caso concreto.

A dirigente e estação competente - a ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos - , para além de não ter garantido a publicitação do contrato no Portal BASE, não informou superiormente essa situação e, nessa medida, não prestou o correto apoio técnico especializado no âmbito daquela matéria de contratação pública, apesar de estar legal e tecnicamente habilitada e de ter o dever legal, com referência a um padrão de um responsável medianamente diligente, informado e cuidadoso, de esclarecer, informar e aconselhar os decisores, no caso, o Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM.

Já os membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, estando investidos na capacidade para decidir sobre a administração e gestão dos dinheiros públicos, deveriam:

- (i) adotar o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente,
- (ii) sendo responsáveis diretos pelas respetivas ações e omissões,

nos termos do artigo 22.º, da al. c) do n.º 1 do artigo 214.º e do n.º 1 do artigo 271.º da Constituição da República Portuguesa e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da Lei n.º 28/92, de 1 de setembro (princípio da responsabilidade pelo exercício de funções públicas)<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Conforme resulta da Sentença n.º 2/2021 da SRATC de 7 de outubro de 2021, da autoria do Juiz Conselheiro da SRMTC.

<sup>183</sup> Vide ainda no âmbito deste princípio, o artigo 11.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, e ainda o n.º 1 do artigo 72.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de Enquadramento Orçamental.

O que não se verificou quando autorizaram a realização de pagamentos a coberto de um contrato cuja eficácia financeira estava dependente da respetiva publicitação no Portal dos Contratos Públicos, e não diligenciaram no sentido de confirmar, ou mandar confirmar, se assim sucedia.

Pelo exposto, a factualidade, a documentação e a restante informação analisada evidenciam, a título indiciário, o preenchimento, no caso da ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, da al. l), e no dos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, da al. b), ambas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, tendo os agentes aparentemente agido com culpa, ainda que a título de negligência, uma vez que não foram observados os deveres de diligência e o zelo devidos, nem cumpridos os deveres de cuidado<sup>184</sup>.

Estes deveres exigiam, sublinha-se, no mínimo, à ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos, a comunicação aos superiores de que a publicitação da ficha do contrato em apreço no Portal BASE ainda não tinha tido ocorrido, pois esse aspeto é essencial para que os contratos públicos celebrados na sequência de ajustes diretos possam produzir efeitos, designadamente financeiros. E, por outro, aos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, visados, a certificação de que essa publicitação tinha ocorrido. Pois é um aspeto prévio e obrigatório para que pagamentos a seu coberto pudessem ser autorizados<sup>185</sup>. Isto tudo nos termos e para efeitos dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 61.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º, ambos *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, e artigo 15.º do Código Penal *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

Não procede, por isso, a argumentação constante dos pontos 100 a 146 do contraditório da ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos e dos pontos 79. a 89. dos então membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM.

Diremos ainda, nesta sede, que a LOPTC, à luz do nuclear artigo 214.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, atua assim: os relatórios do Tribunal de Contas, órgão judiciário supremo em todas as matérias da sua competência, podem conter juízos indiciários de censura quanto a infrações financeiras e no contexto do todo exigido no especial e exigente artigo 13.º da LOPTC. Isto significa que tais juízos têm natureza indiciária ou não definitiva<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Neste sentido, *vide* a sentença n.º 15/2022 da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, processo n.º 11/2021-JRF/3.ª Secção, segundo a qual: “**37. A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que está investido, tem o dever de observar e cumprir as normas legais relativas à contratação pública e, nessa medida, no caso de não ter sido observado o devido cuidado na verificação da legalidade dos procedimentos aquisitivos em causa e, por tal razão, não sendo observadas tais normas, o agente age com culpa. 38. Quando o agente, ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – Cfr. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Já se o agente não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – Cfr. alínea b) do artigo 15.º citado.**”

<sup>185</sup> O que foi, inclusive, reconhecido em sede de contraditório apresentado pelos membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, no ponto 30.: “(...) *foi o único processo em que o pagamento foi efetuado antes dessa publicação*”.

<sup>186</sup> Isto é, não têm a natureza de atos administrativos para efeitos do disposto no artigo 148.º do CPA (cf., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral...**, 10.ª edição, n.º 103 a n.º 106; D. FREITAS DO AMARAL, **Curso...**, Vol. II, 4.ª edição, pp. 215-216); nem para efeitos, dentro da Jurisdição Financeira portuguesa (por força do cit. artigo 214.º n.º 1), do disposto no artigo 50.º do CPTA e no artigo 268.º n.º 4 da CRP. Como é consabido na ciência do Direito público moderno, só é ato administrativo (cf. o artigo 148.º do CPA e o artigo 268.º n.º 4 da CRP) a prescrição de autoridade administrativa capaz de provocar alterações na esfera jurídica de outrem, i.e., a estatuição administrativa suscetível de, por si, produzir uma transformação jurídica externa. Não é, obviamente, o caso da identificação de agentes de infrações financeiras num relatório do Tribunal de Contas.

Cumprido, no entanto, referir que a factualidade apreciada integra o preenchimento dos pressupostos da relevação imediata da indiciada responsabilidade financeira sancionatória<sup>187</sup> - conforme é requerida pelos contraditados, previstos nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, designadamente por (i) estar em causa atuação negligente, (ii) pelo facto dos agentes não terem sido destinatários de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas para a correção das irregularidades detetadas, bem como (iii) por ser a primeira vez que estes responsáveis são juridicamente censurados pela prática desta infração financeira.

Nestes termos, pese embora a factualidade do caso concreto pudesse eventualmente gerar responsabilidade financeira sancionatória indiciada<sup>188</sup> punível com multa ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o caso concreto faculta um quadro que permite a relevação desde já, por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º daquela Lei.

---

<sup>187</sup> A relevação da responsabilidade financeira sancionatória corresponde a um poder-dever do Tribunal que exige a ponderação sobre a factualidade em análise e, concretamente, sobre as suas circunstâncias específicas.

<sup>188</sup> Falamos aqui de um ato de administração pelo Tribunal de Contas (juízo indiciário de responsabilidade financeira) que não é, na parte relativa à indicição de responsabilidades financeiras, nem uma decisão administrativa, nem um ato com eficácia externa, como é exigido nos artigos 268.º n.º 4 da CRP e 148.º do CPA (cf. sobre estas questões, por todos, HARTMUT MAURER, *Derecho Administrativo, Parte General*, trad., Marcial Pons, 2011, p. 228: “*Sólo son actos administrativos aquellas regulaciones – que sobrepasando la esfera interna de la Administración – que establecen derechos u obligaciones respecto a los ciudadanos o a otras personas ajenas; ... debe estar dirigido a producir efectos externos.*”; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, 10.ª edição, 2022, n.ºs 103 a 106; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, II, 4.ª edição, pp. 215-216; F. PAULA OLIVEIRA e J. E. FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição, pp. 185 ss.; criticamente: PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, I, pp. 309 ss.).



### 3. CONCLUSÕES

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

1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento, a que correspondeu **uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/IVA)**, que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei<sup>189</sup>.

Desses contratos foram auditados seis, num montante que ascendeu a um total de 7 795 087,99€ (s/IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.

2. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
  - a) Em dois procedimentos (n.ºs BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante, ao preverem um prazo de validade, situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
  - b) Noutros dois procedimentos (n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 2021/0087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.

As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.

- c) Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD 2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.

---

<sup>189</sup> Relembre-se, de “(...) *que não se encontram sujeitos a fiscalização prévia os contratos ou outros instrumentos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, lido em articulação com o n.º 2 do citado artigo, que não sejam reduzidos a escrito, nos exatos termos do artigo 95.º*” do CCP, o qual prevê, na al. b) do n.º 1, a inexistência de redução a escrito dos contratos de aquisição de bens móveis celebrados ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento.

- d) O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE, em desrespeito pelo invocado n.º 1 do artigo 127.º do CCP, e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.
- e) Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 faturas (59,2% de um total de 223 faturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.

#### 4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente documento, o Tribunal de Contas recomenda aos membros do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, que, no domínio da contratação pública, implementem mecanismos de controlo interno que:

1. Assegurem que as garantias bancárias, ou outro modo de prestação de caução, respeitam integralmente os modelos pré-definidos nos procedimentos pré-contratuais correspondentes.
2. Garantam que quando os documentos de habilitação ou as cauções sejam apresentados pelas entidades adjudicatárias após o prazo concedido para o efeito, respetivamente, nos programas dos procedimentos ou na lei, e salvo facto que não lhes seja imputável, se extraiam as devidas consequências [*vide*, designadamente, os artigos 86.º n.ºs 1 al. a), 2, 3 e 4, 90.º n.º 1 e 91.º n.ºs 1, 2 e 3, do Código dos Contratos Públicos).
3. Promovam o cumprimento dos prazos de pagamento definidos legal e contratualmente, nos termos do n.º 4 do artigo 299.º do Código dos Contratos Públicos e do artigo 5.º n.ºs 1 al. a) e 2 do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
4. Mais se recomenda aos mesmos responsáveis que promovam o adequado funcionamento do mecanismo de controlo interno a que alude a ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos no seu contraditório, que se consubstancia na impossibilidade de a aplicação informática designada “**ATRIUM**” emitir notas de encomenda respeitantes a um determinado contrato antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE, com vista a certificar o cumprimento do artigo 127.º n.ºs 1 e 3 do Código dos Contratos Públicos.





## 5. DECISÃO

Pelo exposto, decido em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas e ao abrigo do disposto no artigo 105.º n.º 1 da LOPTC, o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores, o presente Relatório de Auditoria e as Recomendações nele formuladas;
- b) Relevar, ao abrigo do disposto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, as responsabilidades financeiras indiciadas pelas factuais enunciadas nos pontos 2.1.2. e 2.3.B) [conclusão n.º 2.2. d)].
- c) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
  - Aos anteriores Membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, Maria Rafaela Rodrigues Fernandes, Maria Tomásia Figueira Alves, Sandra Fabrícia Tavares Teixeira e Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia;
  - Aos atuais Membros do Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, Herberto Rúben Câmara Teixeira de Jesus, Filipa Rubina Ferreira de Freitas, Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas, Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha e Filipa Micaela Pina de Jesus Cattanho Fernandes Rodrigues;
  - À ex-Diretora do Departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão, e
  - À ex-Coordenadora do Núcleo de aprovisionamento, Cristina Mafalda de Ponte e Lume Abreu.
- d) Entregar um exemplar deste Relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º n.º 4 e 57.º n.º 1 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no artigo 55.º n.º 2 da mesma LOPTC;
- e) Determinar que o Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM, informe a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 30 de junho de 2024, sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento às Recomendações constantes do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;
- f) Fixar os emolumentos devidos pelo SESARAM, EPERAM, em 17 164,00€, **de acordo com o previsto no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>190</sup>**, 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;
- g) 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, em 30 de novembro de 2023.

---

<sup>190</sup> Segundo o n.º 3 do artigo 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, está fixado em 343,28€.

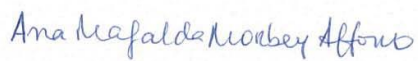
O JUIZ CONSELHEIRO  
da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas



(Paulo H. Pereira Gouveia)

*Participei na Sessão.*

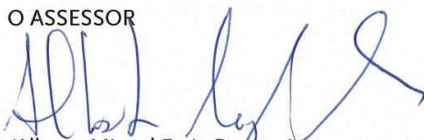
A ASSESSORA



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

*Participei na Sessão.*

O ASSESSOR



(Alberto Miguel Faria Pestana)

## ANEXOS



## I. Alegações produzidas em sede de contraditório

MARIA RAFAELA RODRIGUES FERNANDES



**Mm.º Juiz Conselheiro**  
**Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia**  
**Secção Regional da Madeira do**  
**Tribunal de Contas**  
**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**9000-051 Funchal**

**Sua Referência:**  
Proc. n.º 01 I21 - AUD/FC

**Sua Comunicação:**  
S. 2831/2023

**Serviço de Saúde da RAM, EPERAM**

**SAÍDA**

**S.23003660** 2023/07/31

Classificação: 4.1.2

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - 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, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem expor o seguinte:

1

### I. O Relato

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (Tdc), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:

1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento, a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/ IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.
2. Desses contratos foram auditados 6 (seis), num montante que ascendeu a um total de 7 795 087 € (s/ IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.
3. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
  - a. Em dois procedimentos (n.º BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante (ao preverem um prazo de validade), situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
  - b. Noutros dois procedimentos (n.º BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 202110087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.
  - c. As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.
  - d. Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.
  - e. O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º I do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b)

e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

- f. Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 facturas (59,2% de um total de 223 facturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
- g. A factualidade sumarizada na precedente alínea d) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sumarizada no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC].

## II. Pronúncia sobre o Relato - o contraditório

- a) Do Relato extrai-se que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável.
- b) Efetivamente, o quadro síntese das eventuais infracções financeiras que são imputadas aos membros do Conselho de Administração, subsume-se ao seguinte:
- i. **Descrição da situação de facto-** O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070 produziu efeitos financeiros antes da publicitação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos;
  - ii. **Normas inobservadas-** artigo 127.º, n.º 3 do CCP;
  - iii. **Responsabilidade financeira sancionatória-** artigo 65.º, n.º 1, alínea b).
  - iv. **Itens do Relato-** 2.1E, 2.3.1 e 2.3.1.1.
- c) É sobre este edifício acusatório que incide a pronúncia, sem prejuízo de atentarmos com todo o rigor em todo o enunciado do Relato que é sempre uma oportunidade de melhoria dos procedimentos desta entidade.
- d) Contudo, considera-se por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Douro Relato, o que adiante nos propomos efectuar.

3

- e) Antes disso deixamos uma breve nota quanto ao indicado atraso dos pagamentos referido no Relato, salientando que ele resulta apenas e só dos constrangimentos financeiros com que esta entidade se debate e que permanentemente procura mitigar. Por outro lado e como bem evidenciou o Relato, desse atraso não resultou qualquer sobrecusto adverso ao interesse público, pois não foi exigido o pagamento de juros.

### III. Enquadramento organizacional

1. O Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (adiante denominado por SESARAM, EPERAM), é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem as normas previstas nos seus Estatutos.<sup>1</sup>
2. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 3.º, o SESARAM, 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 e ainda assumir atribuições na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>2</sup>
3. Tem a visão de ser reconhecido pela prestação de cuidados, como importante fator de prosperidade e sustentabilidade, pela criação de valor em saúde com a cultura organizacional centrada no doente e nas suas necessidades e afirmar-se como referência na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>3</sup>
4. Trata-se do único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover.
5. Missão esta, que, destaca-se, envolve um direito fundamental, o direito à saúde,

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento n.º 1/2023, Regulamento Interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, 1.º S, de 31 de maio de 2023.

<sup>3</sup> Artigo 2.º, n.º 2 do citado Regulamento n.º 1/2023.



constitucionalmente protegido no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa “*todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover*”.

6. É, pois, inequívoco, que, sem desprimor para outras atualizado, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um caráter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às atividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização.
7. O SESARAM, EPERAM inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, dinamizando a sua ação pelos seguintes estabelecimentos:
- O Hospital Dr. Nélio Mendonça;
  - O Hospital dos Marmeleiros;
  - A Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada;
  - O Centro Dr. Agostinho Cardoso;
  - Os centros de saúde, concelhios e respetivas extensões, que perfazem um total de 47 estabelecimentos.
8. Para o exercício da sua actividade o SESARAM executa atualizado cerca de 300 milhões de euros por ano, como se extrai do seguinte quadro relativo aos anos entre 2019 e 2022:

5

Tipo de despesa	2019	2020	2021	2022
Despesas com pessoal	167 414 710,91 €	184 788 115,28 €	210 717 819,78 €	200 826 941,09 €
Despesas com bens e serviços correntes	52 833 226,58 €	78 990 352,37 €	123 218 922,41 €	75 698 981,93 €
Outras despesas correntes	248 428,00 €	333 633,70 €	336 831,57 €	185 102,57 €
Juros e outros encargos	4 663 161,07 €	3 241 128,33 €	3 010 606,37 €	2 340 744,55 €
Despesas com bens de investimento	5 748 583,15 €	2 772 851,65 €	5 986 700,32 €	3 206 623,45 €
Transferências	75 016 500,00 €	10 000,00 €	925 733,24 €	12 500,00 €
<b>Total</b>	<b>305 924 609,71 €</b>	<b>270 136 081,33 €</b>	<b>344 196 613,69 €</b>	<b>282 270 893,59 €</b>

9. Por outro lado, integra mais de seis mil trabalhadores, distribuídos pelas várias carreiras profissionais.
10. Neste contexto, resulta claro que é muito vasto e diversificado o elenco das competências cometidas ao Conselho de Administração, que, para tanto, é coadjuvado pelos vários órgãos e serviços que integram esta entidade, nos termos dos Estatutos e regulamento interno, em cada momento, em vigor.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Artigo 10.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

#### IV. Enquadramento circunstancial

11. No caso em apreço, o enquadramento circunstancial é por demais importante, desde logo porque o mandato do Conselho de Administração que ora se pronuncia, se iniciou em primeira linha no dia 15 de novembro de 2019<sup>5</sup> e logo em 30 de janeiro de 2020, o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, foi decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020.
12. Assim, a pandemia impôs a adoção de medidas atualizado e urgentes, mormente no domínio da contratação pública, que naturalmente atualiza toda a actividade desta entidade que se empenhou de forma determinante, designadamente na execução do 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 a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV.
13. Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das autoridades de saúde regional nacional e internacional e do Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, bem como da tutela, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência.
14. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID – 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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

<sup>5</sup> Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 848/2019, publicada no JORAM, I.ª Série, n.º 179, de 14 de novembro.

proteção individual (EPI), bem como material de consumo hoteleiro e outro, que se reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.

15. Este desiderato 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.
16. 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.
17. Como é do conhecimento público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal. Nesta senda foi público que *“Janeiro de 2021 foi, de facto, um verdadeiro pesadelo no que toca ao impacto do Serviço Nacional de Saúde, com os óbitos e internamentos, nomeadamente em UCI, a atingirem valores recorde. Foi aliás, nesse mês, que se deu a terceira vaga da pandemia, com Portugal a atingir mais de 300 mil casos e mais de 5.700 óbitos, em termos acumulados. Recorde-se que a 28 de janeiro de 2021 foram declarados 303 óbitos em Portugal associados à Covid, isto é, um máximo de sempre.(...) no dia 1 de fevereiro de 2021 estavam 6.869 internadas nos hospitais, isto é, um máximo de sempre, sendo que quatro dias depois (a 5 de fevereiro) foi atingido o recorde de internamentos em UCI, com 904 pessoas nessas unidades. Esta elevada pressão, levou inclusive, o Ministério da Saúde a aceitar a*

*ajuda de países europeus que disponibilizaram equipas para ajudar no tratamento de doentes infetados pela Covid-19 nos hospitais portugueses.*<sup>6</sup>

*Em suma, "três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavirus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em 2021 em Portugal".*<sup>7</sup>

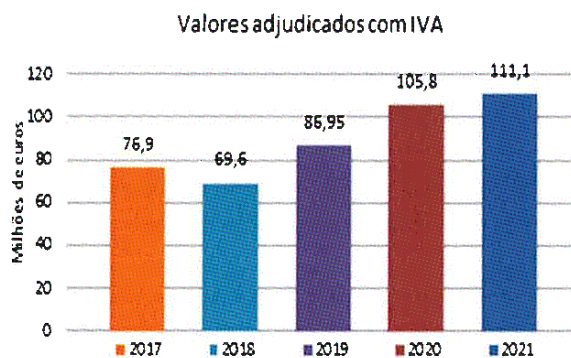
18. Assim, no ano 2021 e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de excepção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, reflectidos nas sucessivas Resoluções de Governo e nas actualizações sucessivas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM.
19. Como já referido, no domínio da contratação pública e da actividade do Núcleo de Aprovisionamento, os reflexos da pandemia foram verdadeiramente avassaladores, dado que a um aumento da necessidade de resposta às necessidades de bens e serviços emergentes para tratamento, prevenção e mitigação do COVID19 e a manutenção em geral da prestação de cuidados de saúde, se associaram não só a diminuição significativa da capacidade de resposta dos operadores económicos, aos constrangimentos logísticos e de transporte de mercadorias, particularmente agravados na nossa Região insular, bem como as dificuldades internas no que respeita à disponibilidade dos recursos humanos, dado o confinamento inicialmente obrigatório e, posteriormente, emergente da necessidade de acompanhamento de filhos menores, doença do próprio ou de contactos próximos, teletrabalho, entre outros.
20. Neste sentido e para espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área, apresentamos de seguida a evolução das adjudicações efectuadas pelo SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si (QUADRO 1)

<sup>6</sup> <https://eco.sapo.pt>

<sup>7</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h

21. É inequívoco que esta entidade dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere quadro 2, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria, no que a este Conselho de Administração respeita.

QUADRO 1



9

QUADRO 2

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5 389
2021	3 910	5 508

22. Acresce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, que tem apresentado a seguinte evolução:

Representatividade do volume de contratação de produtos farmacêuticos na globalidade das contratações do SESARAM EPERAM	2017	2018	2019	2020	2021
	46%	40%	44%	41%	40%

23. Do ponto de vista financeiro, o panorama descrito também se replicou, sendo que o volume de pagamentos é muito assinalável, como resulta do seguinte quadro:

Pagamentos	2019	2020	2021	2022
	305 924 609,71 €	270 136 081,33 €	344 196 613,69 €	282 270 893,59 €

24. Assim, não se pode olvidar que situações absolutamente excepcionais como as que se vivenciaram pelo SESARAM, EPERAM, exigiram obrigatoriamente medidas também elas de exceção, por forma a dar resposta, como se deu, às necessidades de combate, prevenção e mitigação da pandemia e, bem assim, da prestação de cuidados de saúde à população.
25. A pandemia configura um evento irresistível e, enquanto tal, um caso de força maior, colocou claramente em crise o funcionamento do serviço em parâmetros normais.
26. É pois, neste contexto que se enquadra a alegada e eventual infracção financeira que no Relato vem agora imputada ao Conselho de Administração.

10

\*

#### V. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)

27. Como muito bem nota o Douto Relato, que aliás começa por efectuar um relevante e muito assinalável enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento e dos próprios Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, EPE) que aproveitamos o ensejo para louvar, o procedimento de contratação em análise foi dinamizado ao abrigo de um **acordo quadro**, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP.
28. O contrato que daí emergiu tem por objecto a **aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.**, como se extrai, desde logo, dos documentos do Contrato Público de Aprovisionamento dos SPMS, EPE juntos ao processo auditado.

29. Sem prejuízo de todo o rigor e empenho no cumprimento de todos os ditames legais inerentes à contratação pública que o SESARAM, sempre promoveu e está permanentemente dedicado a tal desiderato, infeliz e lamentavelmente, no quadro pandémico acima descrito, a exigência e 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 emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.
30. Ressalta que foi o único processo em que o pagamento foi efectuado antes dessa publicação.
31. Tratou-se de um mero e lamentável lapso da técnica do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
32. Lapso esse, que se reflectiu na proposta de autorização de pagamento proferida a 28 de abril de 2021, submetida pelo Coordenador do Núcleo de Aprovisionamento ao Conselho de Administração.
33. Os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa, destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da infeção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.
34. A terapêutica antirretrovírica é um elemento fulcral para assegurar o controlo da doença e para a melhoria do prognóstico e da qualidade de vida do doente, sendo, ainda, do ponto de vista epidemiológico, um elemento central para alcançar o objetivo de controlo da epidemia;

11

35. Por outro lado, a adesão à terapêutica antirretrovírica constitui um fator crítico para o sucesso dessa terapêutica e um fator central no sucesso clínico e epidemiológico, pelo que devem ser eliminados ou minimizados todos os fatores que a possam perturbar, dificultar ou impedir.
36. Neste contexto, o respectivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reativação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
37. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6716/2012, de 9 de maio, do Secretário de Estado da Saúde, que estabelece regras específicas para a dispensa das terapêuticas com antirretrovíricos às pessoas que vivem com VIH/sida e adequada utilização do sistema SI.VIDA.
38. Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.
39. Assim, no caso em análise, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves conseqüências que daí adviriam para os doentes, que cumpria acima de tudo evitar, o que levou a assumir como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha a publicação do referido contrato em ato imediato.
40. **Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração e a ora exponente em específico, desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada, nem nunca tal coisa poderia sequer constituir um mera possibilidade de acontecer.**



41. **Ao contrário, o Conselho de Administração e a ora exponente em concreto, estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais e financeiras aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.**
42. A verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
43. O princípio da legalidade é um dos principais vectores que norteiam a actuação pública e que o SESARAM, EPERAM, representado pelo Conselho de Administração sempre priorizou na estratégia de atuação que define para os serviços que dirige.
44. Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nos diferentes sectores e os diferentes níveis de controlo, conjecturam que estão asseguradas as questões técnicas e procedimentos, não sendo possível, muito menos exigível ao órgão de topo da organização verificar todos os incontáveis requisitos legais aplicáveis, que no caso concreto obedece a um apertado circuito de controlo desde o núcleo de aprovisionamento ao núcleo de gestão financeira. De outro modo, difícil se tornaria o exercício de todos os poderes de gestão, para além das inúmeras competências específicas elencadas nos seus Estatutos,<sup>8</sup>.
45. Para tanto existem os respectivos serviços de apoio logístico, a quem incumbem as várias competências expressas em sede do regulamento interno, designadamente a execução dos procedimentos de contratação e a preparação dos pagamentos, no estrito cumprimento do quadro legal aplicável.
46. Ainda assim, sustentamos que o lapso também não deve ser imputado aos respectivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, a técnica que não publicou e a cadeira hierárquica.

13

<sup>8</sup> Artigo 10.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM

## VI. A ratio legis do artigo 127.º do CCP

47. O artigo 127.º do CCP, na redacção aplicável ao procedimento de contratação *sub judice*<sup>9</sup>, sob a epígrafe “Publicitação e eficácia do contrato”, estatui no número 1 que “A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.”. adiantando no n.º 3 que “A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”
48. Esta disposição é aplicável ao contrato em análise, por via remissiva do vertido no n.º 1 do artigo 259.º do CCP, na redacção em vigor.
49. Contudo, impõe-se novamente realçar a ratio legis inerente a este dispositivo legal, destacando-se em primeiro lugar que vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.
50. Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade. Como sustenta Jorge Andrade da Silva<sup>10</sup> o aludido princípio “Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos”.
51. Ora, a concorrência é o princípio - tronco da contratação pública, que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.

14

<sup>9</sup> Redacção do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.

<sup>10</sup> Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e actualizada.

52. Por outro lado, o princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves<sup>11</sup> "...tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante."
53. Já o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.
54. Posto isto, afigura-se que na contratação em análise nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos dos co-contratantes.
55. Acresce que tudo o mais que era legalmente exigido foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP.
56. Também se salienta, por muito relevante, que a publicação no Portal Base foi efectuada, pelo que o n.º 1 do artigo 127.º já citado foi cumprido.
57. Ainda que, lamentavelmente e por mero lapso, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato. 15
58. Por fim, é muito importante ter presente que, em verdade, deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.

#### **VII. As medidas de controlo interno implementadas e a implementar**

59. Na esteira do exposto, também reiteramos ao já expendido no decurso da Auditoria, que o SESARAM, EPERAM sempre esteve e continua a estar muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, designadamente no âmbito da contratação pública e da área financeira, sendo do vosso Douto conhecimento que todos os contratos submetidos a fiscalização prévia têm sido objeto do competente Visto, indicador que é significativo do nosso empenho neste desiderato.

<sup>11</sup> in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383



60. Assim, temos investido muito na formação profissional nestes domínios, como se demonstra no seguinte quadro:

ANO	NOME DA FORMAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	SERVIÇO
2020	CONTRATAÇÃO PÚBLICA	2	APROVISIONAMENTO
2020	LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	2	FINANCEIROS
2020	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	FINANCEIROS
2021	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	5	APROVISIONAMENTO
2021	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	FORGEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA	1	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DO CONTRATO	6	2 - FINANCEIROS; 4 - APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	5	3 - FINANCEIROS; 2 - APROVISIONAMENTO
TOTAL		27	

16

61. Mais e concretamente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções no Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente como se infere de diversos documentos internos.
62. Salientamos que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, salientando-se:
- Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP;
  - Verificação por *check list* dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;

- iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em Setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente.
63. Novamente em 2023, foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último.
64. Ademais, no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma ação de formação subordinada ao tema: "Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV" - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explanar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos." Esta ação teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento.
65. Sem prejuízo do exposto, sendo certo que se têm procurado introduzir melhorias nos procedimentos internos relativos aos pagamentos e respectivas autorizações, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Douta análise efectuada no Relato, estamos a preparar novos procedimentos neste domínio, garantindo o maior rigor na conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM.<sup>12</sup>
66. Concomitantemente, importa também referir que a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning), contratado pela Direção Regional de Informática, na sequência do Concurso Limitado por Prévia Qualificação PROCESSO N.º DRI - 23/CLPQ/2021 para a aquisição, em aluguer operacional, de um software de gestão e diversos serviços associados para entidades do Governo Regional da Madeira, que se encontra em curso, vai agilizar toda a componente de gestão financeira, incluindo os

17

<sup>12</sup> Publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023

procedimentos de pagamentos, o que não é possível com o sistema informático NAVISION actualmente em vigor, em que a informação de pagamento submetida ao Conselho ainda é processada manualmente.

67. Em suma, reconhecemos as fragilidades identificadas no Douto Relato, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, estamos veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a salvaguardar todos os formalismos que conferem legalidade e eficácia.

#### **VIII. Os pressupostos da responsabilidade financeira- a inexistência de culpa**

68. Nesta matéria o Relato em análise, aduz como norma, alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que assim dispõe, sob a epígrafe "*Responsabilidades financeiras sancionatórias*"

*"1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*

*(...)*

*b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

*(...)"*

69. Ora, em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 e n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão "*o agente ou agentes da ação*", e a responsabilidade financeira infracional só ocorre se a acção for praticada com culpa, requisito que não se verifica no presente caso.

70. De facto, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente ou seja, é um dos requisitos da conduta irregular, do qual depende a circunstância de poder afirmar-se estarmos perante uma infração financeira.

71. Assim, a análise da culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade.
72. Com refere JOÃO FRANCO DO CARMO<sup>13</sup> a propósito da responsabilidade financeira *"A avaliação da culpa é, aliás, comum às duas formas de responsabilidade financeira em causa, estando afastada uma responsabilização objectiva ou pelo risco. Dependem, por isso, de uma imputação moral da infracção ao seu autor, por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas"*.
73. Mais sustenta DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO<sup>14</sup> *"a culpa só pode ser censurabilidade da acção, por o culpado ter actuado contra o dever, quando podia ter actuado de acordo com ele.", uma vez que o "poder de agir de outra maneira (...) é (...) requisito irrenunciável do conceito de culpa"*.
74. Segundo o mesmo Autor, em Direito Penal a culpa tem como pressuposto a liberdade do agente, *"sendo esta um «juízo de censura» cuja materialidade advém da atitude do agente manifestada no ato ilícito (tipificado como tal) a qual pode configurar um tipo de culpa dolosa ou negligente"*.<sup>15</sup>
75. Continua referindo que, *"o ilícito-típico doloso comprova-se quando "o seu cometimento deve imputar-se a uma atitude íntima do agente contrária ou indiferente ao Direito e às suas normas; se uma tal comprovação se não alcançar ou dever ser negada, o facto só poderá eventualmente vir a ser punido a título de negligência (se esta se verificar e a espécie de delito cometido for punível também a esse título)."*
76. Neste particular, o artigo 15.º do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe "Negligência" estatui que "Age com

19

<sup>13</sup> A responsabilização financeira efectuada por jurisdição especial, JOÃO FRANCO DO CARMO

<sup>14</sup> in, Direito Penal, Parte Geral, TOMO I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2007.

<sup>15</sup> Obra citada

*negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*

*a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou*

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

77. Adita o Autor acima referido que “*nos factos negligentes, o conteúdo da culpa é, de igual modo, dado pela censurabilidade da atitude descuidada ou leviana revelada pelo agente, sendo necessário apurar se o mesmo se encontrava em condições de, atentos os seus conhecimentos e as suas capacidades pessoais, cumprir “o dever de cuidado” ou se se encontrava em condições de evitar o resultado, cuja análise deve fundamentar-se no “cerne da culpa material” das funções desempenhadas no sistema em que se insere a tipificação.*”<sup>16</sup>

78. Há que ter ainda presente o entendimento jurisprudencialmente pacífico, de que “*age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)*”<sup>17</sup>.

20

79. De tudo o que vem dito resulta que, *in casu* o Conselho de Administração - e os seus membros individualmente, mesmo os responsáveis pela operação bancária de pagamento na relação direta com a Instituição Bancária - não agiram com qualquer tipo de culpa, nem sequer negligente, desde logo porque atuaram plenamente convictos da legalidade do pagamento que estavam a autorizar e posteriormente da execução da operação bancária que efectivou o pagamento, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de nessa qualidade, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efectuada.

<sup>16</sup> Obra citada

<sup>17</sup> cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-19893



80. Na vastidão do exercício das suas competências, cruciais para o regular desenvolvimento da missão desta entidade- prestação de cuidados de saúde- num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação pelo órgão máximo de gestão do cumprimento do ato de publicação do contrato celebrado – *considerando a distribuição de tarefas e os diferentes níveis de controlo em cada um dos Núcleos de Aprovisionamento e de Gestão Financeira, e por sua vez, na relação entre cada uma destas estruturas, que se assume ordenada e eficaz no controlo dos inúmeros processos tramitados diariamente* - paralisaria a organização e colocaria definitivamente em causa o interesse público que subjaz à referida missão, com todas as graves consequências que daí resultariam para a Saúde na Região.
81. *Conclui-se assim que o ora pronunciante actuou como uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.*
82. Não lhe era exigível outra conduta.
83. Mais, como já aduzido, à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)
84. Esta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «*Erro sobre a ilicitude*», dispõe que: «*1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável;*»
85. Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação, não é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:
- i. **Os membros do Conselho de Administração, quando autorizaram o pagamento em causa estavam totalmente convictos que estavam a atuar de acordo com a lei;**
  - ii. **Basearam-se na proposta que lhe foi apresentada, que nada ressaltava, sendo certo que cabia aos serviços envolvidos analisar a**

**legalidade e consistência dos documentos de despesa, nomeadamente a publicação do contrato.**

- iii. **A autorização de pagamento é consequência de outros atos procedimentais prévios, onde se inclui designadamente a publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, cuja execução não compete ao Conselho de Administração, nem a nenhum dos seus membros face à estrutura organizativa e mecanismos de controlo existentes pela natureza de funções dos diversos intervenientes;**
- iv. **O Conselho de Administração nunca foi informado da existência dessa falta de publicação em tempo;**

86. Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
87. Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, implica a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.
88. O membro do Conselho de Administração que ora se pronuncia, no seu mandato, tem dedicado atenção de forma escrupulosa ao cumprimento das formalidades decorrentes dos quadros legais vigentes.
89. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjectivo da responsabilidade, a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado.

22

#### **VIII. A relevação da responsabilidade financeira sancionatória**

90. Ainda que assim não se entenda, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,

91. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respectivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.
92. Assim:
- a) Nem o Conselho de Administração, nem os membros deste órgão que executaram a operação bancária, nem a ora exponente atuaram com qualquer grau de culpa, seja a que título for, pelo contrário, atuaram convictos da legalidade do acto;
  - b) Mesmo que assim não fosse, a autorização do pagamento efectuada antes da respectiva publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, a ser imputada ao Conselho de Administração, ou a algum ou alguns dos seus membros, apenas seria a título de negligência;
  - c) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que foi autorizado o pagamento, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção dessa irregularidade por não detectada;
  - d) A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões *sub judice* ou outras.
93. Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.
94. Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.
95. Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pelo Conselho de Administração, cuja atenção estava compreensível e prioritariamente focada no combate à pandemia no âmbito das suas competências de gestão.

## IX. Conclusão

De todo o exposto:

1. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antiviricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre) foi efectuado ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP e cumpriu todos os ditames legais da fase pré contratual.
2. Este procedimento teve por objecto a aquisição de antiviricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.
3. Os medicamentos contratados destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), cujo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
4. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar.
5. O contrato é legal.
6. Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada.
7. Ao contrário, o Conselho de Administração estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.
8. A publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos foi efectuada.
9. O atraso nessa publicação e o pagamento antes da mesma, emergiu de um mero e lamentável lapso da técnica superior do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida essa função, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
10. A verificação da conformidade legal e financeira competia aos serviços intermédios, concretamente ao concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.

24

11. Deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.
12. Os princípios ínsitos ao disposto no artigo 127.º do CCP não foram em momento algum beliscados, dado que se trata de medicamentos exclusivos.
13. O Conselho de Administração sempre implementou e tem vindo a reforçar as medidas de controlo interno para garantir o rigoroso cumprimento do quadro legal inerente à execução dos procedimentos de contratação e dos contratos públicos que outorga, tanto no domínio da contratação público, como no financeiro.
14. Na vastidão do exercício das suas competências, no quadro organizacional e circunstancial descritos não lhe era exigível outro comportamento;
15. No caso em apreço, verifica-se a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
16. Ainda que assim não se entenda, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
17. Contudo, reconhece-se a importância do Douto Relato, na melhoria continua dos procedimentos, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efectuado, por lapso, antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, o conselho de administração, cada um dos seus membros e a ora exponente, estão veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a evitar situações idênticas, que julgamos impossível face às medidas de controlo reforçadas.
18. Por fim, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Douta análise efectuada no Relato, o processo de revisão de

procedimentos foi ainda mais potenciado, para garantir o rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning).

Termos em que,

- A. tendo em conta que o responsável visado não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, não tendo a sua conduta, por ação ou omissão, provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 5 das conclusões do Relato da SRMTC, sumariada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.**

**Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,**

26

- B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar.**

Por fim e sem prejuízo de tudo o que se explanou, realça-se a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas, que se reputa como dinamizadoras da melhoria contínua da qualidade da atuação do SESARAM, EPERAM, que se traduz no empenho em continuar a promover essa melhoria contínua.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho de Administração

  
Maria Rafaela Rodrigues Fernandes

MARIA TOMÁSIA FIGUEIRA ALVES, SANDRA FABRÍCIA TAVARES TEIXEIRA  
E PEDRO MIGUEL ABREU DOS SANTOS GOUVEIA

TRIBUNAL DE CONTAS – SRMTC

**E** 2147/2023  
2023/8/2



**Meritíssimo Juiz Conselheiro**  
**Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas**  
**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**Rua do Esmeraldo N.º 24**  
**9000-051 Funchal**

**Sua Referência:** Proc. n.º 01 121 - AUD/FC  
**Sua Comunicação:**  
**N/ Ofício:**  
**Data:**

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia.

**Maria Tomásia Figueira Alves, Sandra Fabrícia Tavares Teixeira e Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia**, na qualidade respectivamente de Presidente, Vice-presidente e Vogal do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE (SESARAM, EPE), no período compreendido entre 09-01-2017 e 14-11-2019, notificados no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vêm dizer o seguinte:

1. Como se extrai do relato, a Auditoria em análise enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (TdC), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.
2. No que respeita aos factos relativos ao período a que respeitou o nosso mandato, cumpre apresentar a nossa pronúncia, nos termos que se seguem:
  - a) Em primeiro lugar, destacamos o facto de se extrair do Relato, que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável, o que muito nos apraz, pois sempre estivemos muito empenhados no rigoroso cumprimento do quadro legal em vigor.



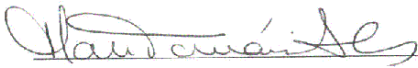
- b) No período relativo à sua gestão o Relato analisa os seguintes procedimentos: BEAD20180001, BEAD20190005 e BEAD20190160, todos relativos à aquisição de **imunomoduladores exclusivos** da Roche Farmacêutica Química, Lda, ao abrigo de Acordos Quadro, nos termos do artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- c) No primeiro procedimento não foi identificada qualquer irregularidade, dado que a questão suscitada quanto ao teor da caução apresentada pelo adjudicatário, mereceu a concordância expressa no Relato ao parecer jurídico emitido por esta entidade no dia 5 de fevereiro de 2018, posteriormente reforçado na resposta aos esclarecimentos efectuada pelo SESARAM, EPERAM.
- d) No BEAD20190005 o Relato destaca que o mesmo produziu efeitos materiais antes da respectiva publicação no Portal dos Contratos Públicos, mas ainda dentro do prazo de vinte dias concedido para esse efeito pela alínea j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, bem como dentro do prazo de execução contratual respectivo, pelo que o Douto Relato advoga que se acabou por dar cumprimento ao n.º 1 do artigo 127.º do CCP.
- e) Por fim, no processo BEAD20190160, foi identificada a mesma situação atrás mencionada, em que o Relato concluiu de igual modo, para além do que foram suscitadas questões quanto à apresentação extemporânea dos documentos de habilitação e da caução pelo então adjudicatário. Quanto a esta última situação abtemo-nos de tecer comentários adicionais, dado que o Douto Relato também concordou com a argumentação expendida em sede de esclarecimentos.
- f) Sem prejuízo do exposto, lamentamos veementemente os atrasos verificados na publicação dos contratos no Portal BASEGOV, que se contextualizam no enorme volume de procedimentos de contratação (mais de 3500, por ano) que o SESARAM à data dinamizava, que conduziam à outorga de mais de 5.000 contratos, por ano.
- g) Acresce que a aquisição de medicamentos assumia grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM.
- h) Por outro lado, mas da maior importância, os contratos em análise têm por objecto a aquisição de medicamentos imunomoduladores exclusivos da Roche que são utilizados para travar as patologias a que se destinam, maioritariamente tratamento de doenças oncológicas, que não podem ser interrompidos, sob pena de estar em causa o agravamento da doença e mesmo a vida dos doentes.



- i) Adita-se que estes medicamentos são exclusivos hospitalares, não podendo ser disponibilizados em qualquer outro serviço.
- j) É neste contexto, que se enquadra o início de produção de efeitos materiais dos dois contratos em referência, quando a publicitação no Portal dos Contratos Públicos ocorreu posteriormente, o que muito lamentamos, mas que como vem dito, ocorreu por lapso e radicou na necessidade imprescindível e inadiável de dar resposta às necessidades emergentes dos doentes que careciam dos medicamentos imunomoduladores objecto destes contratos.

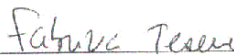
Por fim e sem prejuízo de tudo o que se explanou, realçamos a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas, que reputamos como dinamizadoras da melhoria contínua da qualidade da atuação das entidades públicas.

Com os melhores cumprimentos,

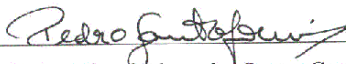


Maria Tomásia Figueira Alves

3



Sandra Fabrícia Tavares Teixeira



Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia



## FILIPA RUBINA FERREIRA DE FREITAS

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

**E** 2152/2023  
2023/8/3




**Meritíssimo Juiz Conselheiro**  
**Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia**  
**Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas**  
**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**Rua do Esmeraldo N.º 24**  
**9000-051 Funchal**

**Sua Referência:**  
Proc. n.º 01 I21 - AUD/FC

**Sua Comunicação:**

**N/ Ofício:**

**Data:**

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia. 

**Filipa Rubina Ferreira de Freitas**, Vice-Presidente do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (SESARAM, EPERAM), desde o dia 1 de outubro de 2022, notificada no âmbito da auditoria em referência, para alegar o que tiver por conveniente sobre o teor do respectivo Relato, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem dizer o seguinte:

1. Como se extrai do Relato, a Auditoria em análise enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (Tdc), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.
2. Assim e como o Relato em apreço bem notou, a ora alegante iniciou funções de Vice-Presidente do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM no dia 1 de outubro de 2022.<sup>1</sup>
3. Nestes termos, quanto aos factos em que se erige a Auditoria e ao consequente Relato nada pode adiantar.

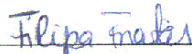
<sup>1</sup> Por via da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 921/2022, de 29 de setembro, publicada no JORAM, I série, n.º 176, de 3 de outubro,

4. Sem prejuízo do exposto, sempre pode asseverar que se deteve com a maior atenção no respectivo teor, que configura da maior importância, desde logo como motor impulsor da melhoria contínua da qualidade do serviço, em que está veementemente empenhada, juntamente com todo o Conselho de Administração e dirigentes intermédios desta entidade.
5. Tanto mais que o princípio da legalidade é um dos principais vectores que norteiam a actuação pública e que o SESARAM, EPERAM, representado pelo Conselho de Administração a que pertence, tem como prioridade na estratégia de actuação que definiu para os serviços que dirige, nomeadamente nas áreas da contratação pública e financeira.
6. Nesta senda, destaca que tudo está a ser feito para melhorar os procedimentos internos relativos à publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, bem como à produção dos respectivos efeitos materiais e financeiros após a sua realização, nos termos consignados no artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos.
7. A este nível, está em curso o processo de revisão dos procedimentos existentes, designadamente para garantir o maior rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM<sup>2</sup>, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning).
8. Por fim, na linha do já explanado, reitero a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas e Doulos Relatos como o presente, que se configuram como grandes oportunidades de melhoria da qualidade da actuação do SESARAM, EPERAM, a que, em conjunto, estamos muito dedicados.

2

Com os melhores cumprimentos,

A Vice-Presidente do Conselho de Administração



Filipa Rubina Ferreira de Freitas

<sup>2</sup> Publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023



PEDRO MIGUEL ABREU DOS SANTOS GOUVEIA

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC



**E** 2191/2023  
2023/8/8



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

*Vi.  
Doutor  
J. A. T.  
8/8/23  
1-2*

Ex.mo Sr. Presidente  
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas  
Egrégio Juiz Conselheiro Dr. Paulo Gouveia  
Palácio da Rua do Esmeraldo  
Rua do Esmeraldo, n.º 24  
9004-554 Funchal

Sua referência  
Processo n.º 01/2021-  
AUD/FC

Sua comunicação de  
2833/2023, de 17/07/2023

Nossa referência

Assunto: **Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia**

Pedro Miguel Abreu dos Santos Gouveia, na qualidade de Vice-Presidente do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (SESARAM, EPERAM), no período compreendido entre 15 de novembro de 2019 e 30 de setembro de 2022, notificado no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem expor o seguinte:

#### I. O Relato

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (TdC), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento, a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/ IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.
2. Desses contratos, foram auditados 6 (seis), num montante que ascendeu a um total de 7 795 087 € (s/ IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.
3. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
  - a. Em dois procedimentos (n.º BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante (ao preverem um prazo de validade), situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
  - b. Noutros dois procedimentos (n.º BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 2021/0087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.
  - c. As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que:
    - (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.

2/28





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- d. Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.
- e. O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicação da respetiva ficha no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º I do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.
- f. Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 faturas (59,2% de um total de 223 faturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
- g. A factualidade sumarizada na precedente alínea d) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sumarizada no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC].

## II. Pronúncia sobre o Relato - o contraditório

- a) Do Relato extrai-se que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável.
- b) Efetivamente, o quadro síntese das eventuais infrações financeiras que são imputadas aos membros do Conselho de Administração, subsume-se ao seguinte:





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- i. **Descrição da situação de facto** - O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070 produziu efeitos financeiros antes da publicitação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos;
  - ii. **Normas inobservadas**- artigo 127.º, n.º 3 do CCP;
  - iii. **Responsabilidade financeira sancionatória**- artigo 65.º, n.º 1, alínea b).
  - iv. **Itens do Relato**- 2.1E, 2.3.1 e 2.3.1.1.
- c) É sobre este edifício acusatório que incide a pronúncia, sem prejuízo de atentarmos com todo o rigor em todo o enunciado do Relato que é sempre uma oportunidade de melhoria dos procedimentos desta entidade.
- d) Contudo, considera-se por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Douto Relato, o que adiante nos propomos efetuar.
- e) Antes disso deixamos uma breve nota quanto ao indicado atraso dos pagamentos referido no Relato, salientando que ele resulta apenas e só dos constrangimentos financeiros com que esta entidade se debate e que permanentemente procura mitigar. Por outro lado, e como bem evidenciou o Relato, desse atraso não resultou qualquer sobrecusto adverso ao interesse público, pois não foi exigido o pagamento de juros.

### III. Enquadramento organizacional

1. O Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (adiante denominado por SESARAM, EPERAM), é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não

4/28







**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- contrariem as normas previstas nos seus Estatutos.<sup>1</sup>
2. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 3.º, o SESARAM, 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 e ainda assumir atribuições na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>2</sup>
  3. Tem a visão de ser reconhecido pela prestação de cuidados, como importante fator de prosperidade e sustentabilidade, pela criação de valor em saúde com a cultura organizacional centrada no doente e nas suas necessidades e afirmar-se como referência na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>3</sup>
  4. Trata-se do único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover.
  5. Missão esta, que, destaca-se, envolve um direito fundamental, o direito à saúde, constitucionalmente protegido no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa “*todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover*”.
  6. É, pois, inequívoco, que, sem desprimor para outras, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um caráter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às atividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização.
  7. O SESARAM, EPERAM inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, dinamizando a sua ação pelos seguintes estabelecimentos:
    - a) O Hospital Dr. Nélio Mendonça;
    - b) O Hospital dos Marmeleiros;

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento n.º 1/2023, Regulamento Interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, publicado no JORAM, II Série, n.º 102, I.º S, de 31 de maio de 2023.

<sup>3</sup> Artigo 2.º, n.º 2 do citado Regulamento n.º 1/2023.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- c) A Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada;  
d) O Centro Dr. Agostinho Cardoso;  
e) Os centros de saúde, concelhos e respetivas extensões, que perfazem um total de 47 estabelecimentos.
8. Para o exercício da sua atividade, o SESARAM executa atualmente cerca de 300 milhões de euros por ano, como se extrai do seguinte quadro relativo aos anos entre 2019 e 2022:

Tipo de despesa	2019	2020	2021	2022
Despesas com pessoal	167 414 710,91 €	184 786 115,28 €	210 717 819,78 €	200 826 941,09 €
Despesas com bens e serviços correntes	52 833 226,58 €	78 990 352,37 €	123 218 922,41 €	75 698 981,93 €
Outras despesas correntes	248 428,00 €	333 633,70 €	336 831,57 €	185 102,57 €
Juros e outros encargos	4 663 161,07 €	3 241 128,33 €	3 010 605,37 €	2 340 744,55 €
Despesas com bens de investimento	5 748 583,15 €	2 772 851,65 €	5 986 700,32 €	3 205 623,45 €
Transferências	75 016 500,00 €	10 000,00 €	925 733,24 €	12 500,00 €
Total	305 924 609,71 €	270 136 081,33 €	344 196 613,69 €	282 270 893,59 €

9. Por outro lado, integra mais de seis mil trabalhadores, distribuídos pelas várias carreiras profissionais.
10. Neste contexto, resulta claro que é muito vasto e diversificado o elenco das competências cometidas ao Conselho de Administração, que, para tanto, é coadjuvado pelos vários órgãos e serviços que integram esta entidade, nos termos dos Estatutos e regulamento interno, em cada momento, em vigor.<sup>4</sup>

#### IV. Enquadramento circunstancial

11. No caso em apreço, o enquadramento circunstancial é por demais importante, desde logo porque o mandato do Conselho de Administração que ora se pronuncia, se iniciou em primeira linha no dia 15 de novembro de 2019<sup>5</sup> e logo

<sup>4</sup> Artigo 10.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 848/2019, publicada no JORAM, I.ª Série, n.º 179, de 14 de novembro.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- em 30 de janeiro de 2020, o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, foi decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020.
12. Assim, a pandemia impôs a adoção de medidas excecionais e urgentes, mormente no domínio da contratação pública, que naturalmente afetaram toda a atividade desta entidade que se empenhou de forma determinante, designadamente na execução do 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 a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV.
  13. Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das autoridades de saúde regional nacional e internacional e do INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, bem como da tutela, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência.
  14. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID – 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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 reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias,

7/28



Avenida Zarco, Paço do Governo Regional, 3.º andar, 9004-527 Funchal • Telf. (+351) 291 212 001  
[www.madeira.gov.pt/3-op](http://www.madeira.gov.pt/3-op) • [drap@madeira.gov.pt](mailto:drap@madeira.gov.pt)



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.
15. Este desiderato 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.
  16. 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.
  17. Como é do conhecimento público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal. Nesta senda foi público que *“Janeiro de 2021 foi, de facto, um verdadeiro pesadelo no que toca ao impacto do Serviço Nacional de Saúde, com os óbitos e internamentos, nomeadamente em UCI, a atingirem valores recorde. Foi aliás, nesse mês, que se deu a terceira vaga da pandemia, com Portugal a atingir mais de 300 mil casos e mais de 5.700 óbitos, em termos acumulados. Recorde-se que a 28 de janeiro de 2021 foram declarados 303 óbitos em Portugal associados à Covid, isto é, um máximo de sempre.(...) no dia 1 de fevereiro de 2021 estavam 6.869 internadas nos hospitais, isto é, um máximo de sempre, sendo que quatro dias depois (a 5 de fevereiro) foi atingido o recorde de internamentos em UCI, com 904 pessoas nessas unidades. Esta elevada pressão, levou inclusive, o Ministério da Saúde a aceitar a ajuda de países europeus que disponibilizaram equipas para ajudar no tratamento de doentes infetados pela Covid-19 nos hospitais portugueses.”*<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <https://eco.sapo.pt>





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

Em suma, “três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavírus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em 2021 em Portugal”.<sup>7</sup>

18. Assim, no ano 2021, e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de exceção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, refletidos nas sucessivas Resoluções de Governo e nas atualizações sucessivas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM.
19. Como já referido, no domínio da contratação pública e da atividade do Núcleo de Aprovisionamento, os reflexos da pandemia foram verdadeiramente avassaladores, dado que a um aumento da necessidade de resposta às necessidades de bens e serviços emergentes para tratamento, prevenção e mitigação do COVID19 e a manutenção em geral da prestação de cuidados de saúde, se associaram não só a diminuição significativa da capacidade de resposta dos operadores económicos, aos constrangimentos logísticos e de transporte de mercadorias, particularmente agravados na nossa Região insular, bem como as dificuldades internas no que respeita à disponibilidade dos recursos humanos, dado o confinamento inicialmente obrigatório e, posteriormente, emergente da necessidade de acompanhamento de filhos menores, doença do próprio ou de contactos próximos, teletrabalho, entre outros.
20. Neste sentido e para espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área, apresentamos de seguida a evolução das adjudicações efetuadas pelo

<sup>7</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h



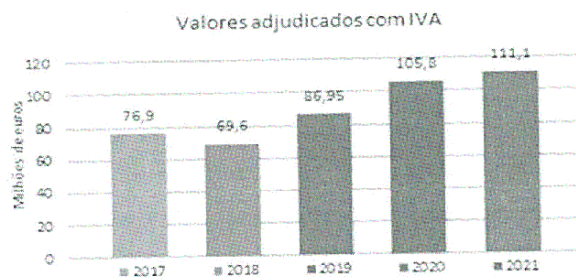


**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si (ver quadro 1)

21. É inequívoco que esta entidade dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere do quadro 2, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria, no que a este Conselho de Administração respeita.

QUADRO 1



QUADRO 2

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5 389
2021	3 910	5 508

22. Acresce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, que tem apresentado a seguinte evolução:





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

Representatividade do volume de contratação de produtos farmacêuticos na globalidade das contratações do SESARAM EPERAM	2017	2018	2019	2020	2021
	46%	40%	44%	41%	40%

23. Do ponto de vista financeiro, o panorama descrito também se replicou, sendo que o volume de pagamentos é muito assinalável, como resulta do seguinte quadro:

Pagamentos	2019	2020	2021	2022
	305 924 609,71 €	270 136 081,33 €	344 196 613,69 €	282 270 893,59 €

24. Assim, não se pode olvidar que situações absolutamente excecionais como as que se vivenciaram pelo SESARAM, EPERAM, exigiram obrigatoriamente medidas também elas de exceção, por forma a dar resposta, como se deu, às necessidades de combate, prevenção e mitigação da pandemia e, bem assim, da prestação de cuidados de saúde à população.
25. A pandemia configura um evento irresistível e, enquanto tal, um caso de força maior, colocou claramente em crise o funcionamento do serviço em parâmetros normais.
26. É, pois, neste contexto que se enquadra a alegada e eventual infração financeira que no Relato vem agora imputada ao Conselho de Administração.

**V. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)**

27. Como muito bem nota o Douto Relato, que aliás começa por efetuar um relevante e muito assinalável enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento e dos próprios Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, EPE) que aproveitamos o ensejo para louvar, o procedimento de

11/28



Avenida Zércio, Palácio do Governo Regional, 3.º andar, 9004-527 Funchal • Telef. (+351) 291.212.001

[www.madeira.gov.pt/drap](http://www.madeira.gov.pt/drap) • [drap@madeira.gov.pt](mailto:drap@madeira.gov.pt)



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- contratação em análise foi dinamizado ao abrigo de um **acordo quadro**, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP.
28. O contrato que daí emergiu tem por objeto a **aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.**, como se extrai, desde logo, dos documentos do Contrato Público de Aprovisionamento dos SPMS, EPE juntos ao processo auditado.
  29. Sem prejuízo de todo o rigor e empenho no cumprimento de todos os ditames legais inerentes à contratação pública que o SESARAM, sempre promoveu e está permanentemente dedicado a tal desiderato, infeliz e lamentavelmente, no quadro pandémico acima descrito, a exigência e 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 emergentes e excecionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.
  30. Ressalta que foi o único processo em que o pagamento foi efetuado antes dessa publicação.
  31. Tratou-se de um mero e lamentável lapso da técnica do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
  32. Lapso esse, que se refletiu na proposta de autorização de pagamento proferida a 28 de abril de 2021, submetida pelo Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira ao Conselho de Administração.
  33. Os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa, destinam-se ao tratamento da infeção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da

12/28







**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- infecção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.
34. A terapêutica antirretrovírica é um elemento fulcral para assegurar o controlo da doença e para a melhoria do prognóstico e da qualidade de vida do doente, sendo, ainda, do ponto de vista epidemiológico, um elemento central para alcançar o objetivo de controlo da epidemia;
  35. Por outro lado, a adesão à terapêutica antirretrovírica constitui um fator crítico para o sucesso dessa terapêutica e um fator central no sucesso clínico e epidemiológico, pelo que devem ser eliminados ou minimizados todos os fatores que a possam perturbar, dificultar ou impedir.
  36. Neste contexto, o respetivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reativação do vírus, com o consequente agravamento da doença.
  37. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6716/2012, de 9 de maio, do Secretário de Estado da Saúde, que estabelece regras específicas para a dispensa das terapêuticas com antirretrovíricos às pessoas que vivem com VIH/sida e adequada utilização do sistema SI.VIDA.
  38. Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.
  39. Assim, no caso em análise, cra emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respetiva rutura, com as graves consequências que daí adviriam para os doentes, que cumpria acima de tudo evitar, o que levou a assumir como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha a publicação do referido contrato em ato imediato.

13/28



Avenida Zarco, Palácio do Governo Regional, 3.º andar, 9004-527 Funchal • TeL (+351) 291 212 091  
[www.madeira.gov.pt/drap](http://www.madeira.gov.pt/drap) • [drap@madeira.gov.pt](mailto:drap@madeira.gov.pt)



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

40. **Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração, e o ora exponente em específico, desconheciam em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efetuada, nem nunca tal coisa poderia sequer constituir uma mera possibilidade de acontecer.**
41. **Ao contrário, o Conselho de Administração, e o ora exponente em concreto, estavam plenamente convictos que a despesa objeto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais e financeiras aplicáveis, onde se incluem os respetivos requisitos de eficácia.**
42. A verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
43. O princípio da legalidade é um dos principais vetores que norteiam a atuação pública e que o SESARAM, EPERAM, representado pelo Conselho de Administração sempre priorizou na estratégia de atuação que define para os serviços que dirige.
44. Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nos diferentes sectores e os diferentes níveis de controlo, conjeturam que estão asseguradas as questões técnicas e procedimentos, não sendo possível, muito menos exigível, ao órgão de topo da organização verificar todos os incontáveis requisitos legais aplicáveis, que no caso concreto obedece a um apertado circuito de controlo, desde o núcleo de aprovisionamento ao núcleo de gestão financeira. De outro modo, difícil se tornaria o exercício de todos os poderes de gestão, para além das inúmeras competências específicas elencadas nos seus Estatutos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Artigo 10.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

45. Para tanto, existem os respetivos serviços de apoio logístico, a quem incumbem as várias competências expressas em sede do regulamento interno, designadamente a execução dos procedimentos de contratação e a preparação dos pagamentos, no estrito cumprimento do quadro legal aplicável.
46. Ainda assim, sustentamos que o lapso também não deve ser imputado aos respetivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, a técnica que não publicou e a respetiva cadeia hierárquica.

**VI. A *ratio legis* do artigo 127.º do CCP**

47. O artigo 127.º do CCP, na redação aplicável ao procedimento de contratação *sub judice*<sup>9</sup>, sob a epígrafe “*Publicitação e eficácia do contrato*”, estatui no seu n.º 1 que: “*A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.*”, adiantando no n.º 3 que: “*A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.*”
48. Esta disposição é aplicável ao contrato em análise, por via remissiva do vertido no n.º 1 do artigo 259.º do CCP, na redação em vigor.
49. Contudo, impõe-se novamente realçar a *ratio legis* inerente a este dispositivo legal, destacando-se em primeiro lugar que vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.
50. Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade. Como sustenta Jorge Andrade da

<sup>9</sup> Redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

Silva<sup>10</sup> o aludido princípio: “*Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos.*”.

51. Ora, a concorrência é o princípio-tronco da contratação pública que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.
52. Por outro lado, o princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves<sup>11</sup> “...*tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante.*”.
53. Já o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.
54. Posto isto, afigura-se que, na contratação em análise, nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos dos co-contratantes.
55. Acresce que tudo o mais que era legalmente exigido foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP.
56. Também se salienta, por muito relevante, que a publicação no Portal Base foi efetuada, pelo que o n.º 1 do artigo 127.º já citado foi cumprido.
57. Ainda que, lamentavelmente e por mero lapso, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato.
58. Por fim, é muito importante ter presente que deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM, ou para o interesse público que subjaz

<sup>10</sup> Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e atualizada.

<sup>11</sup> in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.

**VII. As medidas de controlo interno implementadas e a implementar**

59. Na esteira do exposto, também se reitera ao já expandido no decurso da Auditoria, que o SESARAM, EPERAM sempre esteve, e continua a estar, muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, designadamente no âmbito da contratação pública e da área financeira, sendo do vosso Douto conhecimento que todos os contratos submetidos a fiscalização prévia têm sido objeto do competente Visto, indicador que é significativo do nosso empenho neste desiderato.
60. Assim, temos investido muito na formação profissional nestes domínios, como se demonstra no seguinte quadro:

ANO	NOME DA FORMAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	SERVIÇO
2020	CONTRATAÇÃO PÚBLICA	2	APROVISIONAMENTO
2020	LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	2	FINANCEIROS
2020	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	FINANCEIROS
2021	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	5	APROVISIONAMENTO
2021	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	FORGEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA	1	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DO CONTRATO	6	2 - FINANCEIROS; 4 - APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	5	3 - FINANCEIROS; 2 - APROVISIONAMENTO
TOTAL		27	





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

61. No que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções ao Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente, como se infere de diversos documentos internos.
62. Salientamos que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, salientando-se:
- i) Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP;
  - ii) Verificação por *check list* dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;
  - iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente.
63. Novamente em 2023, foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último.
64. Ademais, no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma ação de formação subordinada ao tema: “Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV” - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explanar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos.” Esta ação teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento.
65. Sem prejuízo do exposto, sendo certo que se têm procurado introduzir melhorias nos procedimentos internos relativos aos pagamentos e respetivas autorizações,

18/28





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Doute análise efetuada no Relato, estão a ser preparados novos procedimentos neste domínio, garantindo o maior rigor na conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade com as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM.<sup>12</sup>
66. Concomitantemente, importa também referir que a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning), contratado pela Direção Regional de Informática, na sequência do Concurso Limitado por Prévia Qualificação PROCESSO N.º DRI - 23/CLPQ/2021 para a aquisição, em aluguer operacional, de um software de gestão e diversos serviços associados para entidades do Governo Regional da Madeira, que se encontra em curso, vai agilizar toda a componente de gestão financeira, incluindo os procedimentos de pagamentos, o que não é possível com o sistema informático NAVISION atualmente em vigor, em que a informação de pagamento submetida ao Conselho ainda é processada manualmente.
67. Em suma, reconhece-se as fragilidades identificadas no Doute Relato, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, está o Conselho de Administração, e demais agentes do SESARAM, EPERAM, com responsabilidades nesta matéria veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a salvaguardar todos os formalismos que conferem legalidade e eficácia.
- VIII. Os pressupostos da responsabilidade financeira- a inexistência de culpa**
68. Nesta matéria, o Relato em análise, aduz como norma alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas b) do n.º 1 do

<sup>12</sup> Publicado no JORAM, II Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023





REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que assim dispõe, sob a epígrafe “*Responsabilidades financeiras sancionatórias*”

“1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

(...)

b) *Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

(...)”

69. Ora, em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 e n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão “o agente ou agentes da ação”, e a responsabilidade financeira infracional só ocorre se a ação for praticada com culpa, requisito que não se verifica no presente caso.
70. De facto, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente, ou seja, é um dos requisitos da conduta irregular, do qual depende a circunstância de poder afirmar-se estarmos perante uma infração financeira.
71. Assim, a análise da culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade.
72. Com refere JOÃO FRANCO DO CARMO <sup>13</sup>a propósito da responsabilidade financeira
- “A avaliação da culpa é, aliás, comum às duas formas de responsabilidade financeira em causa, estando afastada uma responsabilização objectiva ou pelo risco. Dependem, por isso, de uma imputação moral da infracção ao seu autor, por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.”.*

<sup>13</sup> A responsabilização financeira efetivada por jurisdição especial, JOÃO FRANCO DO CARMO

20/28







**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

73. Mais sustenta DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO<sup>14</sup> *“a culpa só pode ser censurabilidade da acção, por o culpado ter actuado contra o dever, quando podia ter actuado de acordo com ele.”, uma vez que o “poder de agir de outra maneira (...) é (...) requisito irrenunciável do conceito de culpa.”.*
74. Segundo o mesmo Autor, em Direito Penal a culpa tem como pressuposto a liberdade do agente, *“sendo esta um «juízo de censura» cuja materialidade advém da atitude do agente manifestada no ato ilícito (tipificado como tal) a qual pode configurar um tipo de culpa dolosa ou negligente.”.*<sup>15</sup>
75. Continua referindo que *“o ilícito-típico doloso comprova-se quando “o seu cometimento deve imputar-se a uma atitude íntima do agente contrária ou indiferente ao Direito e às suas normas; se uma tal comprovação se não alcançar ou dever ser negada, o facto só poderá eventualmente vir a ser punido a título de negligência (se esta se verificar e a espécie de delito cometido for punível também a esse título).”.*
76. Neste particular, o artigo 15.º do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe “Negligência” estatui que *“Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*
- a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou*
  - b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.”*
77. Adita o Autor acima referido que *“nos factos negligentes, o conteúdo da culpa é, de igual modo, dado pela censurabilidade da atitude descuidada ou leviana revelada pelo agente, sendo necessário apurar se o mesmo se encontrava em condições de, atentos os seus conhecimentos e as suas capacidades pessoais, cumprir “o dever de cuidado” ou se se encontrava em condições de evitar o*

<sup>14</sup> in, Direito Penal, Parte Geral, TOMO I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2007.

<sup>15</sup> Obra citada





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

*resultado, cuja análise deve fundamentar-se no “cerne da culpa material” das funções desempenhadas no sistema em que se insere a tipificação.”<sup>16</sup>*

78. Há que ter ainda presente o entendimento jurisprudencialmente pacífico, de que *“age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)”*<sup>17</sup>.
79. De tudo o que vem dito resulta que, *in casu*, o Conselho de Administração, e os seus membros individualmente, não agiram com qualquer tipo de culpa, nem sequer negligente, desde logo porque atuaram plenamente convictos da legalidade do pagamento que estavam a autorizar e, posteriormente, da execução da operação bancária que efetivou o pagamento, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de nessa qualidade, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efetuada.
80. Na vastidão do exercício das suas competências, cruciais para o regular desenvolvimento da missão desta entidade - prestação de cuidados de saúde - num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação pelo órgão máximo de gestão do cumprimento do ato de publicação do contrato celebrado – *considerando a distribuição de tarefas e os diferentes níveis de controlo em cada um dos Núcleos de Aprovisionamento e de Gestão Financeira, e por sua vez, na relação entre cada uma destas estruturas, que se assume ordenada e eficaz no controlo dos inúmeros processos tramitados diariamente* - paralisaria

<sup>16</sup> Obra citada

<sup>17</sup> cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-19893





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

a organização e colocaria definitivamente em causa o interesse público que subjaz à referida missão, com todas as graves consequências que daí resultariam para a Saúde na Região.

81. Conclui-se, pois, que o ora pronunciante atuou como uma pessoa normalmente diligente (*bonus pater familias*) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à atividade e às funções exercidas.
82. Não lhe era exigível outra conduta.
83. Mais, como já aduzido, à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC).
84. Esta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «*Erro sobre a ilicitude*», dispõe que: «*1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável;*»;
85. Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação não é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:
  - i. Os membros do Conselho de Administração, quando autorizaram o pagamento em causa, estavam totalmente convictos que atuavam de acordo com a lei;
  - ii. Basearam-se na proposta que lhe foi apresentada, que nada ressaltava, sendo certo que cabia aos serviços envolvidos analisar a legalidade e consistência dos documentos de despesa, nomeadamente a publicação do contrato;
  - iii. A autorização de pagamento é consequência de outros atos procedimentais prévios, onde se inclui designadamente a publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, cuja execução não compete ao Conselho de Administração, nem a nenhum dos seus membros face à estrutura organizativa e

23/28



Avenida Zerco, Palácio do Governo Regional, 3.º andar, 9004-527 Funchal • Telf. (+351) 291 212 001

[www.madeira.gov.pt/crap](http://www.madeira.gov.pt/crap) • [drap@madeira.gov.pt](mailto:drap@madeira.gov.pt)



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

**mecanismos de controlo existentes pela natureza de funções dos diversos intervenientes;**

**iv. O Conselho de Administração nunca foi informado da existência dessa falta de publicação em tempo.**

86. Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
87. Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, implica a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.
88. O membro do Conselho de Administração que ora se pronuncia, no período de duração do seu mandato, dedicou atenção, de forma escrupulosa, ao cumprimento das formalidades decorrentes dos quadros legais vigentes.
89. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjetivo da responsabilidade, pelo que a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado.

**VIII. A relevação da responsabilidade financeira sancionatória**

90. Ainda que assim não se entenda, o que com o maior respeito por este mui Douto Tribunal, não se concede,
91. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respetivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.
92. Assim:
- a) Nem o Conselho de Administração, nem o ora exponente, atuaram com qualquer grau de culpa, seja a que título for; pelo contrário, atuaram convictos da legalidade do ato;





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

- b) Mesmo que assim não fosse, a autorização do pagamento efetuada antes da respetiva publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, a ser imputada ao Conselho de Administração, ou a algum ou alguns dos seus membros, apenas seria a título de negligência;
- c) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que foi autorizado o pagamento, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção dessa irregularidade por não detetada;
- d) O ora alegante nunca foi censurado pelo Tribunal de Contas, ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões *sub judice* ou outras.
93. Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.
94. Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.
95. Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pelo Conselho de Administração, cuja atenção estava compreensível e prioritariamente focada no combate à pandemia no âmbito das suas competências de gestão.

### **IX. Conclusão**

De todo o exposto:

1. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre) foi efetuado ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP, e cumpriu todos os ditames legais da fase pré contratual.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

2. Este procedimento teve por objeto a aquisição de antiviricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.
3. Os medicamentos contratados destinam-se ao tratamento da infeção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), cujo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reativação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
4. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar.
5. O contrato é legal.
6. Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração desconhecia em absoluto, como se demonstrou, que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efetuada.
7. Ao contrário, o Conselho de Administração estava plenamente convicto que a despesa objeto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respetivos requisitos de eficácia.
8. A publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos foi efetuada.
9. O atraso nessa publicação e o pagamento antes da mesma, emergiu de um mero e lamentável lapso da técnica superior do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida essa função, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
10. A verificação da conformidade legal e financeira competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
11. Deste lapso, não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.
12. Os princípios ínsitos ao disposto no artigo 127.º do CCP não foram em momento algum beliscados, dado que se trata de medicamentos exclusivos.





**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

13. O Conselho de Administração sempre implementou, e tem vindo a reforçar, as medidas de controlo interno para garantir o rigoroso cumprimento do quadro legal inerente à execução dos procedimentos de contratação e dos contratos públicos que outorga, tanto no domínio da contratação pública, como no financeiro.
14. Na vastidão do exercício das suas competências, no quadro organizacional e circunstancial descritos, não lhe era exigível outro comportamento;
15. No caso em apreço, verifica-se a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa pelo que, e em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
16. Ainda que assim não se entenda, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
17. Contudo, reconhece-se a importância do Douto Relato, na melhoria contínua dos procedimentos, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado, por lapsos, antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, o conselho de administração, cada um dos seus membros e o ora exponente, estavam e estão veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a evitar situações idênticas, que julgamos impossível face às medidas de controlo reforçadas.
18. Por fim, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Douta análise efetuada no Relato, o processo de revisão de procedimentos foi ainda mais potenciado, para garantir o rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning).

Termos em que,

27/28



Av. da Zarco, Palácio do Governo Regional, 3.º andar, 8004-627 Funchal • Telf. (+351) 281 212 001

[www.madeira.gov.pt/drnp](http://www.madeira.gov.pt/drnp) • [drnp@madeira.gov.pt](mailto:drnp@madeira.gov.pt)



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA**  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS  
Direção Regional da Administração Pública

A. tendo em conta que o responsável visado não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, não tendo a sua conduta, por ação ou omissão, provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 5 das conclusões do Relato da SRMTC, sumarizada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.

Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,

B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar.

Com os melhores cumprimentos.

O Diretor Regional da Administração Pública,

Pedro Santos Gouveia







LUÍS MIGUEL PINTO CORREIA VELOSA DE FREITAS



TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2192/2023  
2023/8/8



*V. i.  
Pinto  
U. A. T.  
8/8/23  
1 d.*

**Mm.º Juiz Conselheiro**  
**Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia**  
**Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas**  
**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**9000-051 Funchal**

Sua Referência:  
Proc. n.º 01 I2I - AUD/FC

Sua Comunicação:  
S. 2831/2023

N/ Ofício:

Serviço de Saúde da RAM, EPERAM  
**SAÍDA**  
**S.23003703** 2023/08/02  
Classificação: 8.1.6

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia.

**Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas**, na qualidade, de Vogal do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (SESARAM, EPERAM), notificado no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem expor o seguinte:

**I. O Relato**

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (Tdc), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:



1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento, a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/ IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.
2. Desses contratos foram auditados 6 (seis), num montante que ascendeu a um total de 7 795 087 € (s/ IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.
3. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
  - a. Em dois procedimentos (n.º BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante (ao preverem um prazo de validade), situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
  - b. Noutros dois procedimentos (n.º BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 202110087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.
  - c. As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.



- d. Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.
- e. O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º 1 do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.
- f. Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 facturas (59,2% de um total de 223 facturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
- g. A factualidade sumarizada na precedente alínea d) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sumarizada no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC].

3

## II. Pronúncia sobre o Relato - o contraditório

- a) Do Relato extrai-se que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável.
- b) Efetivamente, o quadro síntese das eventuais infrações financeiras que são imputadas aos membros do Conselho de Administração, subsume-se ao seguinte:



- i. **Descrição da situação de facto-** O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070 produziu efeitos financeiros antes da publicitação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos;
  - ii. **Normas inobservadas-** artigo 127.º, n.º 3 do CCP;
  - iii. **Responsabilidade financeira sancionatória-** artigo 65.º, n.º 1, alínea b).
  - iv. **Itens do Relato-** 2.1E, 2.3.1 e 2.3.1.1.
- c) É sobre este edifício acusatório que incide a pronúncia, sem prejuízo de atentarmos com todo o rigor em todo o enunciado do Relato que é sempre uma oportunidade de melhoria dos procedimentos desta entidade.
- d) Contudo, considera-se por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Duto Relato, o que adiante nos propomos efetuar.
- e) Antes disso deixamos uma breve nota quanto ao indicado atraso dos pagamentos referido no Relato, salientando que ele resulta apenas e só dos constrangimentos financeiros com que esta entidade se debate e que permanentemente procura mitigar. Por outro lado e como bem evidenciou o Relato, desse atraso não resultou qualquer sobrecusto adverso ao interesse público, pois não foi exigido o pagamento de juros.

4

### III. Enquadramento organizacional

1. O Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (adiante denominado por SESARAM, EPERAM), é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem as normas previstas nos seus Estatutos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.



2. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 3.º, o SESARAM, 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 e ainda assumir atribuições na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>2</sup>
3. Tem a visão de ser reconhecido pela prestação de cuidados, como importante fator de prosperidade e sustentabilidade, pela criação de valor em saúde com a cultura organizacional centrada no doente e nas suas necessidades e afirmar-se como referência na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>3</sup>
4. Trata-se do único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover.
5. Missão esta, que, destaca-se, envolve um direito fundamental, o direito à saúde, constitucionalmente protegido no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa "*todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover*".
6. É, pois, inequívoco, que, sem desprimor para outras, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um caráter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às atividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização.
7. O SESARAM, EPERAM inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, dinamizando a sua ação pelos seguintes estabelecimentos:
  - a) O Hospital Dr. Nélio Mendonça;
  - b) O Hospital dos Marmeleiros;
  - c) A Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada;
  - d) O Centro Dr. Agostinho Cardoso;
  - e) Os centros de saúde, concelhios e respetivas extensões, que perfazem

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º1 do Regulamento n.º 1/2023, Regulamento Interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, I.º S, de 31 de maio de 2023.

<sup>3</sup> Artigo 2.º, n.º2 do citado Regulamento n.º 1/2023.



um total de 47 estabelecimentos.

8. Para o exercício da sua actividade o SESARAM executa 6ctualizado cerca de 300 milhões de euros por ano, como se extrai do seguinte quadro relativo aos anos entre 2019 e 2022:

Tipo de despesa	2019	2020	2021	2022
Despesas com pessoal	167 414 710,91 €	184 788 115,28 €	210 717 819,78 €	200 826 941,09 €
Despesas com bens e serviços correntes	52 833 226,58 €	78 990 352,37 €	123 218 922,41 €	75 698 981,93 €
Outras despesas correntes	248 428,00 €	333 633,70 €	336 831,57 €	185 102,57 €
Juros e outros encargos	4 663 161,07 €	3 241 128,33 €	3 010 606,37 €	2 340 744,55 €
Despesas com bens de investimento	5 748 583,15 €	2 772 851,65 €	5 986 700,32 €	3 206 623,45 €
Transferências	75 016 500,00 €	10 000,00 €	925 733,24 €	12 500,00 €
<b>Total</b>	<b>305 924 609,71 €</b>	<b>270 136 081,33 €</b>	<b>344 196 613,69 €</b>	<b>282 270 893,59 €</b>

9. Por outro lado, integra mais de seis mil trabalhadores, distribuídos pelas várias carreiras profissionais.
10. Neste contexto, resulta claro que é muito vasto e diversificado o elenco das competências cometidas ao Conselho de Administração, que, para tanto, é coadjuvado pelos vários órgãos e serviços que integram esta entidade, nos termos dos Estatutos e regulamento interno, em cada momento, em vigor.<sup>4</sup>

6

#### IV. Enquadramento circunstancial

11. No caso em apreço, o enquadramento circunstancial é por demais importante, desde logo porque o mandato do Conselho de Administração que ora se pronuncia, se iniciou em primeira linha no dia 15 de novembro de 2019<sup>5</sup> e logo em 30 de janeiro de 2020, o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, foi decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020.

<sup>4</sup> Artigo 10.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 848/2019, publicada no JORAM, I.ª Série, n.º 179, de 14 de novembro.



12. Assim, a pandemia impôs a adoção de medidas 7ctualizado7 e urgentes, mormente no domínio da contratação pública, que naturalmente 7ctualiza toda a actividade desta entidade que se empenhou de forma determinante, designadamente na execução do Plano de Contingência para Infeções Emergentes: Novo Coronavírus, da Região Autónoma da Madeira, Versão 2.0, de 3 de fevereiro de 2020, 7ctualizado em 10 de março desse ano, que descreve como a Região Autónoma da Madeira (RAM) preparou e iria gerir a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV.
13. Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das autoridades de saúde regional nacional e internacional e do Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, bem como da tutela, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência.
14. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID – 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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 reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região. 7  
#
15. Este desiderato 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.

16. 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.
17. Como é do conhecimento público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal. Nesta senda foi público que *“Janeiro de 2021 foi, de facto, um verdadeiro pesadelo no que toca ao impacto do Serviço Nacional de Saúde, com os óbitos e internamentos, nomeadamente em UCI, a atingirem valores recorde. Foi aliás, nesse mês, que se deu a terceira vaga da pandemia, com Portugal a atingir mais de 300 mil casos e mais de 5.700 óbitos, em termos acumulados. Recorde-se que a 28 de janeiro de 2021 foram declarados 303 óbitos em Portugal associados à Covid, isto é, um máximo de sempre.(...) no dia 1 de fevereiro de 2021 estavam 6.869 internadas nos hospitais, isto é, um máximo de sempre, sendo que quatro dias depois (a 5 de fevereiro) foi atingido o recorde de internamentos em UCI, com 904 pessoas nessas unidades. Esta elevada pressão, levou inclusive, o Ministério da Saúde a aceitar a ajuda de países europeus que disponibilizaram equipas para ajudar no tratamento de doentes infetados pela Covid-19 nos hospitais portugueses.”*<sup>6</sup>

Em suma, *“três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavírus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em Portugal.”*<sup>7</sup>

18. Assim, no ano 2021 e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de exceção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, reflectidos nas sucessivas Resoluções de

<sup>6</sup> <https://eco.sapo.pt>

<sup>7</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h





Governo e nas actualizações sucessivas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM.

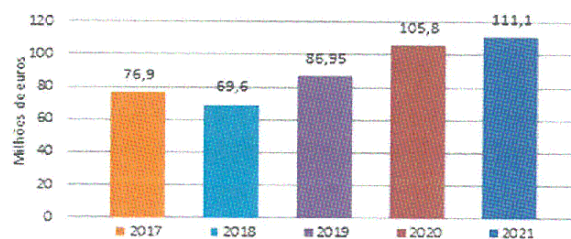
19. Como já referido, no domínio da contratação pública e da actividade do Núcleo de Aprovisionamento, os reflexos da pandemia foram verdadeiramente avassaladores, dado que a um aumento da necessidade de resposta às necessidades de bens e serviços emergentes para tratamento, prevenção e mitigação do COVID19 e a manutenção em geral da prestação de cuidados de saúde, se associaram não só a diminuição significativa da capacidade de resposta dos operadores económicos, aos constrangimentos logísticos e de transporte de mercadorias, particularmente agravados na nossa Região insular, bem como as dificuldades internas no que respeita à disponibilidade dos recursos humanos, dado o confinamento inicialmente obrigatório e, posteriormente, emergente da necessidade de acompanhamento de filhos menores, doença do próprio ou de contactos próximos, teletrabalho, entre outros.
20. Neste sentido e para espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área, apresentamos de seguida a evolução das adjudicações efectuadas pelo SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si (ver quadro 1)
21. É inequívoco que esta entidade dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere do quadro 2, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria, no que a este Conselho de Administração respeita.

9

M

QUADRO 1

Valores adjudicados com IVA





QUADRO 2

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5 389
2021	3 910	5 508

22. Acresce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, que tem apresentado a seguinte evolução:

Representatividade do volume de contratação de produtos farmacêuticos na globalidade das contratações do SESARAM EPERAM	2017	2018	2019	2020	2021
	46%	40%	44%	41%	40%

23. Do ponto de vista financeiro, o panorama descrito também se replicou, sendo que o volume de pagamentos é muito assinalável, como resulta do seguinte quadro:

Pagamentos	2019	2020	2021	2022
	305 924 609,71 €	270 136 081,33 €	344 196 613,69 €	282 270 893,59 €

10

24. Assim, não se pode olvidar que situações absolutamente excepcionais como as que se vivenciaram pelo SESARAM, EPERAM, exigiram obrigatoriamente medidas também elas de exceção, por forma a dar resposta, como se deu, às necessidades de combate, prevenção e mitigação da pandemia e, bem assim, da prestação de cuidados de saúde à população.
25. A pandemia configura um evento irresistível e, enquanto tal, um caso de força maior, colocou claramente em crise o funcionamento do serviço em parâmetros normais.
26. É pois, neste contexto que se enquadra a alegada e eventual infracção financeira que no Relato vem agora imputada ao Conselho de Administração.



**V. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antiviricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)**

27. Como muito bem nota o Douto Relato, que aliás começa por efectuar um relevante e muito assinalável enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento e dos próprios Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, EPE) que aproveitamos o ensejo para louvar, o procedimento de contratação em análise foi dinamizado ao abrigo de um **acordo quadro**, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP.
28. O contrato que daí emergiu tem por objecto a **aquisição de antiviricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.**, como se extrai, desde logo, dos documentos do Contrato Público de Aprovisionamento dos SPMS, EPE juntos ao processo auditado.
29. Sem prejuízo de todo o rigor e empenho no cumprimento de todos os ditames legais inerentes à contratação pública que o SESARAM, sempre promoveu e está permanentemente dedicado a tal desiderato, infeliz e lamentavelmente, no quadro pandémico acima descrito, a exigência e 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 emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.
30. Ressalta que foi o único processo em que o pagamento foi efectuado antes dessa publicação.
31. Tratou-se de um mero e lamentável lapso da técnica do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
32. Lapso esse, que se reflectiu na proposta de autorização de pagamento proferida a 28 de abril de 2021, submetida pelo Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira ao Conselho de Administração.

11



33. Os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa, destinam-se ao tratamento da infeção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da infeção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.
34. A terapêutica antirretrovírica é um elemento fulcral para assegurar o controlo da doença e para a melhoria do prognóstico e da qualidade de vida do doente, sendo, ainda, do ponto de vista epidemiológico, um elemento central para alcançar o objetivo de controlo da epidemia;
35. Por outro lado, a adesão à terapêutica antirretrovírica constitui um fator crítico para o sucesso dessa terapêutica e um fator central no sucesso clínico e epidemiológico, pelo que devem ser eliminados ou minimizados todos os fatores que a possam perturbar, dificultar ou impedir.
36. Neste contexto, o respectivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
37. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6716/2012, de 9 de maio, do Secretário de Estado da Saúde, que estabelece regras específicas para a dispensa das terapêuticas com antirretrovíricos às pessoas que vivem com VIH/sida e adequada utilização do sistema SI.VIDA.
38. Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.

12



39. Assim, no caso em análise, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves consequências que daí adviriam para os doentes, que cumpria acima de tudo evitar, o que levou a assumir como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha a publicação do referido contrato em ato imediato.
40. **Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração e a ora exponente em específico, desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada, nem nunca tal coisa poderia sequer constituir uma mera possibilidade de acontecer.**
41. **Ao contrário, o Conselho de Administração e a ora exponente em concreto, estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais e financeiras aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.**
42. A verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
43. O princípio da legalidade é um dos principais vectores que norteiam a actuação pública e que o SESARAM, EPERAM, representado pelo Conselho de Administração sempre priorizou na estratégia de atuação que define para os serviços que dirige.
44. Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nos diferentes sectores e os diferentes níveis de controlo, conjecturam que estão asseguradas as questões técnicas e procedimentos, não sendo possível, muito menos exigível ao órgão de topo da organização verificar todos os incontáveis requisitos legais aplicáveis, que no caso concreto obedece a um apertado circuito de controlo desde o núcleo de aprovisionamento ao núcleo de gestão financeira.

13



De outro modo, difícil se tornaria o exercício de todos os poderes de gestão, para além das inúmeras competências específicas elencadas nos seus Estatutos,<sup>8</sup>.

45. Para tanto existem os respectivos serviços de apoio logístico, a quem incumbem as várias competências expressas em sede do regulamento interno, designadamente a execução dos procedimentos de contratação e a preparação dos pagamentos, no estrito cumprimento do quadro legal aplicável.
46. Ainda assim, sustentamos que o lapso também não deve ser imputado aos respectivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, a técnica que não publicou e a respetiva cadeia hierárquica.

#### VI. A *ratio legis* do artigo 127.º do CCP

47. O artigo 127.º do CCP, na redacção aplicável ao procedimento de contratação *sub judice*<sup>9</sup>, sob a epígrafe “*Publicitação e eficácia do contrato*”, estatui no número 1 que “A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.”. adiantando no n.º 3 que “*A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.*”
48. Esta disposição é aplicável ao contrato em análise, por via remissiva do vertido no n.º 1 do artigo 259.º do CCP, na redacção em vigor.
49. Contudo, impõe-se novamente realçar a *ratio legis* inerente a este dispositivo legal, destacando-se em primeiro lugar que vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.

14

<sup>8</sup> Artigo 10.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM

<sup>9</sup> Redacção do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.



50. Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade. Como sustenta Jorge Andrade da Silva<sup>10</sup> o aludido princípio "Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos".
51. Ora, a concorrência é o princípio - tronco da contratação pública, que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.
52. Por outro lado, o princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves<sup>11</sup> "...tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante."
53. Já o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.
54. Posto isto, afigura-se que na contratação em análise nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos dos co-contratantes.
55. Acresce que tudo o mais que era legalmente exigido foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP.
56. Também se salienta, por muito relevante, que a publicação no Portal Base foi efectuada, pelo que o n.º 1 do artigo 127.º já citado foi cumprido.
57. Ainda que, lamentavelmente e por mero lapso, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato.
58. Por fim, é muito importante ter presente que, em verdade, deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz

15

<sup>10</sup> Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e actualizada.

<sup>11</sup> in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383



a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.

#### VII. As medidas de controlo interno implementadas e a implementar

59. Na esteira do exposto, também reiteramos ao já expendido no decurso da Auditoria, que o SESARAM, EPERAM sempre esteve e continua a estar muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, designadamente no âmbito da contratação pública e da área financeira, sendo do vosso Douto conhecimento que todos os contratos submetidos a fiscalização prévia têm sido objeto do competente Visto, indicador que é significativo do nosso empenho neste desiderato.
60. Assim, temos investido muito na formação profissional nestes domínios, como se demonstra no seguinte quadro:

ANO	NOME DA FORMAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	SERVIÇO
2020	CONTRATAÇÃO PÚBLICA	2	APROVISIONAMENTO
2020	LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	2	FINANCEIROS
2020	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	FINANCEIROS
2021	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	5	APROVISIONAMENTO
2021	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	FORGEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA	1	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DO CONTRATO	6	2 - FINANCEIROS; 4 - APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	5	3 - FINANCEIROS; 2 - APROVISIONAMENTO
TOTAL		27	

16





61. Mais e concretamente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções no Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente como se infere de diversos documentos internos.
62. Salientamos que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, salientando-se:
- i) Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP;
  - ii) Verificação por *check list* dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;
  - iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em Setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente.
63. Novamente em 2023, foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último.
64. Ademais, no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma acção de formação subordinada ao tema: "Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV" - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explanar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos." Esta acção teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento.
65. Sem prejuízo do exposto, sendo certo que se têm procurado introduzir melhorias nos procedimentos internos relativos aos pagamentos e respectivas autorizações, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e

17

M



impulsionados pela Doutra análise efectuada no Relato, estamos a preparar novos procedimentos neste domínio, garantindo o maior rigor na conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM.<sup>12</sup>

66. Concomitantemente, importa também referir que a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning), contratado pela Direção Regional de Informática, na sequência do Concurso Limitado por Prévia Qualificação PROCESSO N.º DRI - 23/CLPQ/2021 para a aquisição, em aluguer operacional, de um software de gestão e diversos serviços associados para entidades do Governo Regional da Madeira, que se encontra em curso, vai agilizar toda a componente de gestão financeira, incluindo os procedimentos de pagamentos, o que não é possível com o sistema informático NAVISION actualmente em vigor, em que a informação de pagamento submetida ao Conselho ainda é processada manualmente.
67. Em suma, reconhecemos as fragilidades identificadas no Doutra Relato, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, estamos veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a salvaguardar todos os formalismos que conferem legalidade e eficácia.

18

4

#### VIII. Os pressupostos da responsabilidade financeira- a inexistência de culpa

68. Nesta matéria o Relato em análise, aduz como norma, alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que assim dispõe, sob a epígrafe "*Responsabilidades financeiras sancionatórias*"
- "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*
- (...)*
- b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

<sup>12</sup> Publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023



(...)"

69. Ora, em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 e n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão "o agente ou agentes da ação", e a responsabilidade financeira infracional só ocorre se a acção for praticada com culpa, requisito que não se verifica no presente caso.
70. De facto, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente ou seja, é um dos requisitos da conduta irregular, do qual depende a circunstância de poder afirmar-se estarmos perante uma infração financeira.
71. Assim, a análise da culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade.
72. Com refere JOÃO FRANCO DO CARMO <sup>13</sup>a propósito da responsabilidade financeira  
*"A avaliação da culpa é, aliás, comum às duas formas de responsabilidade financeira em causa, estando afastada uma responsabilização objectiva ou pelo risco. Dependem, por isso, de uma imputação moral da infracção ao seu autor, por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas".*
73. Mais sustenta DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO<sup>14</sup> *"a culpa só pode ser censurabilidade da acção, por o culpado ter actuado contra o dever, quando podia ter actuado de acordo com ele.", uma vez que o "poder de agir de outra maneira (...) é (...) requisito irrenunciável do conceito de culpa".*
74. Segundo o mesmo Autor, em Direito Penal a culpa tem como pressuposto a liberdade do agente, *"sendo esta um «juízo de censura» cuja materialidade advém da atitude do agente manifestada no ato ilícito (tipificado como tal) a qual pode configurar um tipo de culpa dolosa ou negligente".<sup>15</sup>*

19

<sup>13</sup> A responsabilização financeira efectuada por jurisdição especial, JOÃO FRANCO DO CARMO

<sup>14</sup> in, Direito Penal, Parte Geral, TOMO I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2007.

<sup>15</sup> Obra citada



75. Continua referindo que, *“o ilícito-típico doloso comprova-se quando “o seu cometimento deve imputar-se a uma atitude íntima do agente contrária ou indiferente ao Direito e às suas normas; se uma tal comprovação se não alcançar ou dever ser negada, o facto só poderá eventualmente vir a ser punido a título de negligência (se esta se verificar e a espécie de delito cometido for punível também a esse título).”*
76. Neste particular, o artigo 15.º do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe “Negligência” estatui que *“Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*
- a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou*
  - b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.”*
77. Adita o Autor acima referido que *“nos factos negligentes, o conteúdo da culpa é, de igual modo, dado pela censurabilidade da atitude descuidada ou leviana revelada pelo agente, sendo necessário apurar se o mesmo se encontrava em condições de, atentos os seus conhecimentos e as suas capacidades pessoais, cumprir “o dever de cuidado” ou se se encontrava em condições de evitar o resultado, cuja análise deve fundamentar-se no “cerne da culpa material” das funções desempenhadas no sistema em que se insere a tipificação.”<sup>16</sup>*
78. Há que ter ainda presente o entendimento jurisprudencialmente pacífico, de que *“age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)”<sup>17</sup>.*
79. De tudo o que vem dito resulta que, *in casu* o Conselho de Administração, e os seus membros individualmente, não agiram com qualquer tipo de culpa, nem sequer

20

M

<sup>16</sup> Obra citada

<sup>17</sup> cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-19893



negligente, desde logo porque atuaram plenamente convictos da legalidade do pagamento que estavam a autorizar e posteriormente da execução da operação bancária que efectivou o pagamento, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de nessa qualidade, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efectuada.

80. Na vastidão do exercício das suas competências, cruciais para o regular desenvolvimento da missão desta entidade- prestação de cuidados de saúde- num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação pelo órgão máximo de gestão do cumprimento do ato de publicação do contrato celebrado – *considerando a distribuição de tarefas e os diferentes níveis de controlo em cada um dos Núcleos de Aprovisionamento e de Gestão Financeira, e por sua vez, na relação entre cada uma destas estruturas, que se assume ordenada e eficaz no controlo dos inúmeros processos tramitados diariamente* - paralisaria a organização e colocaria definitivamente em causa o interesse público que subjaz à referida missão, com todas as graves consequências que daí resultariam para a Saúde na Região.
81. *Conclui-se assim que o ora pronunciante actuou como uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.*
82. Não lhe era exigível outra conduta.
83. Mais, como já aduzido, à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)
84. Esta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «*Erro sobre a ilicitude*», dispõe que: «*1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável;*»

21





85. Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação, não é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:
- i. **Os membros do Conselho de Administração, quando autorizaram o pagamento em causa estavam totalmente convictos que estavam a atuar de acordo com a lei;**
  - ii. **Basearam-se na proposta que lhe foi apresentada, que nada ressaltava, sendo certo que cabia aos serviços envolvidos analisar a legalidade e consistência dos documentos de despesa, nomeadamente a publicação do contrato.**
  - iii. **A autorização de pagamento é consequência de outros atos procedimentais prévios, onde se inclui designadamente a publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, cuja execução não compete ao Conselho de Administração, nem a nenhum dos seus membros face à estrutura organizativa e mecanismos de controlo existentes pela natureza de funções dos diversos intervenientes;**
  - iv. **O Conselho de Administração nunca foi informado da existência dessa falta de publicação em tempo;**
86. Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
87. Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, implica a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.
88. O membro do Conselho de Administração que ora se pronuncia, no seu mandato, tem dedicado atenção de forma escrupulosa ao cumprimento das formalidades decorrentes dos quadros legais vigentes.

22

M



89. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjectivo da responsabilidade, a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado.

#### VIII. A relevação da responsabilidade financeira sancionatória

90. Ainda que assim não se entenda, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,
91. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respectivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.
92. Assim:
- a) Nem o Conselho de Administração, nem os membros deste órgão que executaram a operação bancária, nem a ora exponente atuaram com qualquer grau de culpa, seja a que título for, pelo contrário, atuaram convictos da legalidade do acto;
  - b) Mesmo que assim não fosse, a autorização do pagamento efectuada antes da respectiva publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, a ser imputada ao Conselho de Administração, ou a algum ou alguns dos seus membros, apenas seria a título de negligência;
  - c) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que foi autorizado o pagamento, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção dessa irregularidade por não detectada;
  - d) A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões *sub judice* ou outras.
93. Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.

23



94. Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.
95. Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pelo Conselho de Administração, cuja atenção estava compreensível e prioritariamente focada no combate à pandemia no âmbito das suas competências de gestão.

#### **IX. Conclusão**

De todo o exposto:

1. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre) foi efectuado ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP e cumpriu todos os ditames legais da fase pré contratual.
2. Este procedimento teve por objecto a aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.
3. Os medicamentos contratados destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), cujo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
4. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar.
5. O contrato é legal.
6. Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada.
7. Ao contrário, o Conselho de Administração estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.

24







8. A publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos foi efectuada.
9. O atraso nessa publicação e o pagamento antes da mesma, emergiu de um mero e lamentável lapso da técnica superior do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida essa função, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
10. A verificação da conformidade legal e financeira competia aos serviços intermédios, concretamente ao concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
11. Deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.
12. Os princípios ínsitos ao disposto no artigo 127.º do CCP não foram em momento algum beliscados, dado que se trata de medicamentos exclusivos.
13. O Conselho de Administração sempre implementou e tem vindo a reforçar as medidas de controlo interno para garantir o rigoroso cumprimento do quadro legal inerente à execução dos procedimentos de contratação e dos contratos públicos que outorga, tanto no domínio da contratação público, como no financeiro.
14. Na vastidão do exercício das suas competências, no quadro organizacional e circunstancial descritos não lhe era exigível outro comportamento;
15. No caso em apreço, verifica-se a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
16. Ainda que assim não se entenda, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
17. Contudo, reconhece-se a importância do Douto Relato, na melhoria continua dos procedimentos, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efectuado, por lapso, antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, o

25

*M*



conselho de administração, cada um dos seus membros e a ora exponente, estão veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a evitar situações idênticas, que julgamos impossível face às medidas de controlo reforçadas.

18. Por fim, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Douta análise efectuada no Relato, o processo de revisão de procedimentos foi ainda mais potenciado, para garantir o rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning).

Termos em que,

- A. tendo em conta que o responsável visado não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, não tendo a sua conduta, por ação ou omissão, provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 5 das conclusões do Relato da SRMTC, sumarizada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.**

26

**Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,**

- B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar.**

Por fim e sem prejuízo de tudo o que se explanou, realça-se a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas, que se reputa como dinamizadoras da melhoria contínua



da qualidade da atuação do SESARAM, EPERAM, que se traduz no empenho em continuar a promover essa melhoria contínua.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração

---

Luís Miguel Pinto Correia Velosa de Freitas





## FILIPA MICAELA PINA DE JESUS CATANHO FERNANDES RODRIGUES



TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

**E** 2193/2023  
2023/6/8



*Vi.  
Paulo H. Pereira Gouveia  
U.A.T.  
8/8/23  
1*

**Mm.º Juiz Conselheiro**  
**Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia**  
**Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas**  
**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**9000-051 Funchal**

Sua Referência:  
Proc. n.º 01 I2I - AUD/FC

Sua Comunicação:  
S. 2831/2023

N/ Ofício:

Serviço de Saúde da RAM, EPERAM

**SAÍDA**

**S.23003704** 2023/08/02

Classificação: 8.1.5

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia.

**Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho Fernandes Rodrigues**, na qualidade, de Vogal 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, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem expor o seguinte:

### I. O Relato

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (Tdc), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:

1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento,



- a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/ IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.
2. Desses contratos foram auditados 6 (seis), num montante que ascendeu a um total de 7 795 087 € (s/ IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.
3. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
- a. Em dois procedimentos (n.º BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante (ao preverem um prazo de validade), situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
- b. Noutros dois procedimentos (n.º BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 202110087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.
- c. As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.
- d. Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.



- e. O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º I do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.
- f. Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 facturas (59,2% de um total de 223 facturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
- g. A factualidade sumarizada na precedente alínea d) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sumarizada no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC].

## II. Pronúncia sobre o Relato - o contraditório

3

- a) Do Relato extrai-se que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável.
- b) Efetivamente, o quadro síntese das eventuais infrações financeiras que são imputadas aos membros do Conselho de Administração, subsume-se ao seguinte:
  - i. **Descrição da situação de facto**- O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070 produziu efeitos financeiros antes da publicitação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos;
  - ii. **Normas inobservadas**- artigo 127.º, n.º 3 do CCP;
  - iii. **Responsabilidade financeira sancionatória**- artigo 65.º, n.º 1, alínea b).
  - iv. **Itens do Relato**- 2.1E, 2.3.1 e 2.3.1.1.
- c) É sobre este edifício acusatório que incide a pronúncia, sem prejuízo de atentarmos com todo o rigor em todo o enunciado do Relato que é sempre uma oportunidade de melhoria dos procedimentos desta entidade.



- d) Contudo, considera-se por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Douro Relato, o que adiante nos propomos efetuar.
- e) Antes disso deixamos uma breve nota quanto ao indicado atraso dos pagamentos referido no Relato, salientando que ele resulta apenas e só dos constrangimentos financeiros com que esta entidade se debate e que permanentemente procura mitigar. Por outro lado e como bem evidenciou o Relato, desse atraso não resultou qualquer sobrecusto adverso ao interesse público, pois não foi exigido o pagamento de juros.

### III. Enquadramento organizacional

1. O Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (adiante denominado por SESARAM, EPERAM), é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem as normas previstas nos seus Estatutos.<sup>1</sup>
2. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 3.º, o SESARAM, 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 e ainda assumir atribuições na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>2</sup>
3. Tem a visão de ser reconhecido pela prestação de cuidados, como importante fator de prosperidade e sustentabilidade, pela criação de valor em saúde com a cultura organizacional centrada no doente e nas suas necessidades e afirmar-se como referência na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>3</sup>
4. Trata-se do único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade

4

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º1 do Regulamento n.º 1/2023, Regulamento Interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, 1.º S, de 31 de maio de 2023.

<sup>3</sup> Artigo 2.º, n.º2 do citado Regulamento n.º 1/2023.



promover.

5. Missão esta, que, destaca-se, envolve um direito fundamental, o direito à saúde, constitucionalmente protegido no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa “*todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover*”.
6. É, pois, inequívoco, que, sem desprimor para outras, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um carácter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às actividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização.
7. O SESARAM, EPERAM inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, dinamizando a sua ação pelos seguintes estabelecimentos:
  - a) O Hospital Dr. Nélio Mendonça;
  - b) O Hospital dos Marmeleiros;
  - c) A Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada;
  - d) O Centro Dr. Agostinho Cardoso;
  - e) Os centros de saúde, concelhios e respetivas extensões, que perfazem <sup>5</sup> um total de 47 estabelecimentos.
8. Para o exercício da sua actividade o SESARAM executa 5 atualizado cerca de 300 milhões de euros por ano, como se extrai do seguinte quadro relativo aos anos entre 2019 e 2022:

Tipo de despesa	2019	2020	2021	2022
Despesas com pessoal	167 414 710,91 €	184 788 115,28 €	210 717 819,78 €	200 826 941,09 €
Despesas com bens e serviços correntes	52 833 226,58 €	78 990 352,37 €	123 218 922,41 €	75 698 981,93 €
Outras despesas correntes	248 428,00 €	333 633,70 €	336 831,57 €	185 102,57 €
Juros e outros encargos	4 663 161,07 €	3 241 128,33 €	3 010 606,37 €	2 340 744,55 €
Despesas com bens de investimento	5 748 583,15 €	2 772 851,65 €	5 986 700,32 €	3 206 623,45 €
Transferências	75 016 500,00 €	10 000,00 €	925 733,24 €	12 500,00 €
<b>Total</b>	<b>305 924 609,71 €</b>	<b>270 136 081,33 €</b>	<b>344 196 613,69 €</b>	<b>282 270 893,59 €</b>

9. Por outro lado, integra mais de seis mil trabalhadores, distribuídos pelas várias carreiras profissionais.
10. Neste contexto, resulta claro que é muito vasto e diversificado o elenco das



competências cometidas ao Conselho de Administração, que, para tanto, é coadjuvado pelos vários órgãos e serviços que integram esta entidade, nos termos dos Estatutos e regulamento interno, em cada momento, em vigor.<sup>4</sup>

#### IV. Enquadramento circunstancial

11. No caso em apreço, o enquadramento circunstancial é por demais importante, desde logo porque o mandato do Conselho de Administração que ora se pronuncia, se iniciou em primeira linha no dia 15 de novembro de 2019<sup>5</sup> e logo em 30 de janeiro de 2020, o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, foi decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020.
12. Assim, a pandemia impôs a adoção de medidas atualizadas<sup>6</sup> e urgentes, mormente no domínio da contratação pública, que naturalmente atualiza toda a actividade desta entidade que se empenhou de forma determinante, designadamente na execução do 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 a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV.
13. Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das autoridades de saúde regional nacional e internacional e do Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, bem como da tutela, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência.
14. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID – 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções

<sup>4</sup> Artigo 10.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 848/2019, publicada no JORAM, I.ª Série, n.º 179, de 14 de novembro.



e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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 reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.

15. Este desiderato 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.
16. 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.
17. Como é do conhecimento público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal. Nesta senda foi público que *“Janeiro de 2021 foi, de facto, um verdadeiro pesadelo no que toca ao impacto do Serviço Nacional de Saúde, com os óbitos e internamentos, nomeadamente em UCI, a atingirem valores recorde. Foi aliás, nesse mês, que se deu a terceira vaga da pandemia, com Portugal a atingir mais de 300 mil casos e mais de 5.700 óbitos, em termos acumulados. Recorde-se que a 28 de janeiro de 2021 foram declarados 303 óbitos em Portugal associados à Covid, isto é, um máximo de sempre.(...) no dia 1 de fevereiro de 2021 estavam 6.869 internadas nos hospitais, isto é, um máximo de sempre, sendo que quatro dias depois (a 5 de fevereiro) foi atingido o recorde de internamentos em UCI, com 904 pessoas nessas unidades. Esta elevada pressão, levou inclusive, o Ministério da Saúde a aceitar a*

7



*ajuda de países europeus que disponibilizaram equipas para ajudar no tratamento de doentes infetados pela Covid-19 nos hospitais portugueses.*<sup>6</sup>

*Em suma, “três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavírus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em 2021 em Portugal”.*<sup>7</sup>

18. Assim, no ano 2021 e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de exceção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, reflectidos nas sucessivas Resoluções de Governo e nas actualizações sucessivas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM.
19. Como já referido, no domínio da contratação pública e da actividade do Núcleo de Aprovisionamento, os reflexos da pandemia foram verdadeiramente avassaladores, dado que a um aumento da necessidade de resposta às necessidades de bens e serviços emergentes para tratamento, prevenção e mitigação do COVID19 e a manutenção em geral da prestação de cuidados de saúde, se associaram não só a diminuição significativa da capacidade de resposta dos operadores económicos, aos constrangimentos logísticos e de transporte de mercadorias, particularmente agravados na nossa Região insular, bem como as dificuldades internas no que respeita à disponibilidade dos recursos humanos, dado o confinamento inicialmente obrigatório e, posteriormente, emergente da necessidade de acompanhamento de filhos menores, doença do próprio ou de contactos próximos, teletrabalho, entre outros.
20. Neste sentido e para espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área, apresentamos de seguida a evolução das adjudicações efectuadas pelo SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si (ver quadro 1)
21. É inequívoco que esta entidade dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere do quadro 2, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria, no que a este Conselho de Administração respeita.

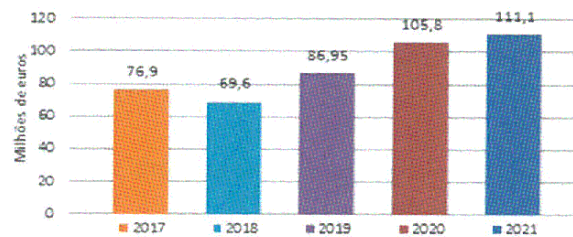
<sup>6</sup> <https://eco.sapo.pt>

<sup>7</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h



QUADRO 1

Valores adjudicados com IVA



QUADRO 2

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5 389
2021	3 910	5 508

9

22. Acresce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, que tem apresentado a seguinte evolução:

Representatividade do volume de contratação de produtos farmacêuticos na globalidade das contratações do SESARAM/EPERAM	2017	2018	2019	2020	2021
	46%	40%	44%	41%	40%

23. Do ponto de vista financeiro, o panorama descrito também se replicou, sendo que o volume de pagamentos é muito assinalável, como resulta do seguinte quadro:

Pagamentos	2019	2020	2021	2022
	305 924 609,71 €	270 136 081,33 €	344 196 613,69 €	282 270 893,59 €

24. Assim, não se pode olvidar que situações absolutamente excepcionais como as que se vivenciaram pelo SESARAM, EPERAM, exigiram obrigatoriamente medidas também elas de exceção, por forma a dar resposta, como se deu, às necessidades de combate, prevenção e mitigação da pandemia e, bem assim, da prestação de cuidados de saúde à população.



25. A pandemia configura um evento irresistível e, enquanto tal, um caso de força maior, colocou claramente em crise o funcionamento do serviço em parâmetros normais.
26. É pois, neste contexto que se enquadra a alegada e eventual infracção financeira que no Relato vem agora imputada ao Conselho de Administração.

**V. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)**

27. Como muito bem nota o Douto Relato, que aliás começa por efectuar um relevante e muito assinalável enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento e dos próprios Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, EPE) que aproveitamos o ensejo para louvar, o procedimento de contratação em análise foi dinamizado ao abrigo de um **acordo quadro**, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP.
28. O contrato que daí emergiu tem por objecto a **aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.**, como se extrai, desde logo, dos documentos do Contrato Público de Aprovisionamento dos SPMS, EPE juntos ao processo auditado.
29. Sem prejuízo de todo o rigor e empenho no cumprimento de todos os ditames legais inerentes à contratação pública que o SESARAM, sempre promoveu e está permanentemente dedicado a tal desiderato, infeliz e lamentavelmente, no quadro pandémico acima descrito, a exigência e 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 emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.
30. Ressalta que foi o único processo em que o pagamento foi efectuado antes dessa publicação.
31. Tratou-se de um mero e lamentável lapso da técnica do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.

10



32. Lاپso esse, que se reflectiu na proposta de autorização de pagamento proferida a 28 de abril de 2021, submetida pelo Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira ao Conselho de Administração.
33. Os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa, destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da infeção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.
34. A terapêutica antirretrovírica é um elemento fulcral para assegurar o controlo da doença e para a melhoria do prognóstico e da qualidade de vida do doente, sendo, ainda, do ponto de vista epidemiológico, um elemento central para alcançar o objetivo de controlo da epidemia;
35. Por outro lado, a adesão à terapêutica antirretrovírica constitui um fator crítico para o sucesso dessa terapêutica e um fator central no sucesso clínico e epidemiológico, pelo que devem ser eliminados ou minimizados todos os fatores que a possam perturbar, dificultar ou impedir.
36. Neste contexto, o respectivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
37. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6716/2012, de 9 de maio, do Secretário de Estado da Saúde, que estabelece regras específicas para a dispensa das terapêuticas com antirretrovíricos às pessoas que vivem com VIH/sida e adequada utilização do sistema SI.VIDA.
38. Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.



39. Assim, no caso em análise, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves consequências que daí adviriam para os doentes, que cumpria acima de tudo evitar, o que levou a assumir como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha a publicação do referido contrato em ato imediato.
40. **Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração e a ora exponente em específico, desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada, nem nunca tal coisa poderia sequer constituir uma mera possibilidade de acontecer.**
41. **Ao contrário, o Conselho de Administração e a ora exponente em concreto, estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais e financeiras aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.**
42. A verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva. 12
43. O princípio da legalidade é um dos principais vectores que norteiam a actuação pública e que o SESARAM, EPERAM, representado pelo Conselho de Administração sempre priorizou na estratégia de atuação que define para os serviços que dirige.
44. Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nos diferentes sectores e os diferentes níveis de controlo, conjecturam que estão asseguradas as questões técnicas e procedimentos, não sendo possível, muito menos exigível ao órgão de topo da organização verificar todos os incontáveis requisitos legais aplicáveis, que no caso concreto obedece a um apertado circuito de controlo desde o núcleo de aprovisionamento ao núcleo de gestão financeira. De outro modo, difícil se tornaria o exercício de todos os poderes de gestão, para além das inúmeras competências específicas elencadas nos seus Estatutos,<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Artigo 10.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM





45. Para tanto existem os respectivos serviços de apoio logístico, a quem incumbem as várias competências expressas em sede do regulamento interno, designadamente a execução dos procedimentos de contratação e a preparação dos pagamentos, no estrito cumprimento do quadro legal aplicável.
46. Ainda assim, sustentamos que o lapso também não deve ser imputado aos respectivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, a técnica que não publicou e a respetiva cadeia hierárquica.

#### VI. A *ratio legis* do artigo 127.º do CCP

47. O artigo 127.º do CCP, na redacção aplicável ao procedimento de contratação *sub judice*<sup>9</sup>, sob a epígrafe "*Publicitação e eficácia do contrato*", estatui no número 1 que "A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.", adiantando no n.º 3 que "*A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.*"
48. Esta disposição é aplicável ao contrato em análise, por via remissiva do vertido no n.º 1 do artigo 259.º do CCP, na redacção em vigor.
49. Contudo, impõe-se novamente realçar a *ratio legis* inerente a este dispositivo legal, destacando-se em primeiro lugar que vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.
50. Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade. Como sustenta Jorge Andrade da Silva<sup>10</sup> o aludido princípio "Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos".

13

<sup>9</sup> Redacção do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.

<sup>10</sup> Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e actualizada.



51. Ora, a concorrência é o princípio - tronco da contratação pública, que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.
52. Por outro lado, o princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves<sup>11</sup> “...tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante.”
53. Já o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.
54. Posto isto, afigura-se que na contratação em análise nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos dos co-contratantes.
55. Acresce que tudo o mais que era legalmente exigido foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP.
56. Também se salienta, por muito relevante, que a publicação no Portal Base foi efectuada, pelo que o n.º 1 do artigo 127.º já citado foi cumprido.
57. Ainda que, lamentavelmente e por mero lapso, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato.
58. Por fim, é muito importante ter presente que, em verdade, deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.

14

#### **VII. As medidas de controlo interno implementadas e a implementar**

59. Na esteira do exposto, também reiteramos ao já expandido no decurso da Auditoria, que o SESARAM, EPERAM sempre esteve e continua a estar muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, designadamente no âmbito da contratação pública e da área financeira, sendo do vosso Douto conhecimento que todos os contratos submetidos a fiscalização prévia têm sido objeto do competente Visto, indicador que é significativo do nosso empenho neste desiderato.

<sup>11</sup> in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383



60. Assim, temos investido muito na formação profissional nestes domínios, como se demonstra no seguinte quadro:

ANO	NOME DA FORMAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	SERVIÇO
2020	CONTRATAÇÃO PÚBLICA	2	APROVISIONAMENTO
2020	LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	2	FINANCEIROS
2020	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	FINANCEIROS
2021	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	5	APROVISIONAMENTO
2021	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	FORGEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA	1	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DO CONTRATO	6	2 - FINANCEIROS; 4 - APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	5	3 - FINANCEIROS; 2 - APROVISIONAMENTO
TOTAL		27	

15

61. Mais e concretamente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções no Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente como se infere de diversos documentos internos.
62. Salientamos que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, salientando-se:
- Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP;
  - Verificação por *check list* dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;



- iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em Setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente.
63. Novamente em 2023, foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último.
64. Ademais, no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma acção de formação subordinada ao tema: "Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV" - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explanar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos." Esta acção teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento.
65. Sem prejuízo do exposto, sendo certo que se têm procurado introduzir melhorias nos procedimentos internos relativos aos pagamentos e respectivas autorizações, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Doutra análise efectuada no Relato, estamos a preparar novos procedimentos neste domínio, garantindo o maior rigor na conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM.<sup>12</sup>
66. Concomitantemente, importa também referir que a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning), contratado pela Direção Regional de Informática, na sequência do Concurso Limitado por Prévia Qualificação PROCESSO N.º DRI - 23/CLPQ/2021 para a aquisição, em aluguer operacional, de um software de gestão e diversos serviços associados para entidades do Governo Regional da Madeira, que se encontra em curso, vai agilizar toda a componente de gestão financeira, incluindo os procedimentos de pagamentos, o que não é possível com o sistema informático NAVISION actualmente em vigor, em que a informação de pagamento submetida ao Conselho ainda é processada manualmente.

16

<sup>12</sup> Publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023



67. Em suma, reconhecemos as fragilidades identificadas no Douro Relato, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, estamos veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a salvaguardar todos os formalismos que conferem legalidade e eficácia.

#### **VIII. Os pressupostos da responsabilidade financeira- a inexistência de culpa**

68. Nesta matéria o Relato em análise, aduz como norma, alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que assim dispõe, sob a epígrafe "*Responsabilidades financeiras sancionatórias*"

*"1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*

*(...)*

*b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

*(...)"*

17

69. Ora, em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 e n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão "*o agente ou agentes da ação*", e a responsabilidade financeira infracional só ocorre se a acção for praticada com culpa, requisito que não se verifica no presente caso.
70. De facto, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente ou seja, é um dos requisitos da conduta irregular, do qual depende a circunstância de poder afirmar-se estarmos perante uma infração financeira.
71. Assim, a análise da culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade.
72. Com refere JOÃO FRANCO DO CARMO <sup>13</sup>a propósito da responsabilidade financeira
- " A avaliação da culpa é, aliás, comum às duas formas de responsabilidade financeira em causa, estando afastada uma responsabilização objectiva ou pelo risco.*

<sup>13</sup> A responsabilização financeira efectuada por jurisdição especial, JOÃO FRANCO DO CARMO



*Dependem, por isso, de uma imputação moral da infracção ao seu autor, por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas”.*

73. Mais sustenta DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO<sup>14</sup> *“a culpa só pode ser censurabilidade da acção, por o culpado ter actuado contra o dever, quando podia ter actuado de acordo com ele.”, uma vez que o “poder de agir de outra maneira (...) é (...) requisito irrenunciável do conceito de culpa”.*
74. Segundo o mesmo Autor, em Direito Penal a culpa tem como pressuposto a liberdade do agente, *“sendo esta um «juízo de censura» cuja materialidade advém da atitude do agente manifestada no ato ilícito (tipificado como tal) a qual pode configurar um tipo de culpa dolosa ou negligente”.*<sup>15</sup>
75. Continua referindo que, *“o ilícito-típico doloso comprova-se quando “o seu cometimento deve imputar-se a uma atitude íntima do agente contrária ou indiferente ao Direito e às suas normas; se uma tal comprovação se não alcançar ou dever ser negada, o facto só poderá eventualmente vir a ser punido a título de negligência (se esta se verificar e a espécie de delito cometido for punível também a esse título).”*
76. Neste particular, o artigo 15.º do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe “Negligência” estatui que *“Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*
- a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou*
- b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.”*
77. Adita o Autor acima referido que *“nos factos negligentes, o conteúdo da culpa é, de igual modo, dado pela censurabilidade da atitude descuidada ou leviana revelada pelo agente, sendo necessário apurar se o mesmo se encontrava em condições de, atentos os seus conhecimentos e as suas capacidades pessoais, cumprir “o dever de cuidado” ou se se encontrava em condições de evitar o resultado, cuja análise deve*

18

<sup>14</sup> in, Direito Penal, Parte Geral, TOMO I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2007.

<sup>15</sup> Obra citada



*fundamentar-se no “cerne da culpa material” das funções desempenhadas no sistema em que se insere a tipificação.”<sup>16</sup>*

78. Há que ter ainda presente o entendimento jurisprudencialmente pacífico, de que “*age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)*”<sup>17</sup>.
79. De tudo o que vem dito resulta que, *in casu* o Conselho de Administração, e os seus membros individualmente, não agiram com qualquer tipo de culpa, nem sequer negligente, desde logo porque atuaram plenamente convictos da legalidade do pagamento que estavam a autorizar e posteriormente da execução da operação bancária que efectivou o pagamento, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de nessa qualidade, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efectuada.
80. Na vastidão do exercício das suas competências, cruciais para o regular desenvolvimento da missão desta entidade- prestação de cuidados de saúde- num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação pelo órgão máximo de gestão do cumprimento do ato de publicação do contrato celebrado – *considerando a distribuição de tarefas e os diferentes níveis de controlo em cada um dos Núcleos de Aprovisionamento e de Gestão Financeira, e por sua vez, na relação entre cada uma destas estruturas, que se assume ordenada e eficaz no controlo dos inúmeros processos tramitados diariamente* - paralisaria a organização e colocaria definitivamente em causa o interesse público que subjaz à referida missão, com todas as graves consequências que daí resultariam para a Saúde na Região.
81. *Conclui-se assim que o ora pronunciante actuou como uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.*

19

<sup>16</sup> Obra citada

<sup>17</sup> cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-19893



82. Não lhe era exigível outra conduta.
83. Mais, como já aduzido, à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)
84. Esta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «*Erro sobre a ilicitude*», dispõe que: «*1 - Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável,*»
85. Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação, não é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:
- i. **Os membros do Conselho de Administração, quando autorizaram o pagamento em causa estavam totalmente convictos que estavam a atuar de acordo com a lei;**
  - ii. **Basearam-se na proposta que lhe foi apresentada, que nada ressaltava, sendo certo que cabia aos serviços envolvidos analisar a legalidade e consistência dos documentos de despesa, nomeadamente a publicação do contrato.**
  - iii. **A autorização de pagamento é consequência de outros atos procedimentais prévios, onde se inclui designadamente a publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, cuja execução não compete ao Conselho de Administração, nem a nenhum dos seus membros face à estrutura organizativa e mecanismos de controlo existentes pela natureza de funções dos diversos intervenientes;**
  - iv. **O Conselho de Administração nunca foi informado da existência dessa falta de publicação em tempo;**
86. Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.





87. Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, implica a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.
88. O membro do Conselho de Administração que ora se pronuncia, no seu mandato, tem dedicado atenção de forma escrupulosa ao cumprimento das formalidades decorrentes dos quadros legais vigentes.
89. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjectivo da responsabilidade, a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado.

#### **VIII. A relevação da responsabilidade financeira sancionatória**

90. Ainda que assim não se entenda, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,
91. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respectivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.
92. Assim:
  - a) Nem o Conselho de Administração, nem os membros deste órgão que executaram a operação bancária, nem a ora exponente atuaram com qualquer grau de culpa, seja a que título for, pelo contrário, atuaram convictos da legalidade do acto;
  - b) Mesmo que assim não fosse, a autorização do pagamento efectuada antes da respectiva publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, a ser imputada ao Conselho de Administração, ou a algum ou alguns dos seus membros, apenas seria a título de negligência;
  - c) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que foi autorizado o pagamento, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção dessa irregularidade por não detectada;

21



- d) A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões *sub judice* ou outras.
93. Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.
94. Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.
95. Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pelo Conselho de Administração, cuja atenção estava compreensível e prioritariamente focada no combate à pandemia no âmbito das suas competências de gestão.

#### **IX. Conclusão**

De todo o exposto:

1. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre) foi efectuado ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP e cumpriu todos os ditames legais da fase pré contratual.
2. Este procedimento teve por objecto a aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.
3. Os medicamentos contratados destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), cujo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
4. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar.
5. O contrato é legal.
6. Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada.
7. Ao contrário, o Conselho de Administração estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de

22



autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.

8. A publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos foi efectuada.
9. O atraso nessa publicação e o pagamento antes da mesma, emergiu de um mero e lamentável lapso da técnica superior do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida essa função, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
10. A verificação da conformidade legal e financeira competia aos serviços intermédios, concretamente ao concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
11. Deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.
12. Os princípios ínsitos ao disposto no artigo 127.º do CCP não foram em momento algum beliscados, dado que se trata de medicamentos exclusivos.
13. O Conselho de Administração sempre implementou e tem vindo a reforçar as medidas de controlo interno para garantir o rigoroso cumprimento do quadro legal inerente à execução dos procedimentos de contratação e dos contratos públicos que outorga, tanto no domínio da contratação público, como no financeiro.
14. Na vastidão do exercício das suas competências, no quadro organizacional e circunstancial descritos não lhe era exigível outro comportamento;
15. No caso em apreço, verifica-se a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
16. Ainda que assim não se entenda, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
17. Contudo, reconhece-se a importância do Douto Relato, na melhoria continua dos procedimentos, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento\_efectuado, por lapso, antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, o



conselho de administração, cada um dos seus membros e a ora exponente, estão veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a evitar situações idênticas, que julgamos impossível face às medidas de controlo reforçadas.

18. Por fim, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Douta análise efectuada no Relato, o processo de revisão de procedimentos foi ainda mais potenciado, para garantir o rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning).

Termos em que,

- A. tendo em conta que o responsável visado não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, não tendo a sua conduta, por ação ou omissão, provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 5 das conclusões do Relato da SRMTC, sumarizada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.**

24

Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,

- B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar.**

Por fim e sem prejuízo de tudo o que se explanou, realça-se a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas, que se reputa como dinamizadoras da melhoria contínua da qualidade da atuação do SESARAM, EPERAM, que se traduz no empenho em continuar a promover essa melhoria contínua.

Com os melhores cumprimentos,



A Vogal do Conselho de Administração

*Filipa Rodrigues*

Filipa Micaela Pina de Jesus Catanho-Fernandes Rodrigues





## CÁTIA MARIA SOUSA FERREIRA CASTANHA



TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

**E** 2194/2023  
2023/8/8



*L. Pereira  
a U.A.T.  
8/8/23  
171*

**Mm.º Juiz Conselheiro**  
**Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia**  
**Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas**  
**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**9000-051 Funchal**

Sua Referência:  
Proc. n.º 01 I21 - AUD/FC

Sua Comunicação:  
S. 2831/2023

Nº Ofício:

Serviço de Saúde da RAM, EPERAM  
**SAÍDA**  
**S.23003705** 2023/08/02  
Classificação: 8.1.6

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia.

**Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha**, na qualidade, de Vogal do Conselho de Administração do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (SESARAM, EPERAM), notificado no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem expor o seguinte:

### I. O Relato

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (Tdc), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:



1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento, a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/ IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.
2. Desses contratos foram auditados 6 (seis), num montante que ascendeu a um total de 7 795 087 € (s/ IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.
3. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
  - a. Em dois procedimentos (n.º BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante (ao preverem um prazo de validade), situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
  - b. Noutros dois procedimentos (n.º BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 202110087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.
  - c. As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.

2





- d. Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.
- e. O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º I do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.
- f. Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 facturas (59,2% de um total de 223 facturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
- g. A factualidade sumarizada na precedente alínea d) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sumarizada no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC].

3

## II. Pronúncia sobre o Relato - o contraditório

- a) Do Relato extrai-se que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável.
- b) Efetivamente, o quadro síntese das eventuais infracções financeiras que são imputadas aos membros do Conselho de Administração, subsume-se ao seguinte:



- i. **Descrição da situação de facto**- O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070 produziu efeitos financeiros antes da publicitação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos;
  - ii. **Normas inobservadas**- artigo 127.º, n.º 3 do CCP;
  - iii. **Responsabilidade financeira sancionatória**- artigo 65.º, n.º 1, alínea b).
  - iv. **Itens do Relato**- 2.1E, 2.3.1 e 2.3.1.1.
- c) É sobre este edifício acusatório que incide a pronúncia, sem prejuízo de atentarmos com todo o rigor em todo o enunciado do Relato que é sempre uma oportunidade de melhoria dos procedimentos desta entidade.
- d) Contudo, considera-se por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Doto Relato, o que adiante nos propomos efetuar.
- e) Antes disso deixamos uma breve nota quanto ao indicado atraso dos pagamentos referido no Relato, salientando que ele resulta apenas e só dos constrangimentos financeiros com que esta entidade se debate e que permanentemente procura mitigar. Por outro lado e como bem evidenciou o Relato, desse atraso não resultou qualquer sobrecusto adverso ao interesse público, pois não foi exigido o pagamento de juros.

4

### III. Enquadramento organizacional

1. O Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (adiante denominado por SESARAM, EPERAM), é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem as normas previstas nos seus Estatutos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.



2. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 3.º, o SESARAM, 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 e ainda assumir atribuições na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>2</sup>
3. Tem a visão de ser reconhecido pela prestação de cuidados, como importante fator de prosperidade e sustentabilidade, pela criação de valor em saúde com a cultura organizacional centrada no doente e nas suas necessidades e afirmar-se como referência na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>3</sup>
4. Trata-se do único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover.
5. Missão esta, que, destaca-se, envolve um direito fundamental, o direito à saúde, constitucionalmente protegido no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa “*todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover*”.
6. É, pois, inequívoco, que, sem desprimor para outras, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um carácter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às actividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização.
7. O SESARAM, EPERAM inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, dinamizando a sua ação pelos seguintes estabelecimentos:
  - a) O Hospital Dr. Nélio Mendonça;
  - b) O Hospital dos Marmeleiros;
  - c) A Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada;
  - d) O Centro Dr. Agostinho Cardoso;
  - e) Os centros de saúde, concelhios e respetivas extensões, que perfazem

5

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º1 do Regulamento n.º 1/2023, Regulamento Interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, 1.º S, de 31 de maio de 2023.

<sup>3</sup> Artigo 2.º, n.º2 do citado Regulamento n.º 1/2023.

um total de 47 estabelecimentos.

8. Para o exercício da sua actividade o SESARAM executa actualizado cerca de 300 milhões de euros por ano, como se extrai do seguinte quadro relativo aos anos entre 2019 e 2022:

Tipo de despesa	2019	2020	2021	2022
Despesas com pessoal	167 414 710,91 €	184 788 115,28 €	210 717 819,78 €	200 826 941,09 €
Despesas com bens e serviços correntes	52 833 226,58 €	78 990 352,37 €	123 218 922,41 €	75 698 981,93 €
Outras despesas correntes	248 428,00 €	333 633,70 €	336 831,57 €	185 102,57 €
Juros e outros encargos	4 663 161,07 €	3 241 128,33 €	3 010 606,37 €	2 340 744,55 €
Despesas com bens de investimento	5 748 583,15 €	2 772 851,65 €	5 986 700,32 €	3 206 623,45 €
Transferências	75 016 500,00 €	10 000,00 €	925 733,24 €	12 500,00 €
<b>Total</b>	<b>305 924 609,71 €</b>	<b>270 136 081,33 €</b>	<b>344 196 613,69 €</b>	<b>282 270 893,59 €</b>

9. Por outro lado, integra mais de seis mil trabalhadores, distribuídos pelas várias carreiras profissionais.
10. Neste contexto, resulta claro que é muito vasto e diversificado o elenco das competências cometidas ao Conselho de Administração, que, para tanto, é coadjuvado pelos vários órgãos e serviços que integram esta entidade, nos termos dos Estatutos e regulamento interno, em cada momento, em vigor.<sup>4</sup>

6

#### IV. Enquadramento circunstancial

11. No caso em apreço, o enquadramento circunstancial é por demais importante, desde logo porque o mandato do Conselho de Administração que ora se pronuncia, se iniciou em primeira linha no dia 15 de novembro de 2019<sup>5</sup> e logo em 30 de janeiro de 2020, o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, foi decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020.

<sup>4</sup> Artigo 10.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 848/2019, publicada no JORAM, I.ª Série, n.º 179, de 14 de novembro.



12. Assim, a pandemia impôs a adoção de medidas atualizadas e urgentes, mormente no domínio da contratação pública, que naturalmente atualiza toda a actividade desta entidade que se empenhou de forma determinante, designadamente na execução do 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 a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV.
13. Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das autoridades de saúde regional nacional e internacional e do Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, bem como da tutela, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência.
14. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID – 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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 reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.
15. Este desiderato 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

7



a nível mundial de vários produtos de saúde, num contexto de diminuição de produção e de limitações de circulação e transporte de mercadorias.

16. 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.
17. Como é do conhecimento público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal. Nesta senda foi público que *“Janeiro de 2021 foi, de facto, um verdadeiro pesadelo no que toca ao impacto do Serviço Nacional de Saúde, com os óbitos e internamentos, nomeadamente em UCI, a atingirem valores recorde. Foi aliás, nesse mês, que se deu a terceira vaga da pandemia, com Portugal a atingir mais de 300 mil casos e mais de 5.700 óbitos, em termos acumulados. Recorde-se que a 28 de janeiro de 2021 foram declarados 303 óbitos em Portugal associados à Covid, isto é, um máximo de sempre.(...) no dia 1 de fevereiro de 2021 estavam 6.869 internadas nos hospitais, isto é, um máximo de sempre, sendo que quatro dias depois (a 5 de fevereiro) foi atingido o recorde de internamentos em UCI, com 904 pessoas nessas unidades. Esta elevada pressão, levou inclusive, o Ministério da Saúde a aceitar a ajuda de países europeus que disponibilizaram equipas para ajudar no tratamento de doentes infetados pela Covid-19 nos hospitais portugueses.”*<sup>6</sup>

Em suma, *“três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavírus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em 2021 em Portugal”.*<sup>7</sup>

18. Assim, no ano 2021 e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de exceção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, reflectidos nas sucessivas Resoluções de

<sup>6</sup> <https://eco.sapo.pt>

<sup>7</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h

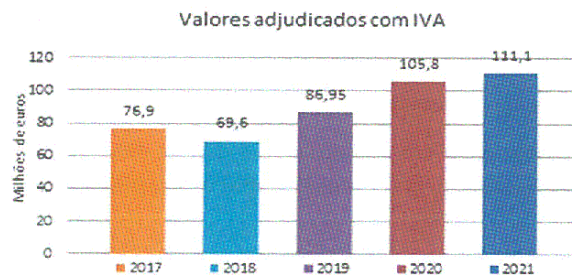


Governo e nas actualizações sucessivas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM.

19. Como já referido, no domínio da contratação pública e da actividade do Núcleo de Aprovisionamento, os reflexos da pandemia foram verdadeiramente avassaladores, dado que a um aumento da necessidade de resposta às necessidades de bens e serviços emergentes para tratamento, prevenção e mitigação do COVID19 e a manutenção em geral da prestação de cuidados de saúde, se associaram não só a diminuição significativa da capacidade de resposta dos operadores económicos, aos constrangimentos logísticos e de transporte de mercadorias, particularmente agravados na nossa Região insular, bem como as dificuldades internas no que respeita à disponibilidade dos recursos humanos, dado o confinamento inicialmente obrigatório e, posteriormente, emergente da necessidade de acompanhamento de filhos menores, doença do próprio ou de contactos próximos, teletrabalho, entre outros.
20. Neste sentido e para espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área, apresentamos de seguida a evolução das adjudicações efectuadas pelo SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si (ver quadro 1)
21. É inequívoco que esta entidade dinamiza um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere do quadro 2, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria, no que a este Conselho de Administração respeita.

9

QUADRO 1



QUADRO 2

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5 389
2021	3 910	5 508

22. Acresce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, que tem apresentado a seguinte evolução:

Representatividade do volume de contratação de produtos farmacêuticos na globalidade das contratações do SESARAM EPERAM	2017	2018	2019	2020	2021
	46%	40%	44%	41%	40%

23. Do ponto de vista financeiro, o panorama descrito também se replicou, sendo que o volume de pagamentos é muito assinalável, como resulta do seguinte quadro:

10

Pagamentos	2019	2020	2021	2022
	305 924 609,71 €	270 136 081,33 €	344 196 613,69 €	282 270 893,59 €

24. Assim, não se pode olvidar que situações absolutamente excepcionais como as que se vivenciaram pelo SESARAM, EPERAM, exigiram obrigatoriamente medidas também elas de exceção, por forma a dar resposta, como se deu, às necessidades de combate, prevenção e mitigação da pandemia e, bem assim, da prestação de cuidados de saúde à população.
25. A pandemia configura um evento irresistível e, enquanto tal, um caso de força maior, colocou claramente em crise o funcionamento do serviço em parâmetros normais.
26. É pois, neste contexto que se enquadra a alegada e eventual infracção financeira que no Relato vem agora imputada ao Conselho de Administração.





**V. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)**

27. Como muito bem nota o Douto Relato, que aliás começa por efectuar um relevante e muito assinalável enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento e dos próprios Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, EPE) que aproveitamos o ensejo para louvar, o procedimento de contratação em análise foi dinamizado ao abrigo de um **acordo quadro**, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP.
28. O contrato que daí emergiu tem por objecto a **aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.**, como se extrai, desde logo, dos documentos do Contrato Público de Aprovisionamento dos SPMS, EPE juntos ao processo auditado.
29. Sem prejuízo de todo o rigor e empenho no cumprimento de todos os ditames legais inerentes à contratação pública que o SESARAM, sempre promoveu e está permanentemente dedicado a tal desiderato, infeliz e lamentavelmente, no quadro pandémico acima descrito, a exigência e 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 emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.
30. Ressalta que foi o único processo em que o pagamento foi efectuado antes dessa publicação.
31. Tratou-se de um mero e lamentável lapso da técnica do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
32. Lapso esse, que se reflectiu na proposta de autorização de pagamento proferida a 28 de abril de 2021, submetida pelo Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira ao Conselho de Administração.

11



33. Os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa, destinam-se ao tratamento da infeção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da infeção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.
34. A terapêutica antirretrovírica é um elemento fulcral para assegurar o controlo da doença e para a melhoria do prognóstico e da qualidade de vida do doente, sendo, ainda, do ponto de vista epidemiológico, um elemento central para alcançar o objetivo de controlo da epidemia;
35. Por outro lado, a adesão à terapêutica antirretrovírica constitui um fator crítico para o sucesso dessa terapêutica e um fator central no sucesso clínico e epidemiológico, pelo que devem ser eliminados ou minimizados todos os fatores que a possam perturbar, dificultar ou impedir.
36. Neste contexto, o respectivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reativação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
37. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6716/2012, de 9 de maio, do Secretário de Estado da Saúde, que estabelece regras específicas para a dispensa das terapêuticas com antirretrovíricos às pessoas que vivem com VIH/sida e adequada utilização do sistema SI.VIDA.
38. Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.



39. Assim, no caso em análise, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves consequências que daí adviriam para os doentes, que cumpria acima de tudo evitar, o que levou a assumir como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha a publicação do referido contrato em ato imediato.
40. **Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração e a ora exponente em específico, desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada, nem nunca tal coisa poderia sequer constituir uma mera possibilidade de acontecer.**
41. **Ao contrário, o Conselho de Administração e a ora exponente em concreto, estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais e financeiras aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.**
42. A verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos competia aos serviços intermédios, concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
43. O princípio da legalidade é um dos principais vectores que norteiam a actuação pública e que o SESARAM, EPERAM, representado pelo Conselho de Administração sempre priorizou na estratégia de atuação que define para os serviços que dirige.
44. Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nos diferentes sectores e os diferentes níveis de controlo, conjecturam que estão asseguradas as questões técnicas e procedimentos, não sendo possível, muito menos exigível ao órgão de topo da organização verificar todos os incontáveis requisitos legais aplicáveis, que no caso concreto obedece a um apertado circuito de controlo desde o núcleo de aprovisionamento ao núcleo de gestão financeira.

13



De outro modo, difícil se tornaria o exercício de todos os poderes de gestão, para além das inúmeras competências específicas elencadas nos seus Estatutos,<sup>8</sup>.

45. Para tanto existem os respectivos serviços de apoio logístico, a quem incumbem as várias competências expressas em sede do regulamento interno, designadamente a execução dos procedimentos de contratação e a preparação dos pagamentos, no estrito cumprimento do quadro legal aplicável.
46. Ainda assim, sustentamos que o lapso também não deve ser imputado aos respectivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, a técnica que não publicou e a respetiva cadeia hierárquica.

#### VI. A *ratio legis* do artigo 127.º do CCP

47. O artigo 127.º do CCP, na redação aplicável ao procedimento de contratação *sub judice*<sup>9</sup>, sob a epígrafe “*Publicitação e eficácia do contrato*”, estatui no número 1 que “A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.”. adiantando no n.º 3 que “*A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.*”
48. Esta disposição é aplicável ao contrato em análise, por via remissiva do vertido no n.º 1 do artigo 259.º do CCP, na redação em vigor.
49. Contudo, impõe-se novamente realçar a *ratio legis* inerente a este dispositivo legal, destacando-se em primeiro lugar que vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.

14

<sup>8</sup> Artigo 10.º dos Estatutos do SESARAM, EPERAM

<sup>9</sup> Redacção do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.



50. Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade. Como sustenta Jorge Andrade da Silva<sup>10</sup> o aludido princípio "Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos".
51. Ora, a concorrência é o princípio - tronco da contratação pública, que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.
52. Por outro lado, o princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves<sup>11</sup> "...tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbítrio da entidade adjudicante."
53. Já o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.
54. Posto isto, afigura-se que na contratação em análise nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos dos co-contratantes.
55. Acresce que tudo o mais que era legalmente exigido foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP.
56. Também se salienta, por muito relevante, que a publicação no Portal Base foi efectuada, pelo que o n.º 1 do artigo 127.º já citado foi cumprido.
57. Ainda que, lamentavelmente e por mero lapso, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato.
58. Por fim, é muito importante ter presente que, em verdade, deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz

15

<sup>10</sup> Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e actualizada.

<sup>11</sup> in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383



a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.

#### VII. As medidas de controlo interno implementadas e a implementar

59. Na esteira do exposto, também reiteramos ao já expandido no decurso da Auditoria, que o SESARAM, EPERAM sempre esteve e continua a estar muito empenhado no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, designadamente no âmbito da contratação pública e da área financeira, sendo do vosso Doulo conhecimento que todos os contratos submetidos a fiscalização prévia têm sido objeto do competente Visto, indicador que é significativo do nosso empenho neste desiderato.
60. Assim, temos investido muito na formação profissional nestes domínios, como se demonstra no seguinte quadro:

ANO	NOME DA FORMAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	SERVIÇO
2020	CONTRATAÇÃO PÚBLICA	2	APROVISIONAMENTO
2020	LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	2	FINANCEIROS
2020	SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	FINANCEIROS
2021	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	5	APROVISIONAMENTO
2021	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	FORGEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA	1	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DO CONTRATO	6	2 - FINANCEIROS; 4 - APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	5	3 - FINANCEIROS; 2 - APROVISIONAMENTO
TOTAL		27	

16



61. Mais e concretamente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções no Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente como se infere de diversos documentos internos.
62. Salientamos que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, salientando-se:
- i) Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP;
  - ii) Verificação por *check list* dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;
  - iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em Setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente.
63. Novamente em 2023, foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último.
64. Ademais, no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma acção de formação subordinada ao tema: "Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV" - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explanar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos." Esta acção teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento.
65. Sem prejuízo do exposto, sendo certo que se têm procurado introduzir melhorias nos procedimentos internos relativos aos pagamentos e respectivas autorizações, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e



impulsionados pela Doutra análise efectuada no Relato, estamos a preparar novos procedimentos neste domínio, garantindo o maior rigor na conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM.<sup>12</sup>

66. Concomitantemente, importa também referir que a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning), contratado pela Direção Regional de Informática, na sequência do Concurso Limitado por Prévia Qualificação PROCESSO N.º DRI - 23/CLPQ/2021 para a aquisição, em aluguer operacional, de um software de gestão e diversos serviços associados para entidades do Governo Regional da Madeira, que se encontra em curso, vai agilizar toda a componente de gestão financeira, incluindo os procedimentos de pagamentos, o que não é possível com o sistema informático NAVISION actualmente em vigor, em que a informação de pagamento submetida ao Conselho ainda é processada manualmente.
67. Em suma, reconhecemos as fragilidades identificadas no Douto Relato, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efetuado antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, estamos veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a salvaguardar todos os formalismos que conferem legalidade e eficácia.

18

#### **VIII. Os pressupostos da responsabilidade financeira- a inexistência de culpa**

68. Nesta matéria o Relato em análise, aduz como norma, alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que assim dispõe, sob a epígrafe "*Responsabilidades financeiras sancionatórias*"
- "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*
- (...)*
- b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

<sup>12</sup> Publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, de 21 de maio de 2023





(...)"

69. Ora, em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 e n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão "o agente ou agentes da ação", e a responsabilidade financeira infracional só ocorre se a acção for praticada com culpa, requisito que não se verifica no presente caso.
70. De facto, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente ou seja, é um dos requisitos da conduta irregular, do qual depende a circunstância de poder afirmar-se estarmos perante uma infração financeira.
71. Assim, a análise da culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade.
72. Com refere JOÃO FRANCO DO CARMO <sup>13</sup>a propósito da responsabilidade financeira  
*"A avaliação da culpa é, aliás, comum às duas formas de responsabilidade financeira em causa, estando afastada uma responsabilização objectiva ou pelo risco. Dependem, por isso, de uma imputação moral da infração ao seu autor, por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas".*
73. Mais sustenta DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO<sup>14</sup> *"a culpa só pode ser censurabilidade da acção, por o culpado ter actuado contra o dever, quando podia ter actuado de acordo com ele.", uma vez que o "poder de agir de outra maneira (...) é (...) requisito irrenunciável do conceito de culpa".*
74. Segundo o mesmo Autor, em Direito Penal a culpa tem como pressuposto a liberdade do agente, *"sendo esta um «juízo de censura» cuja materialidade advém da atitude do agente manifestada no ato ilícito (tipificado como tal) a qual pode configurar um tipo de culpa dolosa ou negligente".*<sup>15</sup>

19

<sup>13</sup> A responsabilização financeira efectuada por jurisdição especial, JOÃO FRANCO DO CARMO

<sup>14</sup> in, Direito Penal, Parte Geral, TOMO I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2007.

<sup>15</sup> Obra citada



75. Continua referindo que, *“o ilícito-típico doloso comprova-se quando “o seu cometimento deve imputar-se a uma atitude íntima do agente contrária ou indiferente ao Direito e às suas normas; se uma tal comprovação se não alcançar ou dever ser negada, o facto só poderá eventualmente vir a ser punido a título de negligência (se esta se verificar e a espécie de delito cometido for punível também a esse título).”*
76. Neste particular, o artigo 15.º do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe “Negligência” estatui que *“Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*
- a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou*
  - b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.”*
77. Adita o Autor acima referido que *“nos factos negligentes, o conteúdo da culpa é, de igual modo, dado pela censurabilidade da atitude descuidada ou leviana revelada pelo agente, sendo necessário apurar se o mesmo se encontrava em condições de, atentos os seus conhecimentos e as suas capacidades pessoais, cumprir “o dever de cuidado” ou se se encontrava em condições de evitar o resultado, cuja análise deve fundamentar-se no “cerne da culpa material” das funções desempenhadas no sistema em que se insere a tipificação.”<sup>16</sup>*
78. Há que ter ainda presente o entendimento jurisprudencialmente pacífico, de que *“age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)”<sup>17</sup>.*
79. De tudo o que vem dito resulta que, *in casu* o Conselho de Administração, e os seus membros individualmente, não agiram com qualquer tipo de culpa, nem sequer

<sup>16</sup> Obra citada

<sup>17</sup> cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-19893



negligente, desde logo porque atuaram plenamente convictos da legalidade do pagamento que estavam a autorizar e posteriormente da execução da operação bancária que efectivou o pagamento, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de nessa qualidade, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efectuada.

80. Na vastidão do exercício das suas competências, cruciais para o regular desenvolvimento da missão desta entidade- prestação de cuidados de saúde- num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação pelo órgão máximo de gestão do cumprimento do ato de publicação do contrato celebrado – *considerando a distribuição de tarefas e os diferentes níveis de controlo em cada um dos Núcleos de Aprovisionamento e de Gestão Financeira, e por sua vez, na relação entre cada uma destas estruturas, que se assume ordenada e eficaz no controlo dos inúmeros processos tramitados diariamente* - paralisaria a organização e colocaria definitivamente em causa o interesse público que subjaz à referida missão, com todas as graves consequências que daí resultariam para a Saúde na Região.
81. *Conclui-se assim que o ora pronunciante actuou como uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.*
82. Não lhe era exigível outra conduta.
83. Mais, como já aduzido, à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)
84. Esta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «*Erro sobre a ilicitude*», dispõe que: «1 - *Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável;*»

21



85. Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação, não é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:
- i. **Os membros do Conselho de Administração, quando autorizaram o pagamento em causa estavam totalmente convictos que estavam a atuar de acordo com a lei;**
  - ii. **Basearam-se na proposta que lhe foi apresentada, que nada ressalvava, sendo certo que cabia aos serviços envolvidos analisar a legalidade e consistência dos documentos de despesa, nomeadamente a publicação do contrato.**
  - iii. **A autorização de pagamento é consequência de outros atos procedimentais prévios, onde se inclui designadamente a publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, cuja execução não compete ao Conselho de Administração, nem a nenhum dos seus membros face à estrutura organizativa e mecanismos de controlo existentes pela natureza de funções dos diversos intervenientes;**
  - iv. **O Conselho de Administração nunca foi informado da existência dessa falta de publicação em tempo;**
86. Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
87. Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, implica a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.
88. O membro do Conselho de Administração que ora se pronuncia, no seu mandato, tem dedicado atenção de forma escrupulosa ao cumprimento das formalidades decorrentes dos quadros legais vigentes.



89. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjectivo da responsabilidade, a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado.

#### VIII. A relevação da responsabilidade financeira sancionatória

90. Ainda que assim não se entenda, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,
91. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respectivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.
92. Assim:
- a) Nem o Conselho de Administração, nem os membros deste órgão que executaram a operação bancária, nem a ora exponente atuaram com qualquer grau de culpa, seja a que título for, pelo contrário, atuaram convictos da legalidade do acto;
  - b) Mesmo que assim não fosse, a autorização do pagamento efectuada antes da respectiva publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos, a ser imputada ao Conselho de Administração, ou a algum ou alguns dos seus membros, apenas seria a título de negligência;
  - c) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que foi autorizado o pagamento, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção dessa irregularidade por não detectada;
  - d) A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões *sub judice* ou outras.
93. Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.

23



94. Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.
95. Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pelo Conselho de Administração, cuja atenção estava compreensível e prioritariamente focada no combate à pandemia no âmbito das suas competências de gestão.

#### **IX. Conclusão**

De todo o exposto:

1. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre) foi efectuado ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP e cumpriu todos os ditames legais da fase pré contratual.
2. Este procedimento teve por objecto a aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.
3. Os medicamentos contratados destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), cujo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
4. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar.
5. O contrato é legal.
6. Sem prejuízo do exposto, quando a autorização de pagamento foi proferida o Conselho de Administração desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada.
7. Ao contrário, o Conselho de Administração estava plenamente convicto que a despesa objecto da aludida autorização, bem como as demais insertas no pedido de autorização de pagamento, respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia.

24



8. A publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos foi efectuada.
9. O atraso nessa publicação e o pagamento antes da mesma, emergiu de um mero e lamentável lapso da técnica superior do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida essa função, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
10. A verificação da conformidade legal e financeira competia aos serviços intermédios, concretamente ao concretamente ao Núcleo de Gestão Financeira, que propôs o pagamento em causa ao Conselho de Administração sem qualquer reserva.
11. Deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.
12. Os princípios ínsitos ao disposto no artigo 127.º do CCP não foram em momento algum beliscados, dado que se trata de medicamentos exclusivos.
13. O Conselho de Administração sempre implementou e tem vindo a reforçar as medidas de controlo interno para garantir o rigoroso cumprimento do quadro legal inerente à execução dos procedimentos de contratação e dos contratos públicos que outorga, tanto no domínio da contratação público, como no financeiro.
14. Na vastidão do exercício das suas competências, no quadro organizacional e circunstancial descritos não lhe era exigível outro comportamento;
15. No caso em apreço, verifica-se a falta de consciência da ilicitude no que respeita à autorização de pagamento proferida pelo Conselho de Administração, o que configura uma causa de exclusão da culpa pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
16. Ainda que assim não se entenda, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
17. Contudo, reconhece-se a importância do Douto Relato, na melhoria continua dos procedimentos, sendo que, ainda que se trate de um único pagamento efectuado, por lapso, antes da publicação no Portal dos Contratos Públicos ter sido concretizada, o

25



conselho de administração, cada um dos seus membros e a ora exponente, estão veementemente comprometidos na melhoria dos procedimentos que lhe subjazem, por forma a evitar situações idênticas, que julgamos impossível face às medidas de controlo reforçadas.

18. Por fim, conscientes da importância da melhoria contínua da qualidade do serviço e impulsionados pela Doute análise efectuada no Relato, o processo de revisão de procedimentos foi ainda mais potenciado, para garantir o rigor na verificação da conformidade legal e financeira dos pagamentos, que se vão operacionalizar em conformidade as competências dos vários serviços inseridas no novo regulamento interno do SESARAM, e com a implementação do novo ERP (Enterprise Resource Planning).

Termos em que,

- A. tendo em conta que o responsável visado não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, não tendo a sua conduta, por ação ou omissão, provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 5 das conclusões do Relato da SRMTC, sumariada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.**

26

**Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,**

- B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar.**

Por fim e sem prejuízo de tudo o que se explanou, realça-se a importância das Auditorias dinamizadas pelo Tribunal de Contas, que se reputa como dinamizadoras da melhoria contínua

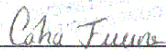




da qualidade da atuação do SESARAM, EPERAM, que se traduz no empenho em continuar a promover essa melhoria contínua.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração



---

Cátia Maria Sousa Ferreira Castanha





## CRISTINA MAFALDA DE PONTE E LUME ABREU

Cristina Mafalda de P. Lume Abreu  
Rua Vale D' Ajuda, n.º 36 – 1º D  
9000-116 Funchal

*clume*

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

**E** 2258/2023  
2023/8/17



Mmo. Juiz Conselheiro

Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Secção Regional da Madeira do Tribunal de  
Contas

Palácio da Rua do Esmeraldo, n.º 24

9004-554 Funchal

*Registo de Arq. D.A.T.  
17/08/2023  
J. Sousa  
AJAT 1.  
17/08/2023*

**ASSUNTO:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento do SESARAM, EPERAM - Princípio do contraditório / Audição prévia.

Cristina Mafalda de Ponte e Lume Abreu, tendo sido notificada no âmbito da auditoria em referência, para exercer o seu direito ao contraditório, nos termos e para os efeitos do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem expor o seguinte:

**I) O Relato:**

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas, orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento pelo SESARAM, EPERAM, que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, e no que respeita ao procedimento BEAD 2021/0070, o relato enuncia as seguintes conclusões:

1. Os documentos de habilitação relativos ao procedimento BEAD 2021/0070 foram entregues depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação;



*Game*

2. A irregularidade apontada perdeu a sua relevância uma vez que: i) a empresa adjudicatária do procedimento tinha o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos por razões de continuidade terapêutica e ii) o incumprimento verificado quedou-se em 7 dias o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM, EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual;
  3. O contrato formalizado na sequência deste procedimento para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicação da respetiva ficha no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º I do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP;
  4. A factualidade descrita no número anterior é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira (cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), imputável a diversos intervenientes, incluindo a Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento;
- II) Pronúncia sobre o relato – Contraditório**
1. O procedimento em análise teve início a 18 agosto de 2020, com o Pedido de Compra n.º 60141, proposto pela Diretora dos Serviços Farmacêuticos, seguindo os vários pedidos de autorização, desde o pedido de cabimento ao Coordenador do Núcleo de Gestão Financeira até à respetiva autorização prévia, concedida pelo Vice-Presidente no dia 02 de outubro de 2020;
  2. Em 19 de novembro de 2020, em informação outorgada pela Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento, função que eu exercia nessa data, foi solicitado ao Conselho de Administração do SESARAM, EPERAM a autorização para contratar a aquisição dos medicamentos constantes do pedido de compra acima mencionado, tendo o mesmo sido autorizado a 24 de novembro;
  3. No dia 9 de dezembro de 2020 foi publicado o procedimento na Plataforma eletrónica Acingov e efetuado o convite à Gilead Sciences, Lda. para apresentar proposta até ao dia 15 de dezembro de 2020;
  4. Em 11 de dezembro de 2020, a visada deixou de exercer funções de Coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento do SESARAM, EPERAM, na sequência da denúncia do contrato de trabalho que detinha com aquela entidade, que comunicou em 20 de novembro de 2020;



*claus*

5. No dia 04 de janeiro de 2021, data em que eu já não me encontrava vinculada ao SESARAM, foi proposto pelo Núcleo de Aprovisionamento a adjudicação da proposta da Gilead Sciences, Lda., a qual foi autorizada por deliberação do Conselho de Administração de 07 de janeiro de 2021;
6. O contrato teve início e produção de efeitos materiais a 02 de fevereiro de 2021, tendo sido publicado no Portal BASEGOV no dia 26 de maio de 2021, tendo ocorrido pagamentos a 30 de abril, o que ofende o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º, do CCP.

**III) Pressupostos da responsabilidade financeira – o agente e a inexistência de culpa**

1. Nesta matéria o Relato em análise, aduz como norma, alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas b) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, que assim dispõe, sob a epígrafe “Responsabilidades financeiras sancionatórias”

*“1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*

*(...)*

*b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*

*(...)”*

2. Em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 e 5 do artigo 65.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão “o agente ou agentes da ação”, e a responsabilidade financeira infracional só ocorre se a ação for praticada com culpa, não se verificando no caso nenhum dos requisitos;
3. Ora, à data da alegada infração, não se vislumbra de que modo possa ser imputada à visada a qualidade de “agente” para os efeitos do n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, porquanto a mesma já não desempenhava quaisquer funções no SESARAM, em virtude da denúncia do contrato de trabalho com aquela entidade, que cessou todos os seus efeitos em 11 de dezembro de 2020;
4. Por outro lado, e configurando-se a culpa como uma “*censurabilidade da ação, por o culpado ter atuado contra o dever, quando podia ter atuado de acordo com ele.*” (In Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2007.), tal censura sempre dependeria de uma ação atribuível à visada, o que de facto não ocorreu. Conclui-se, pois, que, à visada não pode ser atribuída qualquer culpa.

**IV) Conclusão**

Tendo em conta que a visada não cometeu qualquer infração, nem teve qualquer atuação passível de culpa, por já não se encontrar vinculada ao SESARAM, EPERAM, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista na alínea d), do ponto 2 das conclusões do relato da SRMTC.

Com os melhores cumprimentos,

*Cristina Rosalinda de Brito e Lume Alasca*

(Cristina Lume)



MARIA DE LURDES FERREIRA XAVIER BEIRÃO

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 2809/2023  
2023/10/26



*Handwritten signature*

*Ad D. A.T.  
27/10/2023  
(17)~*

Meritíssimo Juiz Conselheiro  
Dr. Paulo Heliodoro Pereira Gouveia  
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas  
Palácio da Rua do Esmeraldo  
9000-051 Funchal

Sua Referência:  
Proc. n.º 01 /2021 - AUD/FC

Sua Comunicação:  
S. 3962/2023

N/ Ofício:

Data:

**Assunto:** Relato da Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento - princípio do contraditório / Audição prévia.

**Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão**, na qualidade, de ex. Diretora do departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos 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, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem apresentar a sua pronúncia, nos termos e com os fundamentos que se seguem:

**I. O Relato**

A Auditoria em análise, como se extrai do Relato, enquadra-se no âmbito do exercício da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas (Tdc), orientada para as Aquisições efetuadas ao abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento que não foram submetidas a fiscalização prévia por força da lei, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021.

Sumariamente, o Relato enuncia as seguintes conclusões:

1. Entre 1 de julho de 2017 e 30 de abril de 2021 foram celebrados pelo SESARAM, EPERAM, 33 contratos de aquisição ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento,

- a que correspondeu uma despesa total de 21 965 331,70€ (s/ IVA), que não foram remetidos para fiscalização prévia por força da lei.
2. Desses contratos foram auditados 6 (seis), num montante que ascendeu a um total de 7 795 087 € (s/ IVA), e representou 35,5% da despesa total em análise.
  3. O exame aos mencionados contratos identificou as seguintes situações:
    - a. Em dois procedimentos (n.º BEAD 2018/0001 e BEAD 2020/0023), as garantias bancárias prestadas a título de caução não respeitavam os modelos pré-definidos pela entidade adjudicante (ao preverem um prazo de validade), situação irregular que, todavia, não teve consequências uma vez que os termos propostos se prolongavam alguns meses para além dos prazos de execução dos contratos.
    - b. Noutros dois procedimentos (n.º BEAD 2019/0160 e BEAD 2021/0070), os documentos de habilitação foram apresentados depois do prazo concedido para o efeito pela entidade adjudicante, facto passível de fazer caducar a adjudicação. Em sede de um outro procedimento (n.º BEAD 202110087), a caução foi também prestada para além do prazo definido pela entidade adjudicante e de acordo com o artigo 90.º, n.º 1, do CCP, factualidade que, de igual modo, era suscetível de fazer caducar a adjudicação, no caso de esse facto ser imputável ao adjudicatário, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º do mesmo CCP.

As irregularidades apontadas, contudo, perderam a sua relevância uma vez que: (i) as firmas adjudicatárias tinham o direito exclusivo de comercialização dos medicamentos em causa ou eram as únicas a poder fornecer esses medicamentos por razões de continuidade terapêutica; (ii) o incumprimento verificado quedou-se em 4 e em 7 dias, no caso dos documentos de habilitação, e em 11 dias no caso da caução, o que permitiu que, tal como defendeu o SESARAM EPERAM, pudesse ser dada prevalência aos princípios do aproveitamento do ato e da economia processual.
  - c. Os contratos formalizados na sequência dos procedimentos n.ºs BEAD 2019/0160 e BEAD2020/0023 iniciaram a produção de efeitos materiais antes da publicitação das respetivas fichas no Portal BASE, em violação do artigo 127.º, n.º 1, do CCP, tendo estas sido publicitadas após decorrido o prazo de 20 dias úteis definido para efeito nos artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, mas ainda dentro do prazo de execução de cada um desses contratos.
  - d. O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070, para além de ter iniciado a produção de efeitos materiais antes da publicitação da respetiva ficha





10

no Portal BASE em desrespeito pelo invocado no n.º I do artigo 127.º do CCP e de ter posto em crise o prazo de 20 dias úteis previsto nos citados artigos 8.º, al. j), 9.º, al. b) e 10.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, produziu efeitos financeiros antes dessa publicitação, em ofensa para com a norma do n.º 3 do artigo 127.º do CCP.

- e. Os prazos de pagamento definidos legal e contratualmente foram incumpridos relativamente a 132 facturas (59,2% de um total de 223 facturas emitidas em execução dos contratos analisados), em violação do n.º 4 do artigo 299.º do CCP, do artigo 5.º, n.ºs 1, al. a), e 2, do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e das cláusulas dos correspondentes cadernos de encargos.
- f. A factualidade sumarizada na precedente alínea d) é suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sumarizada no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º, n.º 1, als. b) e l), da LOPTC].

## II. Pronúncia sobre o Relato - o contraditório

- a) Do Relato extrai-se que os contratos auditados foram desenvolvidos, em geral, de acordo com o regime jurídico legalmente aplicável.
- b) No que à agora visada respeita, no quadro síntese das eventuais infrações financeiras é-lhe imputado alegadamente o seguinte:
- i. **Descrição da situação de facto**- O contrato formalizado na sequência do procedimento n.º BEAD 2021/0070 iniciou a produção de efeitos materiais antes da publicação da respetiva ficha no Portal dos Contratos Públicos;
  - ii. **Normas inobservadas**- artigo 127.º, n.º 1 do CCP e artigos 8.º, alínea j), 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro;
  - iii. **Responsabilidade financeira sancionatória**- artigo 65.º, n.º 1, alínea l).
  - iv. **Itens do Relato**- 2.1 E, 2.2.1 e 2.2.1.1.
- c) É sobre este edifício acusatório que incide a presente pronúncia, sem prejuízo de atentarmos com todo o rigor em todo o enunciado do Relato que é inequivocamente uma grande oportunidade de melhoria e aprendizagem.
- d) Contudo, considera-se por demais relevante e a título prévio, espelhar o enquadramento organizacional e circunstancial em que se situam os alegados factos enunciados no Douro Relato, o que adiante nos propomos efetuar.

3

### III. Enquadramento organizacional

#### Em geral - o SESARAM, EPERAM

1. O Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM (adiante denominado por SESARAM, EPERAM), é uma pessoa coletiva de direito público, de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais do Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira, com as especificidades constantes dos seus Estatutos e regulamentos internos, bem como das normas em vigor para o Serviço Regional de Saúde que não contrariem as normas previstas nos seus Estatutos.<sup>1</sup>
2. Nos termos do seu n.º 1 do artigo 3.º, o SESARAM, 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 e ainda assumir atribuições na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>2</sup>
3. Tem a visão de ser reconhecido pela prestação de cuidados, como importante fator de prosperidade e sustentabilidade, pela criação de valor em saúde com a cultura organizacional centrada no doente e nas suas necessidades e afirmar-se como referência na área da formação, ensino e investigação clínica.<sup>3</sup>
4. Trata-se do único serviço público de saúde na Região e não há alternativas, que, a curta distância e em tempo útil, possam auxiliar a missão que cumpre a esta entidade promover.
5. Missão esta, que, destaca-se, envolve um direito fundamental, o direito à saúde, constitucionalmente protegido no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa que estatui que *“todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”*.
6. É, pois, inequívoco, que, sem desprimor para outras, a prestação de cuidados de saúde à população, assume um carácter de interesse público de tal forma relevante, que, diariamente, exige respostas imediatas que estão associadas às actividades de apoio à área clínica imprescindíveis para a sua concretização.

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto, alterados pelo Decreto Legislativo Regional n.º 1-A/2020/M, de 31 de janeiro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 8/2020/M, de 13 de julho.

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º I do Regulamento n.º 1/2023, Regulamento Interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, publicado no JORAM, II.ª Série, n.º 102, 1.º S, de 31 de maio de 2023.

<sup>3</sup> Artigo 2.º, n.º 2 do citado Regulamento n.º 1/2023.



20

7. O SESARAM, EPERAM inclui serviços assistenciais dos cuidados de saúde primários e serviços hospitalares, bem como cuidados continuados e paliativos, dinamizando a sua ação pelos seguintes estabelecimentos:
- O Hospital Dr. Nélio Mendonça;
  - O Hospital dos Marmeleiros;
  - A Unidade de Cuidados Continuados Dr. João de Almada;
  - O Centro Dr. Agostinho Cardoso;
  - Os centros de saúde, concelhios e respetivas extensões, que perfazem um total de 47 estabelecimentos.

**Em especial - o departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos (DAAJ)**

8. O departamento de aprovisionamento e assuntos jurídicos (DAAJ), nos termos do disposto no artigo 50.º do regulamento interno desta entidade então em vigor<sup>4</sup>, tinha, nomeadamente, as seguintes competências:
- Participar na definição da política de gestão de recursos materiais, no âmbito da aquisição de bens e serviços e realização de empreitadas e assegurar a sua execução, bem como armazenar e gerir os stocks;
  - Coordenar o apoio jurídico do SESARAM, E.P.E.;
  - Proceder à recolha e compilação da documentação necessária à instrução dos processos judiciais em que o SESARAM, E.P.E. seja parte;
  - Preparar a documentação necessária à cobrança judicial das dívidas notificadas e não cobradas no prazo designado, em articulação com os núcleos de gestão de cobranças e pré-faturação e de gestão financeira;
  - Acompanhar a execução dos contratos de avença celebrados no âmbito da cobrança coerciva das dívidas emergentes da prestação de cuidados de saúde;<sup>5</sup>
  - Outras competências que lhe forem cometidas pelo conselho de administração.

5

<sup>4</sup> Regulamento interno do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E., publicado no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II Série, n.º 165, de 26 de setembro de 2012, com as alterações aprovadas por deliberação do Conselho de Administração de 23 de junho de 2014 e homologadas por despacho do Secretário Regional dos Assuntos Sociais de 27 de junho, também alterado por deliberação do Conselho de Administração de 3 de abril de 2018, homologado por despacho do Secretário Regional da Saúde de 16 de abril de 2018, revogado pelo Regulamento n.º 1/2023, publicado no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II Série, n.º 102, de 31 de maio de 2023.

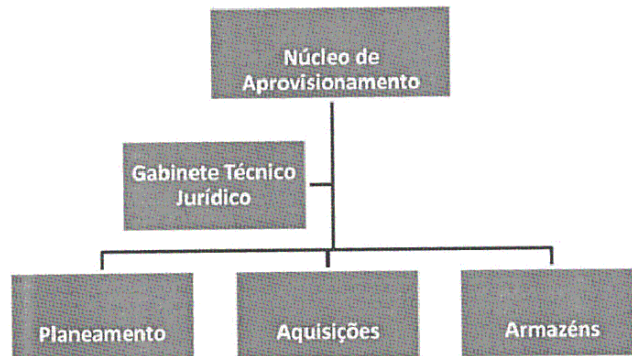
<sup>5</sup> Desde 30 de Setembro de 2015, a cobrança coerciva das dívidas emergentes da prestação de cuidados de saúde, passou a ser efectuada internamente por Juristas/Advogados do NJC, mandatados para o efeito pelo SESARAM, EPERAM.



9. Desta norma regulamentar resulta que era muito vasto e diversificado o elenco das competências cometidas ao DAAJ, que, em conformidade com o vertido no ponto II do n.º 1 do artigo 44.º do aludido regulamento Interno, integrava o Núcleo de Aprovisionamento (NA) e o Núcleo jurídico e de contencioso (NJC), ambos dirigidos por coordenadores de Núcleo.
10. O NJC tinha por missão assegurar o apoio jurídico e de contencioso ao Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM, destacando-se sumariamente as seguintes competências:
- a) Emissão de pareceres jurídicos, estudos, propostas de diplomas, regulamentos, protocolos e outros documentos, quando para tal solicitado;
  - b) Apoio jurídico ao Conselho de Administração e demais serviços do SESARAM, quando solicitado;
  - c) Apoio jurídico no âmbito das reclamações dos utentes e nos pedidos de acesso à informação, designadamente de dados de saúde;
  - d) Execução de processos do foro disciplinar;
  - e) Representação, como mandatários do SESARAM, nos processos judiciais em que este seja parte.
  - f) Interposição de execuções fiscais.
11. Por seu lado, o Núcleo de Aprovisionamento (NA) tinha por missão a satisfação das necessidades dos diferentes utilizadores do SESARAM, fornecendo os bens e serviços necessários, em tempo útil, ao menor custo possível, nas quantidades e qualidade desejáveis, destacando-se sumariamente as seguintes competências:
- a) Garantir o planeamento de aquisição de bens e serviços, em tempo útil e de acordo com as necessidades dos clientes, designadamente elaborar os pedidos de compra;
  - b) Assegurar e organizar os processos de aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas, ou outros contratos públicos necessários ao funcionamento do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E., em tempo útil e de acordo com a legislação aplicável;
  - c) Estabelecer uma rede de distribuição e assegurar níveis de stock necessários e suficientes para o bom funcionamento dos vários serviços que constituem o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.;
  - d) Gerir os bens em armazém;
  - e) Estabelecer stocks de segurança e assegurar a sua manutenção;
  - f) Garantir a arrumação física, segurança e prazos de validade dos bens de consumo corrente;

- g) Realizar inventário anual dos bens de consumo corrente;
- h) Atribuir nomenclaturas e codificar os artigos de consumo assegurando a sua actualização.
- i) Executar todas as demais competências que lhe forem superiormente cometidas.

12. Para tanto, o Núcleo de Aprovisionamento dispunha da seguinte estrutura:



13. À área de Planeamento (Gabinete de Gestão), chefiada por um coordenador técnico <sup>7</sup> competia no essencial o planeamento eficaz da aquisição de bens de consumo corrente (dispositivos médicos, alimentação, material de consumo hoteleiro, material de escritório), elaborando previsões e estimativas de consumo, bem como emissão dos pedidos de compra, reaprovisionamentos dos mesmos, análise de propostas e acompanhamento dos júris dos procedimentos de contratação.
14. À área de Aquisições, chefiada por um coordenador técnico competia sumariamente a execução centralizada dos procedimentos de contratação nos termos legais e a emissão de notas de encomenda.
15. A área de Armazéns, chefiada por um coordenador técnico, era responsável pela recepção, conferência, armazenamento, monitorização e distribuição de todos os bens de consumo corrente (dispositivos médicos, alimentação, material de consumo hoteleiro e material administrativo), adquiridos para o Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira.
16. O Gabinete Técnico Jurídico, dava apoio à direcção do Núcleo e demais áreas funcionais.
17. Inicialmente, a publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos,

designadamente nos termos do artigo 127.º do CCP e demais legislação aplicável, era efetuada por assistentes técnicos da área das Aquisições que acompanhavam administrativamente a execução dos inúmeros procedimentos de contratação dinamizados pelo SESARAM.

18. Em fevereiro de 2021, duas técnicas superiores<sup>6</sup> deste gabinete técnico passaram a assumir a responsabilidade pela realização dessa publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, nos termos da legislação aplicável.
19. De tudo o que vem dito se extrai que as competências do Departamento e do Núcleo de Aprovisionamento, comportavam em si mesmo uma dimensão, responsabilidade e premência contínuas na resposta, dada a sua instrumentalidade à prestação de cuidados de saúde à população, em tempo útil e com qualidade.

#### **IV. Enquadramento circunstancial**

20. No caso em apreço, o enquadramento circunstancial é por demais importante, desde logo porque em 30 de janeiro de 2020, foi decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) o surto pandémico provocado pelo SARS-CoV-2, como uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, classificado por essa entidade como pandemia, em 11 de março de 2020.
21. Assim, a pandemia impôs a adoção de medidas e urgentes tendentes à execução do Plano de Contingência para Infecções 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 a resposta à emergência de saúde pública associada à infeção por Coronavírus 2019-nCoV.
22. Toda a atuação do SESARAM foi gizada à luz dos critérios técnicos e científicos aplicáveis, em consonância com as orientações das autoridades de saúde regional nacional e internacional e do Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P, bem como da tutela, com o objetivo de enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública, sempre em conformidade com aludido Plano de Contingência.
23. No âmbito do Núcleo Jurídico e de Contencioso que também integrava o Departamento, salienta-se a pronta intervenção no que respeitou designadamente aos

---

<sup>6</sup> Uma das Técnicas Superiores já efectuava essas publicitações desde março de 2020, embora afeta directamente à área das Aquisições.



10

processos de habeas corpus que foram interpostas, devido ao confinamento determinado em algumas situações legalmente previstas no contexto de combate à pandemia.

24. Internamente, releva o papel crucial da comissão executiva para o CORONAVIRUS (COVID – 19) do SESARAM, EPERAM, da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) e do Grupo de Coordenação do Programa de Prevenção e Controlo de Infeções e de Resistência aos Antimicrobianos (GCPPCIRA), 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 reputaram como essenciais e cujo stock teve que ser imediatamente reforçado, por forma a atingir as quantidades mínimas imediatas, imprescindíveis e estritamente necessárias, com caráter de urgência imperiosa, para o combate à pandemia na Região.
25. Nesta senda, destacaram-se *ab initio*, as medidas inerentes ao domínio da contratação pública, que o próprio legislador reconheceu como urgentes, ao aprovar um regime excecional para o efeito.<sup>7</sup>
26. No que a esta matéria concerne o Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos esteve na linha da frente do combate à pandemia, desde logo através do Núcleo de Aprovisionamento, não só no que respeitou à execução do plano de contingência no âmbito da contratação, como também a toda a logística inerente à gestão de stocks e de armazenamento, que assumiram um cariz de manifesta e inimaginável exceção, sem descuidar as demais funções que lhe competiam.
27. Este desiderato 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.
28. Efetivamente, os constrangimentos ao nível da cadeia de abastecimento foram imediatos e tiveram um impacto sem precedentes no comércio mundial, com particular

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com as sucessivas alterações entretanto operadas, adaptado à RAM pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2020/M, de 28 de junho.



acuidade nos equipamentos de proteção individual (EPIs) e equipamentos médicos, essenciais ao combate à pandemia.

29. Como é do conhecimento público, a pandemia de COVID19 teve várias vagas em Portugal. Nesta senda foi público que *“Janeiro de 2021 foi, de facto, um verdadeiro pesadelo no que toca ao impacto do Serviço Nacional de Saúde, com os óbitos e internamentos, nomeadamente em UCI, a atingirem valores recorde. Foi aliás, nesse mês, que se deu a terceira vaga da pandemia, com Portugal a atingir mais de 300 mil casos e mais de 5.700 óbitos, em termos acumulados. Recorde-se que a 28 de janeiro de 2021 foram declarados 303 óbitos em Portugal associados à Covid, isto é, um máximo de sempre.(...) no dia 1 de fevereiro de 2021 estavam 6.869 internadas nos hospitais, isto é, um máximo de sempre, sendo que quatro dias depois (a 5 de fevereiro) foi atingido o recorde de internamentos em UCI, com 904 pessoas nessas unidades. Esta elevada pressão, levou inclusive, o Ministério da Saúde a aceitar a ajuda de países europeus que disponibilizaram equipas para ajudar no tratamento de doentes infetados pela Covid-19 nos hospitais portugueses.”*<sup>8</sup>

Em suma, *“três vagas de infeções, que colocaram à prova profissionais e serviços de saúde, novas variantes do coronavírus mais transmissíveis e a vacinação em massa dos portugueses marcaram a pandemia de covid-19 em 2021 em Portugal”*.<sup>9</sup>

10

30. Assim, no ano 2021 e com grande impacto no primeiro semestre, manteve-se o referido contexto de exceção, pelo que o SESARAM, EPERAM também foi obrigado a manter os procedimentos de atuação alinhados com as determinações das autoridades de saúde pública europeia, nacional e regional, reflectidos nas sucessivas Resoluções de Governo e nas atualizações também multiplicadas do Plano de Contingência, adaptados à evolução epidemiológica da pandemia na RAM.
31. Como já referido, no domínio da contratação pública e da actividade do Núcleo de Aprovisionamento, os reflexos da pandemia foram verdadeiramente avassaladores, dado que a um aumento da necessidade de resposta às necessidades de bens e serviços emergentes para tratamento, prevenção e mitigação do COVID19 e a manutenção em geral da prestação de cuidados de saúde, se associaram não só a diminuição significativa da capacidade de resposta dos operadores económicos, aos constrangimentos logísticos e de transporte de mercadorias, particularmente agravados na nossa Região insular, bem como as dificuldades internas no que

<sup>8</sup> <https://eco.sapo.pt>

<sup>9</sup> LUSA, 14-12-2021 09:33h



10

respeita à disponibilidade dos recursos humanos, dado o confinamento inicialmente obrigatório e, posteriormente, emergente da necessidade de acompanhamento de filhos menores, doença do próprio ou de contactos próximos, teletrabalho, entre outros.

32. Neste sentido e para espelhar um pouco a realidade vivenciada nesta área, apresentamos de seguida a evolução das adjudicações efectuadas pelo SESARAM, no período a que se reporta a Auditoria, cuja evolução fala por si e demonstra o significativo aumento das contratações verificadas nos anos de 2020 e 2021 (ver gráfico 1):

**Gráfico 1**



11

33. É também inequívoco que esta entidade, através do Núcleo de Aprovisionamento dinamizou um enorme volume de procedimentos de contratação e, em consequência celebra mais de 5.000 contratos, por ano, como se infere do quadro 1, que se reporta ao período temporal da presente Auditoria.

**QUADRO 1**

Ano	N.º de Procedimentos	N.º de Contratos celebrados
2017	3 918	4 010
2018	3 930	5 659
2019	3 688	5 190
2020	3 753	5 389
2021	3 910	5 508

34. Em consequência, o volume de notas de encomenda emitidas pelo Núcleo de Aprovisionamento, também é assinalável:



**QUADRO 2**

Ano	N.º de Encomendas
2017	16 020
2018	19 069
2019	18 220
2020	16 657
2021	19 868
<b>Total</b>	<b>89 834</b>

35. Como não podia deixar de ser, o volume de stock gerido pelo Núcleo de Aprovisionamento espelha de igual modo, a dimensão e a evolução da atividade desenvolvida no período em análise:

**QUADRO 3**

Tipologia de artigo	Valor do stock 2017	Valor do stock 2018	Qts. Fornecidas 2018	Valor do stock 2019	Qts. Fornecidas 2019	Valor do stock 2020	Qts. Fornecidas 2020	Valor do stock 2021	Qts. Fornecidas 2021
MATERIAL DE CONSUMO CLINICO	1 666 795,40 €	819 106,36 €	26 955 232	1 862 311,27 €	29 225 397	5 888 010,89 €	33 094 632	4 659 764,97 €	42 526 457
PRODUTOS ALIMENTARES	27 486,86 €	24 105,88 €	2 274 281	32 853,72 €	2 279 546	30 560,82 €	1 933 390	22 956,18 €	2 205 751
MATERIAL DE CONSUMO HOTELEIRO	85 607,85 €	81 271,73 €	2 725 715	238 312,35 €	2 632 028	494 583,32 €	3 686 850	358 216,77 €	4 701 272
PRODUTOS DE LABORATÓRIO	469 464,67 €	528 181,73 €	35 095	378 741,57 €	38 399	571 001,19 €	40 006	576 312,99 €	46 352
OUTRO MATERIAL DE CONSUMO	1 419,62 €	533,24 €	18 714	744,32 €	21 228	2 090,40 €	19 732	796,69 €	21 448
<b>Total</b>	<b>2 250 774,40 €</b>	<b>1 453 198,94 €</b>	<b>32 009 037</b>	<b>2 512 963,23 €</b>	<b>34 196 597</b>	<b>6 986 246,62 €</b>	<b>38 774 610</b>	<b>5 617 987,60 €</b>	<b>49 501 280</b>

12

36. Acresce que, a aquisição de medicamentos assume grande peso no domínio da contratação pública do SESARAM, que tem apresentado a seguinte evolução:

**QUADRO 4**

Representatividade do volume de contratação de produtos farmacêuticos na globalidade das contratações do SESARAM EPERAM	2017	2018	2019	2020	2021
	46%	40%	44%	41%	40%

37. Assim, não se pode olvidar que situações absolutamente excepcionais como as que se vivenciaram pelo SESARAM, EPERAM, exigiram obrigatoriamente medidas também elas de exceção, por forma a dar resposta, como se deu, às necessidades de

20

combate, prevenção e mitigação da pandemia e, bem assim, da prestação de cuidados de saúde à população.

38. Efetivamente, a pandemia configura um evento irresistível e, enquanto tal, um caso de força maior, que colocou claramente em crise o funcionamento do serviço em parâmetros normais.
39. Mais, em Dezembro de 2020 teve início na Região a vacinação contra o Covid 19 que teve grande impacto no primeiro semestre de 2021, sendo que, como foi publicamente anunciado, desde o dia 31 de dezembro de 2020 até ao dia 30 de maio de 2021, foram administradas na Região Autónoma da Madeira, 144. 578 vacinas contra a covid-19.
40. Esta situação também exigiu grande esforço do Departamento e do Núcleo de Aprovisionamento que, em tempo record, teve que promover todo o abastecimento de material de consumo clínico (seringas, agulhas, entre outro material) e outros bens e serviços, para garantir a execução deste plano de vacinação, mais uma vez num contexto de escassez nacional e internacional de bens para o efeito.
41. Para além do mais, a estas necessidades específicas do combate à pandemia, mantiveram-se as demais funções inerentes à missão do serviço.
42. A agravar a situação, no dia 11 de dezembro de 2021 a coordenadora do Núcleo de Aprovisionamento cessou as respectivas funções e só foi substituída no dia 1 de maio de 2021, pelo que a ora visada viu substancialmente reforçadas as solicitações que neste domínio se apresentaram, com todos os constrangimentos daí emergentes.
43. É pois, neste contexto que se enquadra a alegada e eventual infracção financeira que no Relato me vem agora imputada.

13

**V. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre)**

44. Na génese da imputação efetuada à ora pronunciante, encontra-se o procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre), que adiante passamos a detalhar.
45. Em primeiro lugar e como muito bem nota o Douto Relato, que aliás começa por efectuar um relevante e muito assinalável enquadramento jurídico dos contratos públicos de aprovisionamento e dos próprios Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, EPE) que aproveitamos o ensejo para louvar, o procedimento



- de contratação em análise foi dinamizado ao abrigo de um **acordo quadro**, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP.
46. O contrato que daí emergiu tem por objecto a **aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.**, como se extrai, desde logo, dos documentos do Contrato Público de Aprovisionamento dos SPMS, EPE juntos ao processo auditado.
  47. Sem prejuízo de todo o rigor e empenho no cumprimento de todos os ditames legais inerentes à contratação pública que o SESARAM, através do Núcleo de Aprovisionamento sempre promoveu e está permanentemente dedicado a tal desiderato, infeliz e lamentavelmente, no quadro pandémico acima descrito, a exigência e 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 emergentes e excepcionais em curso, conseguissem agilizar com maior brevidade as publicações no Basegov e, em concreto, a do contrato formalizado na sequência deste procedimento de contratação.
  48. No entanto, sublinha-se, o n.º 1 do artigo 127.º do CCP foi cumprido.
  49. De facto, aquela norma estabelece que *“A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.”*
  50. Ora, como bem notou o Relato<sup>10</sup> e resulta do documento junto na Auditoria a publicitação deste contrato, realizou-se no dia 26 de maio de 2021. (Doc. 1)
  51. Contudo, reconhecemos e lamentamos, verificou-se um atraso na respectiva publicitação face ao vertido na alínea j), do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na redacção que lhe foi conferida pela portaria n.º 284/2019, de 2 de Setembro.
  52. Tratou-se de um mero e lamentável lapso das técnicas superiores do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida a execução da publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.
  53. Mais, os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento de contratação em causa, destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana

---

<sup>10</sup> Página 45 do Relato.

20

(HIV), que é reconhecida internacionalmente como uma ameaça ao desenvolvimento social e económico das populações. Esta noção resulta da dimensão abrangente dos determinantes da transmissão, das implicações da infeção em todos os níveis de saúde e na integração social dos indivíduos infetados, entre as quais se incluem o estigma e a discriminação, bem como a alteração dos padrões de qualidade de vida.

54. A terapêutica antirretrovírica é um elemento fulcral para assegurar o controlo da doença e para a melhoria do prognóstico e da qualidade de vida do doente, sendo, ainda, do ponto de vista epidemiológico, um elemento central para alcançar o objetivo de controlo da epidemia.
55. Por outro lado, a adesão à terapêutica antirretrovírica constitui um fator crítico para o sucesso dessa terapêutica e um fator central no sucesso clínico e epidemiológico, pelo que devem ser eliminados ou minimizados todos os fatores que a possam perturbar, dificultar ou impedir.
56. Neste contexto, o respectivo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reativação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
57. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6716/2012, de 9 de maio, do Secretário de Estado da Saúde, que estabelece regras específicas para a dispensa das terapêuticas com antirretrovíricos às pessoas que vivem com VIH/sida e adequada utilização do sistema SI.VIDA.
58. Acresce que, em conformidade com o Despacho n.º 13447-B/2015, de 18 de novembro do Ministro da Saúde, a terapêutica antirretrovírica é, em regra, dispensada para um período mínimo de 90 dias, salvo indicação clínica em contrário, garantindo, assim, um seguimento adequado da resposta ao tratamento e impedindo o recurso a consultas médicas desnecessárias ou a deslocações clinicamente injustificadas às instituições hospitalares.
59. Assim, no caso em análise, como manifestado pelo Núcleo Farmacêutico a quem incumbia (e incumbe) a gestão dos medicamentos, era emergente e de absoluto interesse público a entrega destes medicamentos, sob pena da respectiva rutura, com as graves conseqüências que daí adviriam para os doentes, que cumpria evitar, o que, certamente, conduziu ao desencadear da emissão da respetiva nota de encomenda pela área das Aquisições e posterior receção dos medicamentos contratados em sede deste procedimento pelo serviço competente, o que os deve ter levado a assumir

15

como absolutamente cumprida a necessária diligência que se impunha de publicação prévia do referido contrato na plataforma BASEGOV.

\*

60. Sem prejuízo do exposto, a ora exponente:
- i. **Desconhecia em absoluto que a publicação no BASEGOV do contrato celebrado com a GILEAD na sequência do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 não tinha sido efectuada de forma atempada, nos termos legais<sup>11</sup>;**
  - ii. **Não configurou que esta situação estivesse a acontecer, nem tinha como o fazer no quadro circunstancial descrito, tanto mais que, como abaixo melhor enuncia: i) sempre deu orientações aos dirigentes, coordenadores e profissionais na área, quanto à sua obrigatoriedade ii) promoveu o acesso a formação no domínio da contratação pública e ii) para garantir o rigoroso cumprimento da lei neste domínio, em fevereiro de 2021 até afetou a esta função duas técnicas superiores licenciadas em gestão;**
  - iii. **Desconhecia totalmente que o contrato em apreço iniciou a produção de efeitos materiais antes dessa publicação.**
  - iv. **Como resulta do processo, não participou em nenhum desses momentos: não emitiu a nota de encomenda, nem recebeu os medicamentos contratados ao abrigo do procedimento em análise.**
  - v. **Nestes termos, não tinha como informar superiormente um facto que desconhecia inteiramente, sendo que se o tivesse conhecido teria atuado prontamente, nos termos da lei e informaria o Conselho de Administração em conformidade.**
  - vi. **No que lhe competia e lhe era exigível, procedeu com o cuidado e diligência que, segundo as circunstâncias estava obrigada, por via das funções que lhe estavam cometidas.**
61. Tanto mais que não competia à ora visada: nem efectuar a publicação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos (Basegov), nem emitir notas de encomenda, nem receber e dar entrada de quaisquer bens, e muito menos, como no caso em análise, de medicamentos.

16

<sup>11</sup> Artigo 8.º, alínea j) da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na redação que lhe foi conferida pela Portaria n.º 284/2019, 2 de setembro.

*[Handwritten mark]*

62. Mais, ninguém questionou a pronunciante sobre esta a situação em concreto ou qualquer outra desta natureza.
63. Sendo certo que se o tivessem feito, tal situação nunca teria ocorrido, pois sempre se empenhou e tudo fez para garantir o cumprimento dos ditames legais inerentes à contratação pública e à execução dos contratos.
64. Efetivamente, a ora pronunciante sempre deu orientações, clara e precisas, sobre esta matéria aos colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento, não só ao seu coordenador, quando existiu, bem como a TODOS os intervenientes nos procedimentos de contratação, seja na sua fase pré contratual, como de execução do contrato e, em especial às Técnicas Superiores que em fevereiro de 2021 passaram a ser responsáveis pela publicitação em causa.
65. E fê-lo desde a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, como ao longo dos anos em que exerceu a função, seja em sede de reuniões com o Coordenador do Núcleo, o coordenador técnico das Aquisições, seja com todos os colegas desta área e, reitero, com os dois técnicos superiores que assumiram esta responsabilidade até ao dia 22 e 24 de fevereiro de 2022.
66. Por outro lado, as orientações nesta matéria também foram emitidas por escrito como se comprova nos documentos em anexo (Doc. 2, 3, 4 e 5)
67. E mais teria a juntar se não fosse o ciberataque que assolou o SESARAM no pretérito dia 6 de agosto, que comprometeu todos os emails enviados até essa data, salvando-se alguns dos que foram guardados.
68. Ademais, as próprias check-lists de controlo implementadas expressamente incluíam a publicitação do contrato no basegov. (Doc. 6 e 7)
69. Por tudo o que vem dito, reitera-se por essencial ao caso, a exponente i) não sabia da falta da publicitação do contrato em análise na BASEGOV e muito menos da emissão de nota de encomenda e receção dos medicamentos antes da mesma se concretizar ii) como estava plenamente convicta que, quando o fizessem respeitavam na íntegra todos os procedimentos e normas legais aplicáveis, onde se incluem os respectivos requisitos de eficácia exigidos no artigo 127.º do CCP.
70. O princípio da legalidade é um dos principais vectores que norteiam a actuação pública e que a pronunciante sempre priorizou na estratégia de atuação que definiu para os serviços que dirigiu.

71. Tanto assim que se orgulha de no seu percurso nestas áreas, ter invariavelmente sido concedido o visto aos contratos submetidos a esse Douto Tribunal.
72. Mais, numa entidade com a dimensão e natureza do SESARAM, EPERAM, a distribuição de tarefas nas diferentes áreas do Núcleo de Aprovisionamento e os diferentes níveis de controlo implementados, procuraram exatamente garantir que estavam asseguradas as questões técnicas e procedimentos legalmente exigíveis, não sendo possível, muito menos exigível ao diretor do departamento verificar todas as incontáveis notas de encomenda e publicações que cumpre efetuar, designadamente no âmbito da produção de efeitos materiais dos contratos, onde nem intervém.
73. Ainda assim, atenta a dimensão, complexidade e exigência inerentes à contratação pública a que se associou o quadro circunstancial pandémico descrito, o lapso verificado também não deve ser imputado aos respectivos agentes, que indiscutivelmente atuaram sem culpa, concretamente as técnicas que não publicaram o contrato nos prazos legais.
74. Apenas concluo que tal procedimento, que se lamenta e pelo qual se pede sentida desculpa, se deveu, como referido, ao contexto pandémico manifestamente excecional que à data se vivenciava, em que os colegas tinham que apoiar todas as inúmeras solicitações que lhes eram apresentadas desde o topo da organização, apostando-se em grande medida, entre tudo o resto que não pode nunca faltar, nas aquisições de vacinas para o COVID19 e material de consumo clínico para tal indispensável (seringas, agulhas, contentores, entre outros), que, como foi público, escasseavam no mercado internacional.
75. Neste contexto, é pertinente destacar que no primeiro semestre de 2021 só com o apoio de toda a equipa do Núcleo de Aprovisionamento foi possível garantir o cumprimento da estratégia de vacinação superiormente delineada, que tanto reconhecimento obteve até no contexto nacional.
76. Face a este quadro circunstancial a ora pronunciante, tal como a sua equipa, foi obrigada a focar-se em grande medida na luta contra o COVID19, para a qual os dias foram manifestamente escassos.
77. Sem prejuízo do exposto, manteve o alerta às profissionais a quem competia a publicação dos contratos no BASEGOV nos termos da lei para reforçarem essa atenção.
78. Estas Técnicas ou qualquer outro interveniente no processo nunca me informaram que não o tinham efectuado em tempo útil.





10

79. Em suma, a ora pronunciante não foi agente da ação de que agora vem acusada.

#### VI. A *ratio legis* do artigo 127.º do CCP

80. O artigo 127.º do CCP, na redacção aplicável ao procedimento de contratação *sub judice*<sup>12</sup>, sob a epígrafe “*Publicitação e eficácia do contrato*”, estatui no número 1 que “A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.” adiantando no n.º 3 que “*A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.*”
81. Esta disposição é aplicável ao contrato em análise, por via remissiva do vertido no n.º 1 do artigo 259.º do CCP, na redacção em vigor.
82. Contudo, e sem prejuízo da distinta análise efetuada no Relato a este propósito, impõe-se novamente realçar a *ratio legis* inerente a este dispositivo legal, destacando-se em primeiro lugar que vem densificar o princípio da publicidade, que consta no elenco principiológico expresso no artigo 1.º-A do mesmo Código.
83. Este princípio tem natureza instrumental relativamente aos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade. Como sustenta Jorge Andrade da Silva<sup>13</sup> o aludido princípio “Impõe que sejam, dados a conhecer a todos os potenciais interessados os elementos fundamentais dos procedimentos adjudicatórios de contratos com vista a proporcionar a maior concorrência; por outro lado tem por fim evidenciar a clareza e conformidade legal da tramitação procedimental da celebração dos contratos, viabilizando o seu controlo pelos cidadãos”.
84. Ora, a concorrência é o princípio - tronco da contratação pública, que, sumariamente, visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais.
85. Por outro lado, o princípio da transparência, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves<sup>14</sup> “...tem essencialmente a finalidade de garantir a ausência de qualquer favoritismo ou de arbitrio da entidade adjudicante.”

19

<sup>12</sup> Redacção do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.

<sup>13</sup> Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª Edição revista e atualizada.

<sup>14</sup> in, Direito dos Contratos Públicos, 4.ª Ed., pag. 383

86. Já o princípio da igualdade está relacionado com os da imparcialidade e não discriminação.
87. Posto isto, afigura-se que na contratação em análise nenhum destes princípios foi beliscado, dado que estamos perante aquisição de medicamentos exclusivos do co-contratante.
88. Também se salienta, por muito relevante, que **a publicação no Portal Base foi efectuada, pelo que o n.º 1 do artigo 127.º já citado foi cumprido e, com isso, satisfeitos os princípios da transparência e publicidade.**
89. Ainda que, lamentavelmente e por mero lapso, em data posterior ao início da produção de efeitos do contrato.
90. Não obstante, a publicitação ocorreu no dia 26 de maio de 2021, ainda dentro do prazo de execução do contrato.
91. Tudo o mais foi escrupulosamente cumprido, nos termos do CCP.
92. Por fim, é muito importante ter presente que, em verdade, deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.

20

#### **VII. As medidas de controlo interno implementadas**

93. Na esteira do exposto, também reiteramos ao já expandido no decurso da Auditoria, que a pronunciante e os Núcleos que dirigiu, para o que ao caso importa o Núcleo de Aprovisionamento, sempre estiveram muito empenhados no rigoroso cumprimento da legislação aplicável, designadamente no âmbito da contratação pública, sendo do vosso Douto conhecimento que todos os contratos submetidos a fiscalização prévia têm sido objeto do competente Visto, indicador que é significativo do nosso empenho neste desiderato.
94. Assim, sempre promovemos o investimento na formação profissional nestes domínios, como se demonstra no seguinte quadro:



10

Quadro 5

ANO	NOME DA FORMAÇÃO	Nº DE PARTICIPANTES	SERVIÇO
2017	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	3	APROVISIONAMENTO
2017	O NOVO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS E OS CÓDIGOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS	4	2 - APROVISIONAMENTO; 2 - JURÍDICO
2017	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	1	JURÍDICO
2018	REGIME DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA: O CCP REVISTO	2	APROVISIONAMENTO
2020	CONTRATAÇÃO PÚBLICA	2	APROVISIONAMENTO
2021	CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	5	APROVISIONAMENTO
2021	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	FORGEP - PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA	1	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DE CONTRATOS	2	APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXECUÇÃO DO CONTRATO	6	2 - FINANCEIROS; 4 - APROVISIONAMENTO
2022	REGIME DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E SUA REGULAMENTAÇÃO	5	3 - FINANCEIROS; 2 - APROVISIONAMENTO

21

95. Mais e concretamente no que respeita aos requisitos de eficácia dos contratos, como seja o disposto no artigo 127.º do CCP, sempre foram dadas instruções no Núcleo de Aprovisionamento para o rigoroso cumprimento desta obrigação legal, não só em reuniões de serviço, como formalmente como se infere de diversos documentos internos já referidos.
96. Salientamos que, entretanto, já em 2022, foram reforçadas medidas de controlo interno tendentes a obstaculizar a ocorrência destas situações através de um controlo mais eficiente, em que a ora pronunciante se empenhou, juntamente com a equipa do Núcleo de Aprovisionamento e superior apoio do Conselho de Administração, como a seguir elencado:
- i) Formação e maior supervisão da equipa no controlo do disposto no artigo 127.º do CCP e demais legislação aplicável;
  - ii) Verificação por *check list* dos procedimentos de contratação das obrigações de publicação e respetivos prazos máximos;



- iii) Afetação de um técnico exclusivamente dedicado à publicitação no BASEGOV, em Setembro de 2022, o que traduz o elevado número de processos tramitados diariamente.
97. Por outro lado, em 2023, com o meu impulso e do Coordenador do Núcleo de Aprovisionamento foi implementada uma alteração ao sistema informático ATRIUM, em utilização designadamente no Aprovisionamento, no sentido de vedar a emissão de notas de encomenda, sem a publicação no Portal dos Contratos Públicos, o que se encontra em vigor desde 7 de junho último.
98. Ademais, no pretérito dia 5 de julho foi dinamizada uma acção de formação subordinada ao tema: "Procedimentos e Tramitações das Publicações – Portal BASEGOV/ACINGOV" - Criação e gestão de procedimentos na Plataforma de contratação pública AcinGov, com o objetivo de explanar os aspetos a ter em consideração na criação gestão dos procedimentos para permitir uma eficiente interligação com o Portal dos Contratos Públicos e evitar atrasos e dificuldades na atempada comunicação dos contratos." Esta acção teve como destinatários os colaboradores do Núcleo de Aprovisionamento.
99. Em suma, reconhecemos as fragilidades identificadas no Douro Relato, sendo que, enquanto exerci as funções no departamento me comprometi veementemente na melhoria dos procedimentos, por forma a garantir o rigoroso cumprimento da lei, sempre em conjugação com a respetiva equipa.

22

#### **VIII. A inexistência dos pressupostos da responsabilidade financeira.**

##### **a) A inaplicabilidade da invocada alínea I), do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).**

100. O Relato em análise, aduz como norma, alegadamente habilitante à eventual responsabilidade financeira o disposto nas alíneas I) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que assim dispõe, sob a epígrafe "*Responsabilidades financeiras sancionatórias*"
- "1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*
- (...)*
- l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;*
- (...)"*

*[Handwritten mark]*

Vejamos,

101. O Relato imputa à ora visada a inobservação do disposto no n.º 1 do artigo 127.º do CCP e os artigos 8.º, alínea j), 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.
102. Começando por estas últimas normas na redacção que lhe foi conferida pela Portaria n.º 284/2019, de 2 de Setembro, temos:
- i. A alínea j) do artigo 8.º (Momento de transmissão dos blocos de dados ao Portal BASE) também invocado, estatui como segue:  
*“Os blocos de dados referidos no artigo dão entrada nos sistemas de informação sediados no Portal BASE em momentos diversos, consoante a fase de desenvolvimento do procedimento de formação do contrato ou da execução, da seguinte forma:  
(...) j) Relatório de formação do contrato, até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito ou caso o mesmo não tenha sido outorgado por escrito, 20 dias úteis após o início da sua execução;*
  - ii. A alínea b) do 9.º da mesma Portaria, estabelece que *“As fontes de informação para o Portal BASE são:  
(...) b) No caso dos blocos técnicos de dados, as entidades adjudicantes, como segunda fase do processo de introdução de dados para o anúncio, ou, no caso dos ajustes diretos e consultas prévias não tramitados em plataformas, em sede de relatório de formação de contrato;(...)”*
  - iii. O n.º 1 do artigo 10.º da Portaria dispõe que *“1 - A ficha relativa a um contrato celebrado na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto, prevista no n.º 1 do artigo 127.º do CCP, é construída automaticamente no Portal BASE a partir dos dados incluídos no relatório de formação do contrato, bem como os dados relativos ao valor total pago e ao prazo efetivo de duração do contrato, constantes no relatório de execução ou no relatório final de obra.”*
  - iv. Por fim, o n.º 1 do artigo 127.º do CCP, na redacção à data em vigor<sup>15</sup>, dispunha o seguinte como já citado, sob a epígrafe *Publicitação e eficácia do contrato:*  
*“1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao presente Código, do qual faz parte integrante.”*
103. Ora, ressalvada melhor opinião, seguindo a jurisprudência firmada pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas<sup>16</sup>, que conclui a propósito da não publicitação dos contratos no

23

<sup>15</sup> Redacção dada pelo seguinte diploma: Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto.



portal base.gov que “o não cumprimento daquele dever não pode qualificar-se como uma “violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” e, assim, ser subsumido à previsão da infração da al. l) do n.º 1 do art.º 65.º.

Com efeito, a contratação pública está a montante do art.º 127.º. Ou seja, já decorreu, já foram celebrados os contratos, na sequência de procedimento por ajuste direto. Diremos que a formação do contrato ou a contratação pública está concluída e há, subsequentemente, um dever de publicitação do contrato, no referido portal dos contratos públicos. Porém, a norma que estipula esse dever, o referido art.º 127.º, não pode considerar-se como atinente ou com vista à realização da contratação pública. Estabelece um dever acessório, na sequência da realização da contratação pública, quando esta é feita por ajuste direto.”

104. Assim, a alegada infração financeira que agora me é imputada carece de base legal que a titule, pelo que não pode proceder, desde logo à luz do princípio da legalidade, na sua formulação de “*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*”, prevista no artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), devendo em consequência o presente processo ser arquivado.

**b) O cumprimento do n.º 1 do artigo 127.º do CCP**

24

105. Mesmo que não se acolha o que atrás vem perfilhado, sempre se reitera que o n.º 1 do artigo 127.º do CCP foi cumprido, ao contrário do que sustenta o Relato, mormente no quadro síntese das eventuais infracções financeiras.
106. O mesmo se diga do disposto nos artigos 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua actual redacção, também aí citados;
107. De facto, o contrato em apreço foi publicado no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, no dia 26 de maio de 2021.
108. Esta publicitação, com atraso é certo, foi efectuada dentro do prazo de execução do contrato, que como resulta do ponto 14 do ofício convite junto em sede de Auditoria, tinha como prazo de vigência previsto o 1.º semestre de 2021.
109. Assim, também por esta via, dado que a publicitação foi efectuada dentro do prazo de execução do contrato, o presente processo deve ser arquivado.

<sup>16</sup> Sentença n.º 4/2019- 3.ª Secção. Processo n.º 10/2018-JRF/3.ª Secção, nesta matéria mantida pelo Acórdão n.º 36/2020, de 23 de Setembro.

b

**c) (Não foi) O agente da acção**

110. Ainda que não se acompanhe o entendimento acima expandido,
111. Em conformidade com o consignado nos n.ºs 1 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, os responsáveis por tal infração serão "o agente ou agentes da acção".
112. Sucede que, com o maior respeito por esse Douto Tribunal, a pronunciante não foi agente da acção, pois, como já referido, não praticou nenhum ato no processo em apreço após a celebração do contrato *sub judice*, muito menos aquele de que vem acusada.
113. De facto:
- i. Não emitiu as notas de encomenda.
  - ii. Não recebeu os medicamentos contratados.
  - iii. Nem lhe competia fazê-lo.
  - iv. Ninguém a alertou para o sucedido.
  - v. Ninguém a questionou sobre a matéria.
114. Face às funções que desempenhava e no quadro circunstancial pandémico descrito, não tinha como saber, tendo em conta o padrão de um responsável diligente e prudente.
115. Mais, sempre deu orientações às equipas do Núcleo de Aprovisionamento sobre a obrigatoriedade da publicitação dos contratos nos termos do artigo 127.º do CCP e demais legislação aplicável.
116. Nestes termos, não se encontrando preenchido este requisito da responsabilidade financeira, o presente processo não pode proceder.

25

**d) A inexistência de culpa**

117. Por outro lado, ainda que assim não se entenda, o que não se concede, em conformidade com o n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável por remissão do vertido no n.º 3 do artigo 67.º da mesma Lei, a responsabilidade financeira infracional só



ocorre se a acção for praticada com culpa, requisito que também consideramos que não se verifica no presente caso.

118. De facto, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente ou seja, é um dos requisitos da conduta irregular, do qual depende a circunstância de poder afirmar-se estarmos perante uma infracção financeira.
119. Assim, a análise da culpa do agente é fundamental para a imputação dos factos e respetivas consequências de punibilidade.
120. Com refere JOÃO FRANCO DO CARMO<sup>17</sup> a propósito da responsabilidade financeira *“A avaliação da culpa é, aliás, comum às duas formas de responsabilização financeira em causa, estando afastada uma responsabilização objectiva ou pelo risco. Dependem, por isso, de uma imputação moral da infracção ao seu autor, por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente (bonus pater familias) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas”*.
121. Mais sustenta DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO<sup>18</sup> *“a culpa só pode ser censurabilidade da acção, por o culpado ter actuado contra o dever, quando podia ter actuado de acordo com ele.”, uma vez que o “poder de agir de outra maneira (...) é (...) requisito irrenunciável do conceito de culpa”*.
122. Segundo o mesmo Autor, em Direito Penal a culpa tem como pressuposto a liberdade do agente, *“sendo esta um «juízo de censura» cuja materialidade advém da atitude do agente manifestada no ato ilícito (tipificado como tal) a qual pode configurar um tipo de culpa dolosa ou negligente”*.<sup>19</sup>
123. Continua referindo que, *“o ilícito-típico doloso comprova-se quando “o seu cometimento deve imputar-se a uma atitude íntima do agente contrária ou indiferente ao Direito e às suas normas; se uma tal comprovação se não alcançar ou dever ser negada, o facto só poderá eventualmente vir a ser punido a título de negligência (se esta se verificar e a espécie de delito cometido for punível também a esse título).”*
124. Neste particular, o artigo 15.º do Código Penal, aplicável por via do disposto no n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, sob a epígrafe “Negligência” estatui que *“Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*

<sup>17</sup> A responsabilização financeira efectuada por jurisdição especial, JOÃO FRANCO DO CARMO

<sup>18</sup> in, Direito Penal, Parte Geral, TOMO I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2007.

<sup>19</sup> Obra citada





a) *Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização; ou*

b) *Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.*"

125. Adita o Autor acima referido que *"nos factos negligentes, o conteúdo da culpa é, de igual modo, dado pela censurabilidade da atitude descuidada ou leviana revelada pelo agente, sendo necessário apurar se o mesmo se encontrava em condições de, atentos os seus conhecimentos e as suas capacidades pessoais, cumprir "o dever de cuidado" ou se se encontrava em condições de evitar o resultado, cuja análise deve fundamentar-se no "cerne da culpa material" das funções desempenhadas no sistema em que se insere a tipificação.*"<sup>20</sup>

126. Há que ter ainda presente o entendimento jurisprudencialmente pacífico, de que *"age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); ou não chega sequer a representar a possibilidade dessa realização do facto (negligência inconsciente)"*<sup>21</sup>.

127. Por todo o expendido e em suma, sendo certo que nesta matéria, como defende a Doutrina:

27

- i. O Direito está intrinsecamente vinculado por parâmetros objetivos face à conduta ilícita do agente, em que o *"homem médio"* representa uma abstração criada pelo Direito, para que sirva de parâmetro quanto à realização/concretização ou não do dever objetivo de cuidado e quanto à ocorrência ou não da culpa imputável.
- ii. É assim a partir da imagem do homem médio (diligente, fiel ao direito, bom chefe de família) que se tentará apurar se, colocado perante o facto, nas mesmas circunstâncias de tempo e lugar em que o eventual agente se encontrava, se conseguiria ter outro comportamento.
- iii. Caso o indivíduo-agente em questão, numa situação concreta, tenha atendido às expectativas exigidas em virtude deste padrão de conduta imaginário, deste homem diligente ou razoável (objetivo e generalizante), a ele não será imputada culpa.

<sup>20</sup> Obra citada

<sup>21</sup> cfr. o Acórdão do STJ, de 05-07-19893



128. Resulta que, *in casu*, a ora visada nunca agiu com qualquer tipo de culpa, nem sequer negligente.
129. Não lhe era exigível outro comportamento.
130. Neste particular, também cumpre trazer à colação Doutra Jurisprudência do Tribunal de Contas <sup>22</sup>, de onde se extrai que em sede de responsabilidade financeira não basta invocar a qualidade de dirigente para se dar por existente este pressuposto essencial da responsabilidade:
- “(…) Ou seja, não será pela simples circunstância de terem a qualidade de “responsáveis da SCML”, como referem, que se poderá afirmar e concluir que os 2º a 6º demandados terão atuado com culpa e serão culpados.*
- Na verdade, a qualidade de membros da mesa da SCML, por parte dos 2º a 5º demandados, em função das competências estatutárias da mesa e, por outro lado, a competência funcional da 6º demandada na SCML, poderão apenas fundamentar a possibilidade de tais demandados poderem vir a ser considerados agentes da ação, à luz dos nºs 1, 3 e 4 do art.º 61º.*
- Mas, se não tiverem levado a cabo nenhuma ação, nenhuma infração lhes pode ser imputada.*” (Sublinhado e negrito nossos)
131. Ora, como vem dito a ora pronunciante não interveio na situação de facto que lhe vem apontada, nem por acção, nem por omissão.
132. Tanto mais que estava plenamente convicta que a publicação dos contratos estava a ser efectuada no prazo legal, e, no que tange ao cuidado e diligência, não lhe era exigível, por manifesta impossibilidade, de na qualidade de directora do departamento, averiguar se a publicação do contrato tinha sido efectuada dentro do prazo.
133. Na vastidão do exercício das suas competências, num período pandémico totalmente imprevisível em que as suas atenções estavam prioritária e obrigatoriamente cometidas ao combate ao COVID19 nas diversas áreas da sua atuação, a eventual averiguação do cumprimento do prazo de publicitação dos contratos na plataforma BASEGOV estava-lhe impossibilitada, sob pena de paralisar todas as demais funções que lhe estavam cometidas, o que não se configura como possível sob pena de comprometer a resposta às constantes solicitações que lhe cabia dar resposta.
134. Para tanto, tinha os profissionais da área a quem estavam cometidas essas responsabilidades, que estavam devidamente habilitados para o efeito.

<sup>22</sup> Sentença 4/2019-3.ª Secção do Tribunal de Contas, Proc. N.º 10/2018-JRF/3.ª Secção.



135. Conclui-se assim que a ora pronunciante actuou como uma pessoa normalmente diligente (*bonus pater familias*) tendo em conta, necessariamente, os deveres jurídicos inerentes à actividade e às funções exercidas.
136. Não lhe era exigível outra conduta.
137. Mais, como já aduzido, à responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal (n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)
138. Esta realidade remete-nos para o disposto no n.º 1 do artigo 17.º desse Código que, sob a epígrafe «*Erro sobre a ilicitude*», dispõe que:
- «1 - *Age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável;*»
139. Ora, o erro emergente do lapso verificado no atraso da publicação, não lhe é censurável, dado que se verifica uma causa de exclusão da culpa, tendo em conta que:
- i. **A visada não foi sequer agente da acção;**
  - ii. **Criou uma estrutura para dar resposta à publicação dos contratos de forma atempada;**
  - iii. **Deu orientações sobre a obrigação legal;**
  - iv. **Ninguém a alertou sobre o atraso da publicitação do contrato;**
  - v. **Não emitiu as notas de encomenda respectivas;**
  - vi. **Não recebeu os medicamentos contratados;**
  - vii. **Muito menos sequer imaginava que o tinham efetuado antes da respetiva publicação;**
  - viii. **Estava totalmente convicta que os profissionais que efectuavam estas funções, estavam a atuar com rigoroso cumprimento do quadro legal aplicável;**
140. Do supra exposto, resulta claramente a falta de consciência da ilicitude no que respeita ao atraso na publicitação do contrato *sub judice*, o que configura uma causa de exclusão da culpa, pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.

141. Ou seja, o erro sobre a ilicitude não censurável, sempre implicaria a sua absolvição da infração financeira sancionatória que lhe vem imputada, por se verificar uma causa de exclusão da culpa.
142. Mais, a pronunciante no exercício da sua atividade profissional sempre se dedicou às funções desempenhadas, com particular atenção ao escrupuloso cumprimento das formalidades decorrentes dos quadros legais vigentes.
143. Conclui-se assim pela inexistência de qualquer infracção financeira que em abstracto pudesse ser eventualmente imputável à ora visada.
144. Por todo o exposto, não se verifica o referido pressuposto subjectivo da responsabilidade, pelo que a mesma não lhe pode ser imputável, por inexistente, devendo, em consequência, o processo ser liminarmente arquivado.

#### **VIII. A relevação da responsabilidade financeira sancionatória**

145. Ainda que assim não se entenda, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,
146. Em última instância, o circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, pois estão preenchidos os respectivos pressupostos, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC. 30
147. Assim:
  - a) A considerar-se a existência de alguma falta, a mesma apenas seria a título de negligência;
  - b) À data em que o contrato emergente do procedimento de contratação n.º BEAD20210070 ocorreu e em que se verificou o atraso na publicitação do contrato no portal basegov, nunca tinha havido recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção de irregularidade desta natureza;
  - c) A ora alegante nunca foi censurada pelo Tribunal de Contas ou por qualquer órgão de controlo interno, sobre as questões *sub judice* ou outras.
148. Também foi demonstrado que não houve qualquer prejuízo concreto pelos factos ocorridos, tanto mais que o contrato foi publicado.
149. Foram reforçadas medidas, claras e concretas, para evitar situações desta natureza.



150. Também aqui, o enquadramento circunstancial pandémico em que se enquadra o atraso na publicação no Portal dos Contratos Públicos em causa se situa, reforça a inexigibilidade de outra atuação pela agora pronunciante.

#### **IX. Conclusão**

De todo o exposto:

1. O procedimento de contratação n.º BEAD20210070- Aquisição de antivíricos 2021 (Catálogo Gilead-1.º semestre) foi efectuado ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no artigo 259.º do CCP e cumpriu todos os ditames legais da fase pré contratual.
2. Este procedimento teve por objecto a aquisição de antivíricos exclusivos da Gilead Sciences, Lda.
3. Os medicamentos contratados destinam-se ao tratamento da infecção por Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), cujo tratamento não pode ser interrompido, sob pena de reactivação do vírus, com o conseqüente agravamento da doença.
4. A dispensa destes medicamentos é exclusiva da Farmácia Hospitalar.
5. O contrato é legal.
6. Sem prejuízo do exposto, a visada desconhecia em absoluto que a publicação do contrato no BASEGOV não tinha sido efectuada no prazo legal, nem que havia produzido efeitos materiais antes da mesma.
7. Ao contrário, estava plenamente convicta que os profissionais que efectuavam estas funções estavam a atuar de acordo com a lei;
8. Nunca lhe comunicaram ou colocaram questões sobre a situação;
9. Não foi agente da ação, seja por ação ou por omissão.
10. A publicação do contrato no Portal dos Contratos Públicos foi efectuada dentro do prazo de vigência previsto do contrato.
11. O atraso nessa publicação, emergiu de um mero e lamentável lapso das técnicas superiores do Núcleo de Aprovisionamento a quem, à data, estava cometida essa função, que resultou da situação de exceção por todos conhecida e sobejamente descrita.



12. Deste lapso não resultou qualquer prejuízo para o SESARAM, EPERAM ou para o interesse público que subjaz a este contrato, cuja legalidade não foi afetada, mantendo-se incólume o procedimento pré contratual que o precedeu.
13. Os princípios ínsitos ao disposto no artigo 127.º do CCP não foram em momento algum beliscados, dado que o contrato foi publicado e se trata de medicamentos exclusivos.
14. A pronunciante sempre implementou e reforçou ao longo dos anos as medidas de controlo interno para garantir o rigoroso cumprimento do quadro legal inerente à execução dos procedimentos de contratação e dos contratos públicos.
15. Na vastidão do exercício das suas competências, no quadro organizacional e circunstancial descritos não lhe era exigível outro comportamento;
16. No caso em apreço, não se encontram preenchidos os requisitos da responsabilidade financeira:
- i. Não há lei habilitante para a sua efetivação, dada a inaplicabilidade da alínea l), do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
  - ii. O n.º 1 do artigo 127.º do CCP, bem como os artigos 9.º, alínea b) e 10.º, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua actual redacção, foram cumpridos;
  - iii. Não foi agente da acção;
  - iv. Não existe qualquer modalidade de culpa, nem mesmo a de negligência;
  - v. Em qualquer caso sempre se verificaria a falta de consciência da ilicitude, o que configura uma causa de exclusão da culpa pelo que e, em consequência, não lhe pode ser imputável qualquer responsabilidade.
17. Ainda que assim não se entenda, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória.
18. Por fim e por demais relevante, reconhece-se a grande importância da Auditoria e do Douto Relato, na melhoria contínua dos procedimentos e qualidade do serviço, e, no que ao presente caso concerne, estamos convictos que as medidas de controlo entretanto reforçadas vão impedir que se dê início à execução dos contratos, antes da respetiva publicitação no portal dos contratos públicos, nos termos legais.



19. Na esteira do atrás referido, a ora exponente, enquanto exerceu as funções no Departamento, entretanto extinto, e a equipa do Núcleo de Aprovisionamento, sempre se empenharam veementemente no acatamento das recomendações emitidas por esse Distinto Tribunal que, invariavelmente, se traduziram em mais empenho, dedicação e responsabilidade no desempenho das suas funções.

20. Termos em que,

- A. Tendo em conta que a responsável visada não cometeu qualquer infração, pois não foi agente da ação, nem teve qualquer atuação passível de culpa, ainda que na modalidade de mera negligência, nem, por ação ou omissão, não tendo provocado quaisquer danos ao erário público, não deverá proceder a imputação de infração financeira prevista nas conclusões do Relato da SRMTC, sumariada no respetivo Anexo I e, em consequência, a presente Auditoria deverá ser arquivada, com todas as consequências legais daí emergentes.

33

Se assim não se entender, o que com o maior respeito por esse Douto Tribunal, não se concede,

- B. O circunstancialismo descrito configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c), do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que sempre se deverá decretar.

Com os melhores cumprimentos,

A ex. Diretora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos

Maria de Lurdes Ferreira Xavier Beirão







DOC. 1

**base:**  
CONTRATOS PÚBLICOS ONLINE

Nº Procedimento 5009611  
Nº Contrato 7680164  
Nº Relatório 8814529  
Data de Publicação 26-05-2021 09:31:56  
Última Alteração 26-05-2021 09:31:56  
Autor Teresa Maria Carvalho e Freitas

## Relatório de Formação do Contrato

### Informação Inicial do Contrato

Entidade(s) Adjudicante(s) - NIF, Nome, País	511228848, Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE-RAM, Portugal
Procedimento de contratação centralizado – destina-se à satisfação de necessidades de várias Entidades?	Não
Tipo Procedimento	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)
Tipo(s) de contrato	Aquisição de bens móveis
Identificação do contrato	ANTIVIRICOS - 1º SEMESTRE
Objeto do contrato	ANTIVIRICOS - 1º SEMESTRE 2, BICTEGRAVIR 50 MG + EMTRICITABINA 200 MG + TENOFOVIR ALAFENAMIDA 25 MG COMP, 121.745,04 € 1, ADEFOVIR 10 MG COMP, 4.759,50 € 3, ELVITEGRAVIR+COBICISTATE+EMTRICITABINA+TENOFOVIR ALAFENAMIDA 150+150+200+10MG, 144.167,52 € 4, EMTRICITABINA 200 MG + RILPIVIRINA 25 MG + TENOFOVIR ALAFENAMIDA 25 MG COMP, 499.129,80 € 5, EMTRICITABINA 200 MG + TENOFOVIR ALAFENAMIDA 10 MG COMP, 90.656,28 € 6, EMTRICITABINA 200 MG + TENOFOVIR ALAFENAMIDA 25 MG COMP, 221.604,24 €
Lotes - Ordem, Designação, Preço base	
Procedimento destinado à satisfação de necessidades no âmbito de	Outras atividades, que não as anteriores, enquanto entidade adjudicante prevista no art.º 2º do Código dos Contratos Públicos
Fundamentação para a escolha do procedimento de formação do contrato	Artigo 258.º do Código dos Contratos Públicos
Prazo de execução do contrato (dias)	149 dias
Preço base s/IVA (€)	1.082.062,38 €
Valor estimado da totalidade do(s) contrato(s) (s/IVA)	1.082.062,38 €
Preço contratual s/IVA (€)	988.844,94 €
Data da decisão de adjudicação	07-01-2021 00:00:00
Data da celebração do contrato	01-02-2021 00:00:00
Data de produção de efeitos	01-02-2021 00:00:00
Entidade(s) Adjudicatária(s) - NIF, Nome, País	503604704, GILEAD SCIENCES, LDA, Portugal
CPV's   Valor	* 33690000-3 - Medicamentos vários, 988,844,94 €
Efetou redução do contrato a escrito	Não
Justificação da não redução a escrito	Artigo 95.º, n.º 1, b), locação ou de aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento



#### Relatório de Formação de Contrato

Valor dos trabalhos de suprimento de erros e omissões do caderno de encargos (s/IVA) (€)	-
Informação relevante sobre habilitação do adjudicatário e sobre a prestação de caução	-
Informação relevante sobre factos relativos ao procedimento ou à contratação	-
Informação relevante sobre as fontes de financiamento do investimento	-
Observações	-

Emitido via portal base a 26-05-2021 09:43:34 por Teresa Maria Carvalho e Freitas.



DOC 2

**Rosa Sofia Pestana Camacho**

---

**De:** Lurdes Beirão  
**Enviado:** 3 de junho de 2016 14:19  
**Para:** Rosa Sofia Pestana Camacho  
**Assunto:** FW: Publicações na BASEGOV  
**Anexos:** Portaria 701-E 2008.pdf

Olá Sofia

Por favor coloque na minha pasta.

OB

Com os melhores cumprimentos

Maria de Lurdes Beirão

Directora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos

Telef. 291709620

[lurdes.beirao@sesaram.pt](mailto:lurdes.beirao@sesaram.pt)

[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)

**De:** Lurdes Beirão

**Enviada:** 3 de junho de 2016 13:04

**Para:** Paulo Nuno Gomes Barros; Otília M Ferreira Gonçalves Vieira; Maria Rosário Freltas Barbara; Kátia Marina Pereira de Freltas Vieira; Carla Patrícia Sousa Vieira; Cristina Lume

**Assunto:** Publicações na BASEGOV

Bom dia

Relativamente ao assunto identificado em epígrafe, reitero a obrigatoriedade de se proceder **NOS PRAZOS LEGAIS** à publicação no basegov, nos termos consignados no CCP.

Relativamente à publicação exigida no artigo 465.º desse Código, a mesma está regulada na Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho, que designadamente no artigo 3.º estabelece momentos de acesso e prazos.

Para além da publicação exigida no art.º 127.º, também alerta para as exigidas no art.º 108 e 402.º do CCP.

Muito obrigada

Com os melhores cumprimentos

Maria de Lurdes Beirão

Directora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos

Telef. 291 709620



---

[lurdes.beirao@sesaram.pt](mailto:lurdes.beirao@sesaram.pt)

[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)



**Portaria n.º 701-E/2008**

de 29 de Julho

O Código dos Contratos Públicos consagra a obrigação das entidades adjudicantes de contratos públicos de prestarem informação relativa à fase de formação dos contratos ou relativa à respectiva fase de execução.

A informação referente a contratos relacionados com obras públicas é arquivada e tratada no Observatório de Obras Públicas, sistema de informação da responsabilidade do Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P., e acedido através do Portal dos Contratos Públicos. A informação que se refere a contratos de aquisição de serviços não relacionados com obras públicas e a contratos de aquisição de bens é objecto de arquivo e tratamento por parte do sistema de informação gerido pela Agência Nacional de Compras Públicas e igualmente acedido por via do Portal dos Contratos Públicos.

Pode dividir-se tal informação em duas categorias, a dos blocos de dados e a dos dados individuais. Os modelos que são objecto da presente portaria referem-se à primeira categoria.

O grau de pormenorização exigível para os blocos de dados varia em função do preço contratual, crescendo em função do mesmo.

Não se trata de modelos de relatórios no sentido usual, associado ao formato final de visualização respectiva, como aconteceria por exemplo com o uso do papel, mas sim de modelos de introdução interactiva de dados no Portal dos Contratos Públicos. Esta solução permite que a entidade adjudicante não seja obrigada a voltar a introduzir dados que já inseriu anteriormente, no Portal da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., ou numa plataforma electrónica, ou já no Portal. Cumpre-se assim o princípio da recuperação dos dados já existentes no sistema, que a entidade adjudicante se limita a verificar.

Além do esforço para que o preenchimento dos relatórios seja na medida do possível facilitado, que os modelos traduzem, teve-se igualmente em conta que os contratos de reduzida expressão devem ser objecto de tratamento particular no que respeita à aplicabilidade de alguns blocos de dados.

Assim:

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 108.º, no n.º 3 do artigo 402.º e no artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos, manda o Governo, pelos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, o seguinte:

**CAPÍTULO I**

**Objecto**

**Artigo 1.º**

**Objecto**

1 — A presente portaria aprova os modelos do bloco técnico de dados, do relatório de formação do contrato, do relatório sumário anual e do relatório de execução do contrato, ao abrigo da obrigação de comunicação a que se refere o artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos, constantes dos anexos I, II, III e IV da portaria e da qual fazem parte integrante.

2 — É igualmente aprovado o modelo do relatório de contratação, aplicável nos termos do n.º 2 do artigo 108.º

do Código dos Contratos Públicos aos contratos de empreitada de obras públicas e concessão de obras públicas, que coincide com o modelo constante do anexo II da presente portaria e da qual faz parte integrante.

3 — É ainda aprovado o modelo do relatório final de obra, nos termos do n.º 3 do artigo 402.º do Código dos Contratos Públicos, constante do anexo V da presente portaria e da qual faz parte integrante.

4 — O modelo do relatório de formação do contrato, referido no n.º 1, que coincide com o modelo do relatório de contratação, inclui no seu seio cinco blocos de dados autónomos, que constam dos anexos II, III, IV, V e VI da portaria a que se referem os n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, adiante designada por portaria das plataformas electrónicas.

**Artigo 2.º**

**Blocos de dados admitidos pelo Portal dos Contratos Públicos**

1 — Os blocos de dados que alimentam o Portal dos Contratos Públicos, previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, são os seguintes:

a) Anúncio de abertura do procedimento e eventuais anúncios subsequentes, publicado no *Diário da República*;

b) Bloco técnico de dados (constante do anexo I da presente portaria);

c) Ficha de envio dos convites (constante do anexo II da portaria que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos);

d) Ficha de abertura das candidaturas (constante do anexo III da portaria que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos);

e) Ficha de abertura das soluções (constante do anexo IV da portaria que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos);

f) Ficha de abertura das propostas (constante do anexo V da portaria que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos);

g) Ficha de habilitação do adjudicatário (constante do anexo VI da portaria que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos);

h) Relatório de formação do contrato (constante do anexo II da presente portaria);

i) Relatório de contratação (constante do anexo II da presente portaria);

j) Relatório sumário anual (constante do anexo III da presente portaria);

k) Relatório de execução do contrato (constante do anexo IV da presente portaria);

l) Relatório final de obra (constante do anexo V da presente portaria).

2 — Os modelos aprovados pela presente portaria correspondem a modelos de introdução interactiva de dados



5106-(20)

*Diário da República, 1.ª série — N.º 145 — 29 de Julho de 2008*

para efeitos da alimentação dos sistemas de informação sediados no Portal dos Contratos Públicos.

3 — Os blocos de dados referidos no n.º 1 são aplicáveis consoante o tipo de contrato, de acordo com as seguintes regras:

- a) No caso de empreitadas de obras públicas, incluindo as que se incluem em concessões, todos os blocos aí previstos, com excepção dos referidos nas alíneas h) e i);
- b) No caso dos demais tipos de contrato, todos os blocos, exceptuando os contidos nas alíneas b), i), j) e m).

4 — A aplicabilidade dos blocos de dados em causa depende igualmente do tipo de procedimento e do preço contratual.

#### Artigo 3.º

##### Momentos do acesso dos blocos de dados ao Portal dos Contratos Públicos

Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo anterior, os blocos de dados a que se refere o n.º 1 do mesmo artigo dão entrada nos sistemas de informação sediados no Portal dos Contratos Públicos em momentos diversos, consoante a fase de desenvolvimento do procedimento de formação do contrato ou da execução da obra, da seguinte forma:

- a) Anúncio do procedimento, após a respectiva validação pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A. (INCM), e envio para publicação no *Diário da República*;
- b) Bloco técnico de dados, na sequência do preenchimento do anúncio para publicação ou, no caso do ajuste directo, no âmbito do relatório de contratação;
- c) Ficha de envio dos convites, em simultâneo com o envio dos convites suportado em plataformas electrónicas;
- d) Ficha de abertura das candidaturas, até 10 dias úteis após a ordem do júri do procedimento para que a plataforma electrónica lhe disponibilize as candidaturas, nos termos do n.º 7 do artigo 23.º da portaria das plataformas electrónicas;
- e) Ficha de abertura das soluções, até 10 dias úteis após a ordem do júri do procedimento para que a plataforma electrónica lhe disponibilize as soluções, nos termos do preceito referido na alínea anterior;
- f) Ficha de abertura das propostas, até 10 dias úteis após a ordem do júri do procedimento para que a plataforma electrónica lhe disponibilize as propostas, nos termos da alínea d) do presente número;
- g) Ficha de habilitação do adjudicatário, em simultâneo com a disponibilização dos documentos de habilitação a que se refere o n.º 2 do artigo 85.º do Código dos Contratos Públicos;
- h) Relatório de formação do contrato, até 20 dias úteis após a celebração do contrato;
- i) Relatório de contratação, até 10 dias úteis após a celebração do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 108.º do Código dos Contratos Públicos;
- j) Relatório sumário anual, em simultâneo com a formação anual a que se refere o n.º 2 do artigo 472.º do Código dos Contratos Públicos;
- k) Relatório de execução do contrato, até 20 dias úteis após o fecho do contrato, entendido como a data da última factura aceite pela entidade adjudicante;
- m) Relatório final de obra, até 10 dias úteis após a assinatura da conta final da obra ou da respectiva aceitação

pelo empreiteiro, nos termos do n.º 1 do artigo 402.º do Código dos Contratos Públicos.

#### Artigo 4.º

##### Origem Imediata da Informação

As fontes imediatas de informação para o Portal dos Contratos Públicos são:

- a) No caso do anúncio, o sistema de informação da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., usado pelas entidades adjudicantes na introdução de dados para efeitos de publicação no *Diário da República* e no *Jornal Oficial da União Europeia*;
- b) No caso do bloco técnico de dados, as entidades adjudicantes, como segunda fase do processo de introdução de dados para o anúncio, ou, no caso dos ajustes directos não suportados em plataformas, em sede de relatório de formação do contrato ou de relatório de contratação;
- c) No caso dos blocos de dados previstos nas alíneas c) a g) do n.º 1 do artigo 2.º, as plataformas electrónicas, no âmbito da sua intervenção como suporte de procedimentos de formação de contratos;
- d) As entidades adjudicantes, por acesso directo ao portal dos contratos públicos, no caso dos blocos de dados contidos nas alíneas h) a m) do n.º 1 do artigo 2.º

#### Artigo 5.º

##### Recuperação dos dados introduzidos no sistema

1 — Os modelos dos blocos de dados obedecem a um princípio de aproveitamento integral da informação já anteriormente introduzida no sistema, de forma a evitar que o utilizador tenha de repetir a introdução de dados.

2 — Nos termos e para os efeitos referidos no número anterior, a acumulação de dados para cada relatório é um processo progressivo em que os dados não se perdem, levando a que o preenchimento respectivo não seja feito de raiz a cada interacção.

3 — A introdução directa dos blocos de dados ocorre no âmbito de um *interface* disponibiliza do pelo Portal dos Contratos Públicos ao utilizador em que os modelos respectivos consistem num conjunto de etapas a percorrer pelo mesmo, em interacção com o sistema de preenchimento.

4 — O sistema garante a disponibilização de informação prévia sobre cada procedimento, de forma a permitir que o utilizador, relativamente a dados anteriormente preenchidos noutras fases, apenas tenha de verificar ou actualizar os respectivos dados.

#### Artigo 6.º

##### Satisfação de exigências de reporte do Código dos Contratos Públicos

1 — A ficha relativa a um contrato celebrado na sequência de ajuste directo, prevista no n.º 1 do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos, é construída automaticamente no Portal a partir dos dados incluídos no relatório de formação do contrato ou do relatório de contratação.

2 — Os relatórios estatísticos previstos no n.º 1 do artigo 472.º do Código dos Contratos Públicos são construídos automaticamente no Portal dos Contratos Públicos, no âmbito do Observatório das Obras Públicas, previsto no artigo 466.º do Código dos Contratos Públicos, a partir dos dados incluídos nos relatórios de formação dos contratos ou dos relatórios de contratação das diversas entidades



adjudicantes, no caso dos contratos relacionados com obras públicas.

#### Artigo 7.º

Aplicabilidade e níveis de pormenorização dos blocos de dados

1 — O preenchimento do bloco técnico de dados, a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, é exigível para contratos de empreitada de obras públicas cujo preço base do procedimento ou preço contratual, consoante o momento em que o mesmo é preenchido, seja superior a € 200 000.

2 — Os campos de preenchimento obrigatório do relatório de formação do contrato, a que se refere a alínea h) do n.º 1 do artigo 2.º, variam em função das gamas do preço contratual que se seguem:

a) Nível 1 para contratos cujo preço contratual seja igual ou superior a € 3 000 000;

b) Nível 2 para contratos cujo preço contratual seja inferior a € 3 000 000 e igual ou superior a € 75 000;

c) Nível 3 para contratos cujo preço contratual seja inferior a € 75 000.

3 — No relatório de contratação, a que se refere a alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º, os dois níveis de pormenorização referem-se às gamas do preço contratual em seguida referidas:

a) Nível 1 para contratos cujo preço contratual seja igual ou superior a € 5 150 000;

b) Nível 2 para contratos cujo preço contratual seja inferior a € 5 150 000 e igual ou superior a € 150 000;

c) Nível 3 para contratos cujo preço contratual seja inferior a € 150 000.

4 — O relatório sumário anual, a que se refere a alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º, destina-se a empreitadas de obras públicas cujo preço contratual seja superior a € 500 000 e cuja execução se prolongue desde há mais de um ano.

5 — O relatório de execução do contrato, a que se refere a alínea l) do n.º 1 do artigo 2.º, é exigido em contratos com qualquer preço contratual.

6 — O relatório final de obra, a que se refere a alínea m) do n.º 1 do artigo 2.º, deve ser preenchido com dois níveis de pormenorização, em função das seguintes gamas do preço contratual:

a) Nível 1 para valores iguais ou superiores a € 150 000;

b) Nível 2 para valores inferiores a € 150 000.

#### Artigo 8.º

Plataformas electrónicas

1 — Poderá ser celebrado um acordo entre as entidades gestoras do Portal dos Contratos Públicos e a entidade responsável por cada plataforma electrónica, com vista a que a componente não pré-preenchida do relatório de formação do contrato e do relatório de contratação possa ser objecto de introdução de dados a partir da plataforma.

2 — O acordo a que se refere o número anterior poderá respeitar igualmente a outros blocos de dados.

3 — Os pressupostos da introdução interactiva de dados directamente no Portal dos Contratos Públicos, por parte das entidades adjudicantes, que estão subjacentes aos anexos à presente portaria, bem como ao restante articulado, serão objecto do necessário ajustamento para os efeitos dos dois números anteriores.

## CAPÍTULO II

### Blocos de dados introduzidos directamente pela entidade adjudicante no Portal dos Contratos Públicos

#### Artigo 9.º

Preenchimento da informação

1 — O preenchimento dos blocos de dados é realizado por um utilizador certificado e reconhecido como representante da entidade adjudicante em causa, directamente no Portal dos Contratos Públicos.

2 — Os blocos de dados são introduzidos pelo utilizador através do respectivo *interface* com o Portal dos Contratos Públicos, através de um processo de preenchimento interactivo.

3 — Os dados solicitados pelo sistema ao utilizador, ao longo do preenchimento, não têm de respeitar a ordem que consta dos anexos à presente portaria, ordem essa apenas indicativa.

4 — O sistema de acesso disponibilizado ao utilizador permite, em qualquer momento, gravar os dados já introduzidos, tornando possível uma eventual interrupção do preenchimento e posterior retoma sem perda de informação.

5 — Para efeitos do disposto no número anterior, o Portal dos Contratos Públicos deve disponibilizar um sistema que permita a rápida identificação dos processos em suspenso.

6 — A retoma a que se refere o número anterior é possível até 10 dias após a primeira suspensão do preenchimento, findos os quais os dados parciais já introduzidos se tornam irrecuperáveis.

7 — A finalização do preenchimento por parte do utilizador, após a introdução dos diversos dados e das eventuais revisões e correcções que entenda necessárias, ocorre no momento em que o utilizador procede à submissão do documento no Portal dos Contratos Públicos.

#### Artigo 10.º

Correcção de bloco de dados anteriormente submetido

1 — Se, em casos excepcionais, ocorrer a necessidade de a entidade adjudicante fazer correcções depois de ter submetido um determinado bloco de dados, deve aquela apresentar, junto das entidades gestoras do Portal dos Contratos Públicos, por correio ou por correio electrónico, requerimento fundamentado solicitando a permissão para efectuar a respectiva correcção.

2 — Caso a correcção referida no número anterior seja autorizada, o sistema instalado no Portal dos Contratos Públicos deve permitir a um utilizador certificado e reconhecido como representante da mesma a edição e correcção do bloco de dados, dando origem a uma nova versão.

3 — São válidas para este preenchimento correctivo as disposições constantes do artigo 9.º

4 — O sistema de informação regista a ocorrência da correcção.

#### Artigo 11.º

Bloco técnico de dados

1 — O bloco técnico de dados, referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, pode ser acedido e objecto de alterações por parte da entidade adjudicante, no âmbito do preenchimento do relatório de contratação e do relatório final da







ANEXO III
Relatório sumário anual — Modelo de Introdução interactiva de dados
[que se refere à alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º]

ANEXO IV
Relatório de execução do contrato — Modelo de Introdução interactiva de dados
[que se refere à alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º]

ANEXO V
Relatório final de obra — Modelo de Introdução interactiva de dados
[que se refere à alínea m) do n.º 1 do artigo 2.º]

ANEXO V
Relatório final de obra — Modelo de Introdução interactiva de dados
[que se refere à alínea m) do n.º 1 do artigo 2.º]
LEGENDA, ANEXO A) AD INFORMATICA DE DADOS, ANEXO B) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO C) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO D) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO E) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO F) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO G) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO H) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO I) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO J) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO K) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO L) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS, ANEXO M) OPERA DE INFRAESTRUTURA DE DADOS

MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES E DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR.

Portaria n.º 701-F/2008
de 29 de Julho

O Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, prevê no n.º 1 do seu artigo 4.º a constituição de um portal único dedicado aos contratos públicos, denominado, para os efeitos da presente portaria como Portal dos Contratos Públicos.
O Portal dos Contratos Públicos constitui uma peça essencial na estratégia delineada no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, no sentido da transparência num sector onde a mesma constitui um valor da maior importância. A iniciativa de criação do portal assenta na ideia de divulgação de informação alargada relativa à contratação pública.





DOC. 3

**Lurdes Beirão**

---

**De:** Carla Patrícia Sousa Vieira  
**Enviado:** 24 de junho de 2021 15:36  
**Para:** Otilia M Ferreira Gonçalves Vieira; Maria Rosário Freitas Barbara; DIANA RODRIGUES FONSECA FERNANDES; Elisabete Gonçalves; Pedro Sérgio Sousa Silva; Magda Fragoeiro; Cristina Sofia Freitas Luz; Teresa M Carvalho Freitas; Ana Isa Andrade Moniz; Marco Nuno Rosa  
**Cc:** Lurdes Beirão; Paulo Nuno Gomes Barros  
**Assunto:** FW: Instruções T. Contas - instrução e verificação dos processos a remeter a visto  
**Anexos:** Resolução Instruções TC remessa visto.pdf

Boa tarde a todos,  
Solicito a vossa atenção para a preparação/revisão dos processos a enviar ao Tribunal de Contas, conforme orientação da Dra. Lurdes abaixo.

Com os melhores cumprimentos,

**Carla Vieira**

Jurista  
Núcleo de Aprovisionamento  
Service Desk: Ext.:3391 ou 291705610  
[carlavieira@sesaram.pt](mailto:carlavieira@sesaram.pt)  
[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)

---

**De:** Lurdes Beirão  
**Enviada:** 22 de junho de 2021 15:12  
**Para:** Carla Patrícia Sousa Vieira  
**Cc:** Paulo Nuno Gomes Barros  
**Assunto:** Instruções T. Contas

Bom dia Carla

Por favor peço que os colegas tenham em atenção o envio de todos os documentos solicitados pelas instruções do TC, para evitar que posteriormente nos venham pedir.

Quem prepara o processo tem de picar as instruções para ver se está tudo.

Alerto para a obrigatoriedade de:

1. Publicação no BASEGOV, que deve ser efetuado logo que recebemos o contrato assinado.
2. Atualização dos SCEPS

Por favor transmitam a todos os colegas das Aquisições, GTJ e T Superiores.

Muito obrigada

Cumprimentos e bom trabalho.

Lurdes Beirão





DOC 4

**Lurdes Beirão**

---

**Assunto:** FW: Publicação basegov

**De:** Lurdes Beirão

**Enviada:** 20 de janeiro de 2022 16:04

**Para:** Paulo Nuno Gomes Barros

**Cc:** Carla Patrícia Sousa Vieira; Carina Passos; Ana Isa Andrade Moniz; Magda Fragoeiro

**Assunto:** RE: Publicação basegov

Boa tarde

Quanto às publicações no BASEGOV destaco que são obrigatórias as seguintes, que indico na redação dada ao CCP pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que se aplica:

- Procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após 20.06.2021, bem como contratos que resultem desses procedimentos, sem prejuízo do seguinte;
- Alterações da Parte III, modificação objetiva de contratos aplicam-se aos contratos referidos no número anterior + aos em execução após 20.06.2021, desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.

Se não for o caso têm que ver a redação anterior.

Artigo 127.º

Publicitação e eficácia do contrato

- 1 - A celebração de quaisquer **contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto** deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.
- 2 - (Revogado.)
- 3 - A publicitação referida no n.º 1 é **condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.**

Artigo 315.º

Publicidade das modificações

- 1 - **As modificações**, incluindo as que tenham por objeto a realização de prestações complementares, devem ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos até cinco dias após a sua concretização, devendo a publicidade ser mantida até seis meses após a extinção do contrato.
- 2 - Tratando-se de contratos celebrados na sequência de procedimento com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, as modificações que se fundem na alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º ou que tenham por objeto a realização de prestações complementares devem ser nele também publicitadas, mediante anúncio de modelo próprio.
- 3 - A publicitação referida nos números anteriores é **condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.**

Artigo 465.º

Publicitação dos contratos



1 - A informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos é obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, através de fichas conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.

2 - (Revogado.)

Prazos- Portaria 57/2018, de 26 fevereiro, na redação dada pela Portaria 284/2019, de 2 de setembro:

**Relatório de formação do contrato\*\*** - até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito ou caso o mesmo não tenha sido outorgado por escrito, 20 dias úteis após o início da sua execução;

**Relatório de modificação objetiva do contrato\*\*** - Até cinco dias após a sua concretização;

**Relatório de execução** - até 20 dias úteis após a data do fecho do contrato, entendido como a data do pagamento da última fatura aceite pelo contraente público ou a data da execução material do contrato nas situações de adiantamentos integrais de preço e, no caso de ajustes diretos simplificados com a periodicidade definida no n.º 2 do artigo 5.º da presente Portaria

Estas publicações não podem falhar, sob pena de responsabilidade sancionatória.

Muito obrigada  
Com os melhores cumprimentos

Maria de Lurdes Beirão

Directora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos

Telef. 291709620

[lurdes.beirao@sesaram.pt](mailto:lurdes.beirao@sesaram.pt)

[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)

**SESARAM**  
SEPE  
Serviço de Saúde da RAM e PE

Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.  
Av. Luís de Camões, N.º 57 - 9004-514 - Funchal  
Telef: 291 709600 - Fax: 291 709601



DOC 5



**COMUNICAÇÃO INTERNA**

Informação Proposta Parecer  
 De: Maria de Lurdes Beirão, Diretora do Departamento de Aproveitamento e Assuntos Jurídicos  
 Para: Núcleo de Aproveitamento  
 Processo: Vossa Referência: Data: Nossa Referência: Data:  
 21062023

Serviço de Saúde da RAM. EPERAM  
**ENTRADA**  
 E.23082559 2023/06/23  
 Classificação: 1.3

Assunto:

RECOMENDAÇÕES – PUBLICAÇÕES BASEGOV

Tal como tem sido sucessivamente reiterado ao longo dos anos a toda a equipa das Aquisições e do Gabinete Técnico do Núcleo de Aproveitamento e consta claramente da check list relativa aos procedimentos de contratação pública, explicada e disponibilizada a todos os profissionais das Aquisições e Prestações de Serviços, é **Obrigatória** a publicação prevista no artigo 127.º do CCP, que sob a epígrafe **Publicitação e eficácia do contrato**, assim dispõe:

"1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.

2 - (Revogado.)

3 - A publicação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos."

Como também sobejamente reforçado, esta publicação **também é obrigatória para os contratos** celebrados ao abrigo de acordos-quadro, nos termos do artigo 258.º e 259.º do CCP, como sucede designadamente com as aquisições

*Teresa Cealho Brandão*  
*Exatidão e eficácia*  
*para todos os profissionais*  
*das Aquisições, Prestações*  
*de Serviços, sub.*  
*judicial e sub. TA*  
*do Núcleo de*  
*Aproveitamento e*  
*Assuntos Jurídicos*  
*para os contratos*  
*celebrados ao abrigo*  
*de acordos-quadro*  
*para todos os profissionais.*  
 23/06/23



---

efectuadas ao abrigo dos acordos quadro dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE (SPMS).

**NENHUM CONTRATO** sujeito à publicação em apreço, pode produzir efeitos materiais ou financeiros antes da publicação.

Como já determinado, reitero que os colaboradores das Aquisições e Prestações de Serviços que acompanham os respectivos procedimentos de contratação, quando o contrato é celebrado têm que o enviar de imediato ao colega responsável pela publicação (Sr. Helder Amaral ou quem o substitua).

De igual modo, como já definido, o Sr. Helder Amaral ou quem o substitua tem que efectuar a publicação nos termos legais com a maior brevidade, para que seja possível dar logo início à execução do contrato. Como também já determinado relembro que a informação da publicação (n.º de publicação e data) deve ser preenchida no módulo das Aquisições (Atrium) nos campos criados para o efeito.

Mais relembro que no dia 18 de julho de 2022 informei toda a equipa do Núcleo de Aprovisionamento, em reunião presencial, do teor Relatório da Auditoria de conformidade, em fiscalização sucessiva às despesas do Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPE-RAM com a aquisição de bens e serviços destinados à luta contra a pandemia da Covid-19 efetuada pelo Tribunal de Contas, onde destaquei todas as recomendações formuladas incluindo a de “3. *Publicitar nos termos e prazos legais os contratos celebrados, designadamente no Portal dos Contratos Públicos.*”

Desde então muito se tem insistido nesta matéria, para a qual reitero novamente o pedido do grande rigor no seu cumprimento, que deverá ser objecto de monitorização semanal.

Mais reitero a obrigação das publicações insertas nas seguintes normas:

*Artigo 315.º*  
Publicidade das modificações

1 - **As modificações**, incluindo as que tenham por objeto a realização de prestações complementares, devem ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos até cinco dias após a sua concretização, devendo a





publicidade ser mantida até seis meses após a extinção do contrato.

2 - Tratando-se de contratos celebrados na sequência de procedimento com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, as modificações que se fundem na alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º ou que tenham por objeto a realização de prestações complementares devem ser nele também publicitadas, mediante anúncio de modelo próprio.

3 - A publicitação referida nos números anteriores é condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

*Artigo 465.º*

Publicitação dos contratos

1 - A informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos é obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, através de fichas conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.

2 - (Revogado.)

Consciente do volume e complexidade da actividade ínsita à contratação pública no SESARAM, EPERAM, peço mais uma vez a colaboração e empenho de toda a equipa na prossecução de um dos nossos objectivos de sempre: apostar na melhoria contínua e executar os procedimentos de contratação no estrito cumprimento do quadro legal em vigor, designadamente do Código dos Contratos Públicos, em tempo útil e com qualidade.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos

Maria de Lurdes Beirão



## Lurdes Beirão

---

**De:** Paulo Nuno Gomes Barros  
**Enviado:** 26 de junho de 2023 14:58  
**Para:** Otília M Ferreira Gonçalves Vieira; Susana M Araújo Gonçalves Silva; Helder Gonçalves Amaral; Ricardo Amaro Silva Pestana; Luiza Santos Pascoal; Ricardo Miguel Freitas; Raquel Baroca Franco; Dina Paula Gomes; Patrícia Aveiro; Andreia Rubina Correia Freitas; Sandra M Freitas Correia; Conceição Gouveia; Márcia Alexandra Baptista Sousa; Débora Eulália Pereira Santos; Maria Licínia Faria Fernandes; Gabinete Jurídico do Núcleo de Aprovisionamento; Maria Inês Rodrigues Ramos; Ana Luísa Pita Olival; Helena Isabel Gonçalves Lima; Elisabete Gonçalves; Marco Nuno Rosa; Magda Fragoeiro; Helder Gonçalves Amaral; Carolina Fabíola Sepúlveda dos Santos; Marco Fernandes; Cristina Costa; Célia M Sousa Gonçalves; José Carlos Rodrigues Ferreira  
**Cc:** Lurdes Beirão; Carla Patrícia Sousa Vieira; Carina Passos  
**Assunto:** RE: Publicações BASEGOV  
**Anexos:** E.23082559 - Recomendações - Publicações Basegov.pdf

**Importância:** Alta

Boa tarde a todos.

Na sequência do email e comunicação E23082559 sobre as recomendações referente as publicações no Basegov, o qual foi disponibilizado cópia a todos os profissionais das Aquisições, Prestações de Serviços, Gabinete Técnico e Gabinete Jurídico, dada a importância e obrigatoriedade no cumprimento das obrigações inerentes à da correta e atempada publicação dos contratos no Portal BaseGov, partilho via email a referida comunicação para cumprimento obrigatório.

Com os melhores cumprimentos.

Nuno Barros  
Coordenador do Núcleo de Aprovisionamento  
[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)  
tel. 291705610



Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM  
Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal  
Telef.: 291709600 • Fax: 291 709601

---

**De:** Lurdes Beirão  
**Enviada:** 23 de junho de 2023 11:06  
**Para:** Paulo Nuno Gomes Barros; Carla Patrícia Sousa Vieira; Otília M Ferreira Gonçalves Vieira; Susana M Araújo Gonçalves Silva; Helder Gonçalves Amaral  
**Assunto:** Publicações BASEGOV

Bom dia a todos



Como temos falado insistentemente ao longo dos anos, remeto em anexo mais uma comunicação relativa à publicação dos contratos, para a qual solicito a maior atenção, embora espelhe o que nós sobejamente temos falado presencialmente.

Conscientes da importância da publicação dos contratos nos termos do CCP, peço mais uma vez que a mesma seja escrupulosamente cumprida.

A regra é: **Tolerância zero!** A publicação tem que ser feita no dia ou no máximo no dia a seguir e os **contratos abrangidos não podem produzir NENHUM efeito, seja material ou financeiro, antes da sua publicação nos termos do artigo 127.º.**

Peço que leiam a comunicação em anexo e a divulguem a todos os colegas das Aquisições, Prestações de Serviços, Sr. Helder e Gabinete Técnico.

Qualquer colega novo que passe a intervir direta ou indirectamente nesta função tem de ser devidamente informado.

Muito obrigada

Com os melhores cumprimentos

Maria de Lurdes Beirão

Directora do Departamento de Aprovisionamento e Assuntos Jurídicos

Telef. 291 709620

[lurdes.beirao@sesaram.pt](mailto:lurdes.beirao@sesaram.pt)

[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)



Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, E.P.E.  
Av. Luís de Camões, N.º 57 • 9004-514 • Funchal  
Telef.: 291 709600 • Fax: 291 709601

**De:** PRISCILLA RODRIGUES RIBEIRO  
**Enviada:** 23 de junho de 2023 10:52  
**Para:** Lurdes Beirão  
**Assunto:** comunicação interna

Com os melhores cumprimentos,

Priscilla Ribeiro





DOC 6

**Lurdes Beirão**

---

**Assunto:** FW: Check List de acompanhamento/monitorização de procedimentos de contratação  
**Anexos:** Check List Procedimentos de Contratação.xlsx  
**Importância:** Alta

**De:** Paulo Nuno Gomes Barros

**Enviada:** 7 de setembro de 2021 12:44

**Para:** Otília M Ferreira Gonçalves Vieira; Ricardo Miguel Freitas; Joana Francisca Alves Barros; Raquel Baroca Franco; Márcia Alexandra Baptista Sousa; Duarte Nuno Fernandes Dinis; Nélla Maria Spinola dos Santos; Sandra M Freitas Correla; Maria Licínia Faria Fernandes; Susana M Araújo Gonçalves Silva; José Dinarte Freitas Rodrigues; Carolina Fabíola Sepúlveda dos Santos; Paulo David Martins Cassiano; José Carlos Rodrigues Ferreira

**Cc:** Carla Patrícia Sousa Vieira; Carina Passos; Lurdes Beirão; Aprovisionamento; Zélia M Rodrigues Pereira Caldeira

**Assunto:** Check List de acompanhamento/monitorização de procedimentos de contratação

**Importância:** Alta

Boa tarde.

Conforme reunião ocorrida ontem nas Aquisições e de forma a minimizar eventuais falhas na realização dos procedimentos de contratação, remeto em anexo a check list elaborada pela Dra. Carla.

Esta check list deve constar em todos os procedimentos de contratação que ainda não estejam concluídos (excepto os ajustes diretos elaborados através do regime simplificado 1CD) e devem ser preenchidos pelo responsável do procedimento à medida que vão sendo executados os vários passos do procedimento.

Alerto que nenhum procedimento poderá ser arquivado sem que a check list esteja devidamente preenchida por quem acompanhou o processo.

Aproveito para alertar que nos processos devem constar sempre as Declarações de incompatibilidade do júri do procedimento e Declaração de incompatibilidades do Gestor do Contrato, sob pena dos processos não poderem prosseguir, salvo situações urgentes não obstante de oportunamente as mesmas serem juntas ao processos.

Com os melhores cumprimentos.

Nuno Barros

Coordenador do Núcleo de Aprovisionamento

SESARAM, EPERAM - Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM

Núcleo de Aprovisionamento

[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)

tel. 291705610

fax. 291742545

**SESARAM**

Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira



Núcleo de Aprovisionamento - Check List de acompanhamento/monitorização de procedimentos de contratação

N.º do Procedimento:

Descrição:

	DESIGNAÇÃO	SIM	NÃO	N/A	DATA	OBSERVAÇÕES
1	Formulário de Aberturas devidamente preenchido				__/__/__	
2	Fundamentação do Serviço/Pedido de Compra (Art.º 36.º - valor do contrato > 5.000.000 euros - avaliação custo/benefício)				__/__/__	
3	Fundamentação para a não contratação por lotes (bens e serviços quando o preço base seja > € 182.750) - artigo 45.º A CCP				__/__/__	
4	Fundamentação para a exclusividade (v.g. declaração, n.º de inventário, continuidade terapêutica, Infomed, ...)				__/__/__	
5	Declarações de incompatibilidade do júri do procedimento				__/__/__	
6	Declaração de incompatibilidades do Gestor do Contrato				__/__/__	
7	Pedido de autorização Prévia (Plurianual, > € 500.000, Aluguer viaturas, CAT equipamentos impresso, aquisição ou aluguer aplicações informáticas)				__/__/__	
8	Portaria de Repartição de Encargos Publicada				__/__/__	
9	Peças do Procedimento				__/__/__	
10	Modelos de Anúncio				__/__/__	
11	Deliberação de Abertura				__/__/__	
12	Anúncio no Diário da República				__/__/__	
13	Anúncio no JOUE				__/__/__	
14	Comprovativo do envio do convite / Publicação do concurso na Acingov				__/__/__	
15	Pedidos de esclarecimentos / Erros e omissões				__/__/__	
16	Ata de resposta a esclarecimentos/ prorrogação de prazo para a entrega das propostas				__/__/__	
17	Anúncio de prorrogação do prazo para a entrega das propostas				__/__/__	
18	Lista dos concorrentes				__/__/__	
19	Propostas				__/__/__	
20	Mapa comparativo (atenção ao lançamento dos preços)				__/__/__	
21	Ata de pedido Esclarecimentos aos concorrentes				__/__/__	
22	Relatório Preliminar				__/__/__	
23	Comprovativo do final da audiência prévia sem pronúncia				__/__/__	
24	Relatório Final				__/__/__	
25	Ofício de comunicação da adjudicação à VP (quando plurianual) com data anterior à da proposta de adjudicação				__/__/__	
26	Portaria de Repartição de Encargos Publicada				__/__/__	
27	Mapa de Adjudicação e minuta de contrato (fundamentação de facto e de direito em caso de dispensa ou inexatidão) e verificação da necessidade de caução				__/__/__	
28	Parecer do Gabinete Técnico Jurídico (processos > €50.000)				__/__/__	
29	Confirmação dos valores adjudicados e adjudicatários com o Relatório Preliminar/Revisão				__/__/__	
30	Confirmação das taxas de IVA				__/__/__	
31	Deliberação de Adjudicação				__/__/__	
32	Notificação de adjudicação / concordância com a minuta / apresentação de documentos de habilitação / prestação de caução				__/__/__	
33	Notificação da adjudicação aos demais concorrentes				__/__/__	
34	Documentos de Habilitação				__/__/__	
35	Notificação da apresentação dos documentos de habilitação aos demais concorrentes				__/__/__	
36	Caução e parecer de conformidade de mesma				__/__/__	
37	Contrato Assinado				__/__/__	
38	Publicação no Basegov (imediatamente após a celebração do contrato)				__/__/__	
39	Publicação no JOUE (prazo de 30 dias após a celebração do contrato)				__/__/__	

Rubrica/N.º Mecanográfico



DOC-7

**Lurdes Beirão**

---

**De:** Otilia M Ferreira Gonçalves Vieira  
**Enviado:** 28 de janeiro de 2022 15:52  
**Para:** Conceição Gouveia; Márcia Alexandra Baptista Sousa; Maria Lúcia Faria Fernandes; Alexandra Franco; Débora Eulália Pereira Santos; Sandra M Freitas Correia; Ricardo Miguel Freitas; Raquel Baroca Franco; Joana Francisca Alves Barros; Ricardo Amaro Silva Pestana; Luísa Pascoal  
**Cc:** Lurdes Beirão; Paulo Nuno Gomes Barros; Carla Patrícia Sousa Vieira  
**Assunto:** Check list atualizada  
**Anexos:** Daft Check List Procedimentos de Contratação 2022.xlsx  
**Importância:** Alta

Boa tarde,  
Para conhecimento e utilização.  
Obrigada,  
**Otilia Vieira**  
Subunidade de Compras  
Núcleo de Aprovisionamento  
Telef.: 291 705 610  
Fax: 291 742 545  
[otilia.vieira@sesaram.pt](mailto:otilia.vieira@sesaram.pt)



**De:** Carla Patrícia Sousa Vieira  
**Enviada:** 28 de janeiro de 2022 11:37  
**Para:** Otilia M Ferreira Gonçalves Vieira  
**Assunto:** check list atualizada  
Otilia,  
A check list está actualizada no seguinte endereço:  
[\\srssrvfs\laquisicoes\\$\DOCUMENTOS.DIVERSOS\MODELOS\CHECK LIST](\\srssrvfs\laquisicoes$\DOCUMENTOS.DIVERSOS\MODELOS\CHECK LIST)  
Obrigada  
Com os melhores cumprimentos,  
**Carla Vieira**  
Jurista  
Núcleo de Aprovisionamento  
Service Desk: Ext.:3391 ou 291705610  
[carlavieira@sesaram.pt](mailto:carlavieira@sesaram.pt)  
[www.sesaram.pt](http://www.sesaram.pt)



N.º do Procedimento: \_\_\_\_\_

Descrição: \_\_\_\_\_

	DESIGNAÇÃO	NÃO
1	Formulário de Abertura devidamente preenchido	
2	Fundamentação do Serviço/Pedido de Compra	
3	Fundamentação para a não contratação por lotes (quando o preço base seja > € 182.250) - artigo 46.º A CCP	
4	Fundamentação para a exclusividade (v.g. declaração, n.º de inventário, continuidade terapêutica, Infomed ...)	
5	Declarações de incompatibilidade do júri do procedimento	
6	Declaração de incompatibilidades do Gestor do Contrato	
7	Pedido de autorização Prévia (Plurianual, > € 500.000, Aluguer viaturas, CAT equipamentos impressão, aquisição ou aluguer aplicações informáticas)	
8	Portaria de Repartição de Encargos Publicada	
9	Peças do Procedimento	
10	Modelos de Anúncio	
11	Deliberação de Abertura	
12	Anúncio no Diário da República	
13	Anúncio no JOUE	
14	Comprovativo do envio do convite / Publicação do concurso na Acingov	
15	Pedidos de esclarecimentos / Erros e omissões	
16	Ata de resposta a esclarecimentos/ prorrogação de prazo para a entrega das propostas	
17	Anúncio de prorrogação do prazo para a entrega das propostas	
18	Lista dos concorrentes	
19	Propostas	
20	Ata de pedido Esclarecimentos aos concorrentes	
21	Relatório Preliminar	
22	Comprovativo do final da audiência prévia sem pronúncia	
23	Relatório Final	
24	Ofício de comunicação da adjudicação à VP (quando plurianuais) com data anterior à da proposta de adjudicação	
25	Portaria de Repartição de Encargos Publicada	
26	Mapa de Adjudicação e minuta de contrato e verificação da necessidade de caução	
27	Parecer do Gabinete Técnico Jurídico (processos > €50.000 )	
28	Confirmação dos valores adjudicados e adjudicatários com o Relatório Preliminar/Revisão	
29	Confirmação das taxas de IVA	

28/1/22





30	Deliberação de Adjudicação	
31	Notificação de adjudicação /concordância com a minuta/apresentação de documentos de habilitação / prestação de caução	
32	Notificação da adjudicação aos demais concorrentes	
33	Documentos de Habilitação	
34	Notificação da apresentação dos documentos de habilitação aos demais concorrentes	
35	Caução e parecer de conformidade da mesma	
36	Contrato Assinado	
37	Publicação no Basegov (imediatamente após a celebração do contrato)	
38	Publicação no JOUE (prazo de 30 dias após a celebração do contrato)	
39	E-mail de comunicação ao Gestor do Contrato	
40		
41		
42		
43		
44		
45		



## II. Execução Financeira dos Contratos Seleccionados

BEAD 2018/0001

[IMUNOMODULADORES (EXCLUSIVOS) 2018 (CATÁLOGO ROCHE – 1.º SEMESTRE)]

C.E. 02.01.09. – Produtos químicos e farmacêuticos Cabimento n.º 17.03523, de 03/07/2017 (1 158 393,94)

Preços em euros

Pedido n.º 00046756, de 23/06/2017						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
1	Avastin 400 mg/ 16 ml 1 vial	200 ampolas	947,35	189 470,00	200 838,20	2620246949	15/05/2018	40	947,35	37 894,00	40 167,64	22/06/2018	32
						2620248547	11/06/2018	40	947,35	37 894,00	40 167,64	17/07/2018	32
						2620251046	23/07/2018	40	947,35	37 894,00	40 167,64	22/08/2018	26
						2620252881	23/08/2018	40	947,35	37 894,00	40 167,64	24/09/2018	26
						2620253984	12/09/2018	20	947,35	18 947,00	20 083,82	15/10/2018	27
						2620255068	28/09/2018	20	947,35	18 947,00	20 083,82	15/10/2018	11
							Total	200		189 470,00	200 838,20		
2	Avastin 100 mg/ 4 ml 1 vial	250 ampolas	249,30	62 325,00	66 064,50	2620248078	04/06/2018	30	249,30	7 479,00	7 927,74	17/07/2018	34
						2620248697	14/06/2018	30	249,30	7 479,00	7 927,74	17/07/2018	27
						2620252278	13/08/2018	30	249,30	7 479,00	7 927,74	24/09/2018	35
						2620253984	12/09/2018	10	249,30	2 493,00	2 642,58	15/10/2018	27
						2620255068	28/09/2018	20	249,30	4 986,00	5 285,16	15/10/2018	11
						2620256297	18/10/2018	65	249,30	16 204,50	17 176,77	19/11/2018	27
							Total	185		46 120,50	48 887,73		
3	CellCept 1 g/5 ml pó para suspensão oral	1 frasco	224,08	224,08	237,52	2620251875	06/08/2018	1	224,08	224,08	237,52	24/09/2018	45



Pedido n.º 00046756, de 23/06/2017						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
						Total		1		224,08	237,52		
4	Perjeta 420mg 14ml 1 vial	60 frascos	2 761,65	165 699,00	175 640,94	2620241650	19/02/2018	14	2 761,65	38 663,10	40 982,89	03/04/2018	36
						2620241981	23/02/2018	14	2 761,65	38 663,10	40 982,89	03/04/2018	33
						2620242510	02/03/2018	14	2 761,65	38 663,10	40 982,89	04/05/2018	59
						2620245547	23/04/2018	18	2 761,65	49 709,70	52 692,28	29/05/2018	29
						Total		60		165 699,00	175 640,94		
5	Mabthera 100 mg/ 10 ml 2 vials	44 ampolas	209,49	9 217,56	9 770,61	2620250855	19/07/2018	5	418,98	2 094,90	2 220,59	22/08/2018	29
						2620251369	28/07/2018	5	418,98	2 094,90	2 220,59	22/08/2018	16
						2620252278	13/08/2018	5	418,98	2 094,90	2 220,59	24/09/2018	35
						2620253506	04/09/2018	5	418,98	2 094,90	2 220,59	15/10/2018	35
						2620253984	12/09/2018	2	418,98	837,96	888,24	15/10/2018	27
						Total		22		9 217,56	9 770,61		
6	Mabthera 1400 mg 11,7 ml 1 vial	100 frascos	1 477,76	147 776,00	156 642,56	2620247414	22/05/2018	12	1 477,76	17 733,12	18 797,11	22/06/2018	24
						2620248079	04/06/2018	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	17/07/2018	34
						2620249853	03/07/2018	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	22/08/2018	44
						2620251045	23/07/2018	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	22/08/2018	26
						2620251901	06/08/2018	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	24/09/2018	45
						2620252577	17/08/2018	20	1 403,87	28 077,40	29 762,04	24/09/2018	31
						2620253984	12/09/2018	20	1 403,87	28 077,40	29 762,04	15/10/2018	27
						Total		100		141 273,68	149 750,10		

Pedido n.º 00046756, de 23/06/2017						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
7	Mabthera 500 mg/ 50 ml 1 vial	43 ampolas	1 023,88	44 026,84	46 668,45	2620249853	03/07/2018	10	1 023,88	10 238,80	10 853,13	22/08/2018	44
						2620250855	19/07/2018	10	1 023,88	10 238,80	10 853,13	22/08/2018	29
						2620252577	17/08/2018	10	1 023,88	10 238,80	10 853,13	24/09/2018	31
						2620253506	04/09/2018	13	1 023,88	13 310,44	14 109,07	15/10/2018	35
						Total		43		44 026,84	46 668,45		
8	Roactemra 400 mg/ 20 ml 1 vial	100 ampolas	550,25	55 025,00	58 326,50	2620241651	19/02/2018	20	550,25	11 005,00	11 665,30	03/04/2018	39
						2620241892	21/02/2018	30	550,25	16 507,50	17 497,95	07/05/2018	69
						2620241989	23/02/2018	20	550,25	11 005,00	11 665,30	03/04/2018	33
						2620243494	20/03/2018	30	550,25	16 507,50	17 497,95	04/05/2018	38
						Total		100		55 025,00	58 326,50		
9	Roactemra 80 mg/ 4 ml 1 vial	100 ampolas	111,99	11 199,00	11 870,94	2620245547	23/04/2018	20	111,99	2 239,80	2 374,19	29/05/2018	29
						2620247778	29/05/2018	20	111,99	2 239,80	2 374,19	22/06/2018	16
						2620248547	11/06/2018	20	111,99	2 239,80	2 374,19	17/07/2018	32
						2620249853	03/07/2018	40	111,99	4 479,60	4 748,38	22/08/2018	44
						Total		100		11 199,00	11 870,94		
10	Herceptin 600 mg 1 viat SC	300 frascos	1 359,54	407 862,00	432 333,72	2620247681	28/05/2018	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	22/06/2018	17
						2620249853	03/07/2018	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	22/08/2018	44
						2620252278	13/08/2018	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	24/09/2018	35
						2620253984	12/09/2018	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	15/10/2018	27
						2620256297	18/10/2018	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	19/11/2018	27
						Total		300		407 862,00	432 333,72		

Pedido n.º 00046756, de 23/06/2017						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
			Total	1 092 824,48	1 158 393,94					1 070 117,66	1 134 324,72		

BEAD 2019/0005

[IMUNOMODULADORES (EXCLUSIVOS) 2019 (CATÁLOGO ROCHE – 1.º SEMESTRE)]

C.E. 02.01.09. – Produtos químicos e farmacêuticos Cabimento n.º 18.04047, de 16/07/2018 (1 289 826,96)

Preços em euros

Pedido n.º 51512, de 09/07/2018						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
1	Avastin 400 mg/16 ml 1 vial	175 ampolas	947,35	165 786,25	175 733,43	2620262536	13/02/2019	30	900,01	27 000,30	28 620,32	10/05/2019	18
						2620264308	19/03/2019	10	900,01	9 000,10	9 540,11	10/05/2019	49
						2620264597	25/03/2019	20	900,01	18 000,20	19 080,21	10/05/2019	42
						2620265413	10/04/2019	20	900,01	18 000,20	19 080,21	10/05/2019	24
						2620265994	22/04/2019	20	900,01	18 000,20	19 080,21	10/05/2019	11
						2620267359	20/05/2019	20	900,01	18 000,20	19 080,21	12/08/2019	80
						2620268515	12/06/2019	20	900,01	18 000,20	19 080,21	05/09/2019	79
						2620269746	08/07/2019	35	900,01	31 500,35	33 390,37	10/12/2019	152
						Total		175		157 501,75	166 951,86		
2	Avastin 100 mg/4 ml 1 vial	200 ampolas	249,30	49 860,00	52 851,60	2620262538	13/02/2019	40	236,84	9 473,60	10 042,02	19/03/2019	27
						2620262537	13/02/2019	30	249,30	7 479,00	7 927,74	19/03/2019	27
						2620263004	21/02/2019	30	236,84	7 105,20	7 531,51	19/03/2019	21
						2620264473	22/03/2019	20	236,84	4 736,80	5 021,01	10/05/2019	43

Pedido n.º 51512, de 09/07/2018						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
						2620265377	09/04/2019	40	236,84	9 473,60	10 042,02	10/05/2019	25
						2620267339	20/05/2019	40	236,84	9 473,60	10 042,02	12/08/2019	80
						Total		200		47 741,80	50 606,31		
3	CellCept 1 g/5 ml pó para suspensão oral	1 frasco	224,08	224,08	237,52	Produto não fornecido							



Pedido n.º 51512, de 09/07/2018						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
4	Perjeta 420mg 14ml 1 vial	65 frascos	2 761,65	179 507,25	190 277,69	2620262540	13/02/2019	24	2 368,19	56 836,56	60 246,75	19/03/2019	27
						2620262539	13/02/2019	24	2 761,65	66 279,60	70 256,38	19/03/2019	27
						2620263004	21/02/2019	17	2 368,19	40 259,23	42 674,78	19/03/2019	21
						Total		65		163 375,39	173 177,91		
5	ESBRIET 267MG 252 CAPS. PIRFENIDONA	4788 compr	7,63	36 532,44	38 724,39	Produto não fornecido							
6	Mabthera 100 mg/ 10 ml 2 vials	58 ampolas	209,49	12 150,42	12 879,45	2620262541	13/02/2019	5	418,98	2 094,90	2 220,59	19/03/2019	27
						2620262542	13/02/2019	5	333,55	1 667,75	1 767,82	19/03/2019	27
						2620263004	21/02/2019	5	333,55	1 667,75	1 767,82	19/03/2019	21
						2620263641	06/03/2019	6	333,55	2 001,30	2 121,38	10/05/2019	58
						2620264327	19/03/2019	3	333,55	1 000,65	1 060,69	10/05/2019	49
						2620264628	25/03/2019	5	333,55	1 667,75	1 767,82	10/05/2019	39
						Total		29		10 100,10	10 706,11		
7	Mabthera 1400 mg 11.7 ml 1 vial	98 frascos	1 403,87	137 579,26	145 834,02	2620262944	20/02/2019	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	19/03/2019	21
						2620264628	25/03/2019	10	1 403,87	14 038,70	14 881,02	10/05/2019	39
						2620265377	09/04/2019	10	1 403,87	14 038,70	14 881,02	10/05/2019	25
						2620265814	17/04/2019	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	10/05/2019	16
						2620266827	09/05/2019	12	1 403,87	16 846,44	17 857,23	12/08/2019	90
						2620267359	20/05/2019	10	1 403,87	14 038,70	14 881,02	12/08/2019	80
						2620268134	04/06/2019	10	1 403,87	14 038,70	14 881,02	05/09/2019	86
						2620268664	17/06/2019	22	1 403,87	30 885,14	32 738,25	05/09/2019	72
						Total		98		137 579,26	145 834,02		



Pedido n.º 51512, de 09/07/2018						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
8	Mabthera 500 mg/ 50 ml 1 vial	53 ampolas	1 023,88	54 265,64	57 521,58	2620263641	06/03/2019	10	815,11	8 151,10	8 640,17	10/05/2019	58
						2620264473	22/03/2019	5	815,11	4 075,55	4 320,08	10/05/2019	43
						2620265350	09/04/2019	10	815,11	8 151,10	8 640,17	10/05/2019	24
						2620265994	22/04/2019	10	815,11	8 151,10	8 640,17	10/05/2019	11
						2620267359	20/05/2019	8	815,11	6 520,88	6 912,13	12/08/2019	80
						2620268314	06/06/2019	10	815,11	8 151,10	8 640,17	05/09/2019	85
						Total		53		43 200,83	45 792,88		
9	Roactemra 4 seringas 162 mg 0.9 ml - Tocilizumab	24 seringas	198,91	4 773,84	5 060,27	2620262543	13/02/2019	3	795,64	2 386,92	2 530,14	19/03/2019	27
						2620262658	14/02/2019	3	795,64	2 386,92	2 530,14	19/03/2019	27
						Total		6		4 773,84	5 060,27		
10	Roactemra 400 mg/ 20 ml 1 vial	143 ampolas	550,25	78 685,75	83 406,90	2620262659	14/02/2019	30	550,25	16 507,50	17 497,95	19/03/2019	27
						2620262700	15/02/2019	20	502,22	10 044,40	10 647,06	19/03/2019	22
						2620264308	19/03/2019	10	502,22	5 022,20	5 323,53	10/05/2019	49
						2620265341	09/04/2019	20	502,22	10 044,40	10 647,06	10/05/2019	24
						2620265994	22/04/2019	10	502,22	5 022,20	5 323,53	10/05/2019	11
						2620267054	14/05/2019	20	502,22	10 044,40	10 647,06	12/08/2019	84
						2620268032	03/06/2019	14	502,22	7 031,08	7 452,94	05/09/2019	90
						2620268718	17/06/2019	19	502,22	9 542,18	10 114,71	05/09/2019	73
						Total		143		73 258,36	77 653,86		



Pedido n.º 51512, de 09/07/2018						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
11	Roactemra 80 mg/ 4 ml 1 vial	91 ampolas	111,99	10 191,09	10 802,56	2620262661	14/02/2019	30	111,99	3 359,70	3 561,28	19/03/2019	27
						2620263004	21/02/2019	20	105,73	2 114,60	2 241,48	19/03/2019	21
						2620264473	22/03/2019	10	105,73	1 057,30	1 120,74	10/05/2019	43
						2620265377	09/04/2019	10	105,73	1 057,30	1 120,74	10/05/2019	25
						2620265994	22/04/2019	21	105,73	2 220,33	2 353,55	10/05/2019	11
						Total		91		9 809,23	10 397,78		
12	Herceptin 150 mg 1 vial	27 frascos	487,93	13 174,11	13 964,56	2620262662	14/02/2019	6	350,90	2 105,40	2 231,72	19/03/2019	27
						2620264473	22/03/2019	6	350,90	2 105,40	2 231,72	10/05/2019	43
						2620265994	22/04/2019	6	350,90	2 105,40	2 231,72	10/05/2019	11
						2620269519	03/07/2019	6	350,90	2 105,40	2 231,72	10/12/2019	155
						2620270854	29/07/2019	3	350,90	1 052,70	1 115,86	10/12/2019	126
						Total		27		9 474,30	10 042,76		
13	Herceptin 600 mg 1 vial SC	325 frascos	1 359,54	441 850,50	468 361,53	2620262666	14/02/2019	50	1 359,54	67 977,00	72 055,62	19/03/2019	27
						2620262667	14/02/2019	50	1 359,54	67 977,00	72 055,62	19/03/2019	27
						2620262818	18/02/2019	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	19/03/2019	22
						2620263412	01/03/2019	50	1 359,54	67 977,00	72 055,62	10/05/2019	64
						2620264635	25/03/2019	20	1 359,54	27 190,80	28 822,25	10/05/2019	39
						2620265377	09/04/2019	30	1 359,54	40 786,20	43 233,37	10/05/2019	25
						2620266539	03/05/2019	30	1 359,54	40 786,20	43 233,37	12/08/2019	91
						2620267359	20/05/2019	35	1 359,54	47 583,90	50 438,93	12/08/2019	80
						Total		325		441 850,50	468 361,53		

Pedido n.º 51512, de 09/07/2018						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
14	Kadcyla 100 mg Pó p/concentrado p/ solução p/ perfusão	7 frascos	1 688,50	11 819,50	12 528,67	2620262703	15/02/2019	2	1 622,45	3 244,90	3 439,59	19/03/2019	22
						2620263403	01/03/2019	2	1 622,45	3 244,90	3 439,59	10/05/2019	64
						2620264468	22/03/2019	3	1 622,45	4 867,35	5 159,39	10/05/2019	43
						Total		7		11 357,15	12 038,58		
15	Kadcyla 160 mg Pó p/concentrado p/ solução p/ perfusão	7 frascos	2 701,59	18 911,13	20 045,80	2620262705	15/02/2019	2	2 595,92	5 191,84	5 503,35	19/03/2019	22
						2620263403	01/03/2019	2	2 595,92	5 191,84	5 503,35	10/05/2019	64
						2620264468	22/03/2019	3	2 595,92	7 787,76	8 255,03	10/05/2019	43
						Total		7		18 171,44	19 261,73		
				Total	1 215 311,26	1 288 229,94			1 128 193,95	1 195 885,59			

BEAD 2019/0160

[IMUNOMODULADORES (EXCLUSIVOS) 2019 (CATÁLOGO ROCHE – 2.º SEMESTRE)]

C.E. 02.01.09. – Produtos químicos e farmacêuticos Cabimento n.º 19.01439, de 10/05/2019 (1 489 663,32)

Preços em euros

Pedido n.º 54106, de 11/02/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
1	Avastin 400 mg/16 ml 1 vial – Bevacizumab	160 ampolas	900,01	144 001,60	152 641,70	2620272869	10/09/2019	30	900,01	27 000,30	28 620,32	08/06/2021	631
						2620273900	01/10/2019	30	900,01	27 000,30	28 620,32	08/06/2021	610
						2620275717	06/11/2019	30	900,01	27 000,30	28 620,32	15/09/2021	674
						2620276072	13/11/2019	50	900,01	45 000,50	47 700,53	15/09/2021	666
						Total		140		126 001,40	133 561,48		
2	Avastin 100 mg/4 ml 1 vial - Bevacizumab	214 ampolas	236,84	50 683,76	53 724,79	2620270970	31/07/2019	30	236,84	7 105,20	7 531,51	08/06/2021	672
						2620271595	09/08/2019	30	236,84	7 105,20	7 531,51	08/06/2021	659
						2620272869	10/09/2019	20	236,84	4 736,80	5 021,01	08/06/2021	631
						2620274444	10/10/2019	30	236,84	7 105,20	7 531,51	15/09/2021	700
						2620275717	06/11/2019	30	236,84	7 105,20	7 531,51	15/09/2021	674
						2620276161	14/11/2019	34	236,84	8 052,56	8 535,71	15/09/2021	664
						Total		174		41 210,16	43 682,77		
3	Perjeta 420mg 14ml 1vial - Pertuzumab	150 frascos	2 368,19	355 228,50	376 542,21	2620270980	31/07/2019	26	2 368,19	61 572,94	65 267,32	08/06/2021	672
						2620272869	10/09/2019	26	2 368,19	61 572,94	65 267,32	08/06/2021	631
						2620273900	01/10/2019	26	2 368,19	61 572,94	65 267,32	08/06/2021	610
						2620275717	06/11/2019	20	2 368,19	47 363,80	50 205,63	15/09/2021	674
						2620276161	14/11/2019	20	2 368,19	47 363,80	50 205,63	15/09/2021	664
						Total		118		279 446,42	296 213,21		

Pedido n.º 54106, de 11/02/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
4	Mabthera 100 mg/ 10 ml 2 vials -Rituximab	60 ampolas	166,78	10 006,50	10 606,89	2620271077	01/08/2019	6	333,55	2 001,30	2 121,38	08/06/2021	671
						2620271529	08/08/2019	6	333,55	2 001,30	2 121,38	08/06/2021	662
						2620272249	27/08/2019	6	333,55	2 001,30	2 121,38	08/06/2021	644
						2620272869	10/09/2019	12	333,55	4 002,60	4 242,76	08/06/2021	631
						Total		30		10 006,50	10 606,89		
5	Mabthera 1400mg 11,7ml 1 vial - Rituximab	94 frascos	1 403,87	131 963,78	139 881,61	2620271082	01/08/2019	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	08/06/2021	671
						2620272360	29/08/2019	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	08/06/2021	636
						2620274440	10/10/2019	16	1 403,87	22 461,92	23 809,64	15/09/2021	700
						2620275717	06/11/2019	18	1 403,87	25 269,66	26 785,84	15/09/2021	674
						Total		94		131 963,78	139 881,61		
6	Mabthera 500 mg/ 50 ml 1 vial - Rituximab	54 ampolas	815,11	44 015,94	46 656,90	2620271078	01/08/2019	12	815,11	9 781,32	10 368,20	08/06/2021	671
						2620271313	06/08/2019	12	815,11	9 781,32	10 368,20	08/06/2021	665
						2620271462	07/08/2019	30	815,11	24 453,30	25 920,50	08/06/2021	664
						Total		54		44 015,94	46 656,90		
7	Roactemra 4 seringas 162mg 0.9ml - Tocilizumab	60 seringas	198,91	11 934,60	12 650,68	2620271314	06/08/2019	6	795,63	4 773,78	5 060,21	08/06/2021	665
						2620271317	06/08/2019	6	795,63	4 773,78	5 060,21	08/06/2021	665
						2620271528	08/08/2019	3	795,63	2 386,89	2 530,10	08/06/2021	662
						Total		15		11 934,45	12 650,52		



Pedido n.º 54106, de 11/02/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
8	Roactemra 400 mg/ 20 ml 1 vial - Tocilizumab	143 ampolas	502,22	71 817,46	76 126,51	2620271316	06/08/2019	24	502,22	12 053,28	12 776,48	08/06/2021	665
						2620272249	27/08/2019	24	502,22	12 053,28	12 776,48	08/06/2021	644
						2620272869	10/09/2019	20	502,22	10 044,40	10 647,06	08/06/2021	631
						2620273900	01/10/2019	24	502,22	12 053,28	12 776,48	08/06/2021	610
						2620276126	14/11/2019	30	502,22	15 066,60	15 970,60	15/09/2021	665
Total								122		61 270,84	64 947,09		
9	Roactemra 80 mg/ 4 ml 1 vial - Tocilizumab	174 ampolas	105,73	18 397,02	19 500,84	2620271315	06/08/2019	30	105,73	3 171,90	3 362,21	08/06/2021	665
						2620271840	19/08/2019	30	105,73	3 171,90	3 362,21	08/06/2021	655
						2620272869	10/09/2019	15	105,73	1 585,95	1 681,11	08/06/2021	631
						2620274682	15/10/2019	15	105,73	1 585,95	1 681,11	15/09/2021	693
						2620276222	15/11/2019	50	105,73	5 286,50	5 603,69	15/09/2021	664
Total								140		14 802,20	15 690,33		
10	Herceptin 150 mg 1 vial - Trastuzumab	36 frascos	350,90	12 632,40	13 390,34	2620271527	08/08/2019	10	350,90	3 509,00	3 719,54	08/06/2021	662
Total								10		3 509,00	3 719,54		
11	Herceptin 600 mg 1 vial SC - Trastuzumab	318 frascos	1 359,54	432 333,72	458 273,74	2620271387	07/08/2019	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	08/06/2021	665
						2620271388	07/08/2019	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	08/06/2021	665
						2620271527	08/08/2019	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	08/06/2021	662
						2620272869	10/09/2019	60	1 359,54	81 572,40	86 466,74	08/06/2021	631
						2620274345	09/10/2019	50	1 359,54	67 977,00	72 055,62	15/09/2021	701
2620275289	29/10/2019	28	1 359,54	38 067,12	40 351,15	15/09/2021	680						

Pedido n.º 54106, de 11/02/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
						Total		318		432 333,72	458 273,74		



Pedido n.º 54106, de 11/02/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
12	Kadcyla 100 mg Pó p/ concentrado p/ solução p/ perfusão	6 frascos	1 622,45	9 734,70	10 318,78	2620272360	29/08/2019	6	1 622,45	9 734,70	10 318,78	08/06/2021	636
Total								6		9 734,70	10 318,78		
13	Kadcyla 160 mg Pó p/ concentrado p/ solução p/ perfusão	6 frascos	2 595,92	15 575,52	16 510,05	2620272360	29/08/2019	6	2 595,92	15 575,52	16 510,05	08/06/2021	636
Total								6		15 575,52	16 510,05		
Total				1 308 325,50	1 386 825,03					1 181 804,63	1 252 712,91		



BEAD 2020/0023

[IMUNOMODULADORES (EXCLUSIVOS) 2020 (CATÁLOGO ROCHE – 1.º SEMESTRE)]

C.E. 02.01.09. – Produtos químicos e farmacêuticos Cabimento n.º 19.03942, de 06/02/2020 (1 565 803,16)

Preços em euros

Pedido n.º 55817, de 15/07/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qty	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
1	Avastin 400 mg/16 ml 1 vial – Bevacizumab	210 ampolas	900,01	189 002,10	200 342,23	2620281481	04/03/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	28/07/2020	140
						2620282031	12/03/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	30/12/2020	293
						2620283007	25/03/2020	30	900,01	27 000,30	28 620,32	30/12/2020	272
						2620283892	15/04/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	30/12/2020	245
						2620284871	08/05/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	30/12/2020	222
						2620285863	02/06/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	30/12/2020	198
						2620286805	25/06/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	30/12/2020	177
						2620287303	06/07/2020	20	900,01	18 000,20	19 080,21	30/12/2020	163
						2620288983	07/08/2020	40	900,01	36 000,40	38 160,42	31/05/2021	94
						Total		210		189 002,10	200 342,23		
2	Avastin 100 mg/4 ml 1 vial – Bevacizumab	250 ampolas	236,84	59 210,00	62 762,60	2620281482	04/03/2020	40	236,84	9 473,60	10 042,02	28/07/2020	140
						2620281483	04/03/2020	25	236,84	5 921,00	6 276,26	28/07/2020	140
						2620282031	12/03/2020	30	236,84	7 105,20	7 531,51	30/12/2020	293
						2620283908	15/04/2020	30	236,84	7 105,20	7 531,51	30/12/2020	245
						2620285267	19/05/2020	30	236,84	7 105,20	7 531,51	30/12/2020	211
						2620286162	08/06/2020	30	236,84	7 105,20	7 531,51	30/12/2020	190
						2620287199	02/07/2020	30	236,84	7 105,20	7 531,51	30/12/2020	169
						2620287965	17/07/2020	35	236,84	8 289,40	8 786,76	30/12/2020	155



Pedido n.º 55817, de 15/07/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
						Total		250		59 210,00	62 762,60		
3	CellCept 1 g/5 ml pó para suspensão oral – Micofenolato Mofetil	4 frascos	224,08	896,32	950,10	2620281565	05/03/2020	2	224,08	448,16	475,05	30/12/2020	294
						2620283930	15/04/2020	2	224,08	448,16	475,05	30/12/2020	245
						Total		4		896,32	950,10		
4	Pegasys 180 Mcg Solução Injectável Em Seringa Pré-Cheia – Peginterferão Alfa-2ª	24 seringas	159,44	3 826,56	4 056,15	Produto não fornecido							
5	Perjeta 420mg 14ml 1 vial - Pertuzumab	168 frascos	2 368,19	397 855,92	421 727,28	2620281564	05/03/2020	28	2 229,50	62 426,00	66 171,56	30/12/2020	294
						2620281563	05/03/2020	28	2 368,19	66 309,32	70 287,88	30/12/2020	294
						2620282031	12/03/2020	28	2 229,50	62 426,00	66 171,56	30/12/2020	293
						2620283060	26/03/2020	28	2 229,50	62 426,00	66 171,56	30/12/2020	261
						2620284485	29/04/2020	28	2 229,50	62 426,00	66 171,56	30/12/2020	225
						2620285267	19/05/2020	28	2 229,50	62 426,00	66 171,56	30/12/2020	211
						Total		168		378 439,32	401 145,68		
6	Esbriet 267mg 252 caps – Pirfenidona	1512 compr.	7,63	11 536,56	12 228,75	Produto não fornecido							
7	Mabthera 1400mg 11,7ml 1 vial – Rituximab	110 frascos	1 403,87	154 425,70	163 691,24	2620281567	05/03/2020	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	30/12/2020	294
						2620282876	24/03/2020	20	1 403,87	28 077,40	29 762,04	30/12/2020	272
						2620283894	15/04/2020	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	30/12/2020	245
						2620283893	15/04/2020	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	30/12/2020	245
						Total		110		154 425,70	163 691,24		



Pedido n.º 55817, de 15/07/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
8	Roactemra 4 Canetas 162mg/0.9ml – Tocilizumab	120 canetas	198,9075	23 868,90	25 301,03	2620281561	05/03/2020	10	795,63	7 956,30	8 433,68	30/12/2020	294
						2620281692	06/03/2020	7	795,63	5 569,41	5 903,57	30/12/2020	292
						2620282164	13/03/2020	10	795,63	7 956,30	8 433,68	30/12/2020	285
						2620284484	29/04/2020	3	795,63	2 386,89	2 530,10	30/12/2020	225
						Total		30		23 868,90	25 301,03		
9	Roactemra 400 mg/ 20 ml 1 vial – Tocilizumab	120 ampolas	502,22	60 266,40	63 882,38	2620281562	05/03/2020	20	502,22	10 044,40	10 647,06	30/12/2020	294
						2620281589	05/03/2020	18	502,22	9 039,96	9 582,36	30/12/2020	294
						2620282031	12/03/2020	20	502,22	10 044,40	10 647,06	30/12/2020	293
						2620282857	24/03/2020	10	502,22	5 022,20	5 323,53	30/12/2020	273
						2620284235	23/04/2020	30	502,22	15 066,60	15 970,60	30/12/2020	232
						2620287537	09/07/2020	22	502,22	11 048,84	11 711,77	30/12/2020	166
						Total		120		60 266,40	63 882,38		
10	Roactemra 80 mg/ 4 ml 1 vial – Tocilizumab	168 ampolas	105,73	17 762,64	18 828,40	2620281670	06/03/2020	14	105,73	1 480,22	1 569,03	30/12/2020	293
						2620281671	06/03/2020	16	105,73	1 691,68	1 793,18	30/12/2020	293
						2620282031	12/03/2020	30	105,73	3 171,90	3 362,21	30/12/2020	293
						2620282594	19/03/2020	60	105,73	6 343,80	6 724,43	30/12/2020	272
						2620290499	10/09/2020	20	105,73	2 114,60	2 241,48	30/12/2020	104
						2620293146	06/11/2020	28	105,73	2 960,44	3 138,07	31/12/2020	48
						Total		168		17 762,64	18 828,40		
11	Herceptin 150 mg 1 vial – Trastuzumab	18 frascos	350,90	6 316,20	6 695,17	Produto não fornecido							



Pedido n.º 55817, de 15/07/2019						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
12	Herceptin 600 mg 1 vial SC – Trastuzumab	336 frascos	1 359,54	456 805,44	484 213,77	2620281677	06/03/2020	80	1 359,54	108 763,20	115 288,99	30/12/2020	293
						2620281816	10/03/2020	80	1 309,61	104 768,80	111 054,93	30/12/2020	289
						2620282031	12/03/2020	80	1 309,61	104 768,80	111 054,93	30/12/2020	293
						2620284247	23/04/2020	60	1 309,61	78 576,60	83 291,20	30/12/2020	232
						2620285780	01/06/2020	36	1 309,61	47 145,96	49 974,72	30/12/2020	198
						Total		336		444 023,36	470 664,76		
13	Kadcyla 100 mg Pó p/ concentrado p/ solução p/ perfusão - Trastuzumab Entasina	30 frascos	1 622,45	48 673,50	51 593,91	2620281817	10/03/2020	6	1 622,45	9 734,70	10 318,78	30/12/2020	289
						2620286020	05/06/2020	6	1 622,45	9 734,70	10 318,78	30/12/2020	197
						2620287525	09/07/2020	6	1 622,45	9 734,70	10 318,78	30/12/2020	166
						2620288906	06/08/2020	6	1 548,12	9 288,72	9 846,04	30/12/2020	116
						2620290368	08/09/2020	6	1 548,12	9 288,72	9 846,04	30/12/2020	104
						Total		30		47 781,54	50 648,43		
14	Kadcyla 160 mg Pó p/ concentrado p/ solução p/ perfusão - Trastuzumab Entasina	18 frascos	2 595,92	46 726,56	49 530,15	2620281841	10/03/2020	3	2 595,92	7 787,76	8 255,03	30/12/2020	289
						2620282876	24/03/2020	6	2 595,92	15 575,52	16 510,05	30/12/2020	272
						2620294988	14/12/2020	4	2 476,99	9 907,96	10 502,44	01/03/2021	63
						Total		13		33 271,24	35 267,51		
						Total				1 408 947,52	1 493 484,37		

BEAD 2021/0070

[ANTIVIRICOS 2021-(CATÁLOGO GILEAD - 1.º SEMESTRE)]

C.E. 02.01.09. – Produtos químicos e farmacêuticos Cabimento n.º 20.04566, de 10/09/2020 (1 146 986,12)

Preços em euros

Pedido n.º 60141, de 20/07/2020						Execução									
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias		
1	Hepsera® (adefovir dipivoxil10 mg)	570 compr.	8,35	4 759,50	5 045,07	3521057564	20/02/2021	4	250,50	1 002,00	1 062,12	30/04/2021	58		
								Total	4	1 002,00	1 062,12				
2	Biktarvy® (bictegravir 50mg, emtricitabina 200mg, tenofovir alafenamida 10mg)	5640 compr.	15,20	85 728,00	90 871,68	3521057399	02/02/2021	80	456,00	36 480,00	38 668,80	30/04/2021	67		
								3521057799	18/03/2021	80	456,00	36 480,00	38 668,80	02/08/2021	112
								3521058169	27/04/2021	28	456,00	12 768,00	13 534,08	02/08/2021	63
								Total	188	85 728,00	90 871,68				
3	Genvoya® (elvitegravir 150mg, cobicistate 150mg, emtricitabina 200mg, tenofovir alafenamida 10mg)	6420 compr.	20,16	129 427,20	137 192,83	3521057564	20/02/2021	30	509,34	15 280,20	16 197,01	30/04/2021	58		
								3521057724	10/03/2021	30	509,34	15 280,20	16 197,01	02/08/2021	112
								3521058194	29/04/2021	30	509,34	15 280,20	16 197,01	02/08/2021	63
								3521059253	30/07/2021	30	509,34	15 280,20	16 197,01	31/12/2021	143
								3521060395	11/11/2021	30	509,34	15 280,20	16 197,01	31/12/2021	28
								3521060636	30/11/2021	15	509,34	7 640,10	8 098,51	17/03/2022	86
								Total	165	84 041,10	89 083,57				



Pedido n.º 60141, de 20/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
4	Odefsey® (emtricitabina 200 mg, rilpivirina cloridrato 25mg, tenofovir alafenamida 25 mg)	34710 compr.	14,38	499 129,80	529 077,59	3521057422	02/02/2021	180	431,40	77 652,00	82 311,12	30/04/2021	67
						3521057564	20/02/2021	200	431,40	86 280,00	91 456,80	30/04/2021	58
						3521057678	05/03/2021	200	431,40	86 280,00	91 456,80	02/08/2021	145
						3521058276	06/05/2021	200	431,40	86 280,00	91 456,80	19/10/2021	141
						3521058452	26/05/2021	200	431,40	86 280,00	91 456,80	19/10/2021	141
						3521058824	26/06/2021	177	431,40	76 357,80	80 939,27	19/10/2021	99
						Total		1157		499 129,80	529 077,59		
5	Descovy 10mg® (emtricitabina 200mg e tenofovir alafenamida 10 mg)	7020 compr.	11,16	78 329,16	83 028,91	3521057423	02/02/2021	50	334,74	16 737,00	17 741,22	30/04/2021	67
						3521057564	20/02/2021	50	334,74	16 737,01	17 741,23	30/04/2021	58
						3521058063	13/04/2021	50	334,74	16 737,00	17 741,22	02/08/2021	96
						3521058588	08/06/2021	30	334,74	10 042,20	10 644,73	19/10/2021	127
						3521058824	26/06/2021	54	334,74	18 075,96	19 160,52	19/10/2021	99
						Total		234		78 329,17	83 028,92		
6	Descovy 25mg® (emtricitabina 200mg e tenofovir alafenamida 25 mg)	17160 compr.	11,16	191 471,28	202 959,56	3521057425	03/02/2021	134	334,74	44 855,16	47 546,47	30/04/2021	67
						3521057678	05/03/2021	134	334,74	44 855,19	47 546,50	02/08/2021	145
						3521058096	15/04/2021	134	334,74	44 855,16	47 546,47	02/08/2021	96
						3521058824	26/06/2021	100	334,74	33 474,00	35 482,44	19/10/2021	99
						3521059253	30/07/2021	70	334,74	23 431,80	24 837,71	31/12/2021	143
						Total		572		191 471,31	202 959,59		

Pedido n.º 60141, de 20/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
			Total	988 844,94	1 048 175,64					939 701,38	996 083,46		

BEAD 2021/0087

[IMUNOMODULADORES (EXCLUSIVOS) 2021 (CATÁLOGO ROCHE – 1.º SEMESTRE)]

C.E. 02.01.09. – Produtos químicos e farmacêuticos Cabimento n.º 20.04585, de 10/03/2021 (1 815 365,55)

Preços em euros

Pedido n.º 60271, de 23/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
1	Avastin 400 mg/16 ml 1 vial – Bevacizumab	215 ampolas	900,10	193 521,50	205 132,79	2620297447	18/02/2021	30	900,01	27 000,30	28 620,32	29/04/2021	56
						2620297449	18/02/2021	50	900,01	45 000,50	47 700,53	29/04/2021	56
						2620297876	01/03/2021	50	900,01	45 000,50	47 700,53	08/06/2021	89
						2620299706	09/04/2021	50	900,01	45 000,50	47 700,53	18/08/2021	121
						2620301699	25/05/2021	35	900,01	31 500,35	33 390,37	18/08/2021	69
						Total		215		193 502,15	205 112,28		
2	Avastin 100 mg/4 ml 1 vial – Bevacizumab	245 ampolas	236,84	58 025,80	61 507,35	2620297494	19/02/2021	40	236,84	9 473,60	10 042,02	29/04/2021	56
						2620297490	19/02/2021	30	236,84	7 105,20	7 531,51	29/04/2021	48
						2620297854	01/03/2021	60	236,84	14 210,40	15 063,02	08/06/2021	89
						2620299527	06/04/2021	60	236,84	14 210,40	15 063,02	18/08/2021	120
						2620300833	05/05/2021	55	236,84	13 026,20	13 807,77	18/08/2021	94
						Total		245		58 025,80	61 507,35		





Pedido n.º 60271, de 23/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
3	CellCept 1 g/5 ml pó p/ suspensão oral – Micofenolato Mofetil	5 frascos	224,08	1 120,40	1 187,62	2620305300	10/08/2021	2	224,08	448,16	475,05	04/11/2021	78
						2620308421	15/10/2021	3	224,08	672,24	712,57	29/12/2021	68
						Total		5		1 120,40	1 187,62		



Pedido n.º 60271, de 23/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
4	Gazyvaro 1000mg 40ml 1 Vial – Obinutuzumab	26 ampolas	2 811,20	73 091,20	77 476,67	2620297554	22/02/2021	6	2 811,20	16 867,20	17 879,23	29/04/2021	56
						2620298839	23/03/2021	6	2 811,20	16 867,20	17 879,23	08/06/2021	70
						2620304561	26/07/2021	6	2 811,20	16 867,20	17 879,23	15/09/2021	44
						2620305952	25/08/2021	8	2 811,20	22 489,60	23 838,98	04/11/2021	69
						Total		26		73 091,20	77 476,67		
5	Perjeta 420mg 14ml 1vial – Pertuzumab	210 frascos	2 229,50	468 195,00	496 286,70	2620298256	09/03/2021	30	2 229,50	66 885,00	70 898,10	08/06/2021	83
						2620300168	21/04/2021	30	2 229,50	66 885,00	70 898,10	18/08/2021	112
						2620302700	16/06/2021	20	2 229,50	44 590,00	47 265,40	15/09/2021	84
						2620304195	16/07/2021	20	2 229,50	44 590,00	47 265,40	15/09/2021	44
						2620305571	17/08/2021	30	2 229,50	66 885,00	70 898,10	04/11/2021	73
						2620309334	08/11/2021	30	2 229,50	66 885,00	70 898,10	29/12/2021	36
						2620311200	16/12/2021	20	2 229,50	44 590,00	47 265,40	31/12/2021	4
						Total		180		401 310,00	425 388,60		
6	Mabthera 100 mg/ 10 ml 2 vials – Rituximab	90 ampolas	166,775	15 009,75	15 910,34	2620298215	08/03/2021	10	283,52	2 835,20	3 005,31	08/06/2021	83
						2620302623	15/06/2021	5	283,52	1 417,60	1 502,66	15/09/2021	84
						2620304561	26/07/2021	5	283,52	1 417,60	1 502,66	15/09/2021	44
						2620305571	17/08/2021	5	283,52	1 417,60	1 502,66	04/11/2021	73
						2620306128	30/08/2021	10	283,52	2 835,20	3 005,31	04/11/2021	63
						2620308484	18/10/2021	10	283,52	2 835,20	3 005,31	29/12/2021	65
						Total		45		12 758,40	13 523,90		

Pedido n.º 60271, de 23/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
7	Mabthera 1400mg 11,7ml 1 vial – Rituximab	195 frascos	1 403,87	273 754,65	290 179,93	2620297580	22/02/2021	28	1 403,87	39 308,36	41 666,86	29/04/2021	56
						2620297876	01/03/2021	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	08/06/2021	89
						2620299527	06/04/2021	20	1 403,87	28 077,40	29 762,04	18/08/2021	120
						2620300833	05/05/2021	30	1 403,87	42 116,10	44 643,07	18/08/2021	94
						2620302869	21/06/2021	24	1 403,87	33 692,88	35 714,45	15/09/2021	78
						2620304561	26/07/2021	20	1 403,87	28 077,40	29 762,04	15/09/2021	44
						2620306504	06/09/2021	23	1 403,87	32 289,01	34 226,35	10/12/2021	93
						2620307617	30/09/2021	20	1 403,87	28 077,40	29 762,04	10/12/2021	59
						Total		195		273 754,65	290 179,93		
8	Mabthera 500 mg/ 50 ml 1 vial – Rituximab	91 ampolas	815,11	74 175,01	78 625,51	2620297637	23/02/2021	16	815,11	13 041,76	13 824,27	29/04/2021	56
						2620297749	25/02/2021	16	692,85	11 085,60	11 750,74	29/04/2021	49
						2620298256	09/03/2021	10	692,85	6 928,50	7 344,21	08/06/2021	83
						2620299527	06/04/2021	16	692,85	11 085,60	11 750,74	18/08/2021	120
						2620302700	16/06/2021	10	692,85	6 928,50	7 344,21	15/09/2021	84
						2620303873	12/07/2021	23	692,85	15 935,55	16 891,68	15/09/2021	57
						Total		91		65 005,51	68 905,84		
11	Roactemra 80 mg/ 4 ml 1 vial – Tocilizumab	138 ampolas	105,73	14 590,74	15 466,18	2620308990	29/10/2021	20	105,73	2 114,60	2 241,48	29/12/2021	56
						2620311200	16/12/2021	40	105,73	4 229,20	4 482,95	31/12/2021	4
						Total		60		6 343,80	6 724,43		



Pedido n.º 60271, de 23/07/2020						Execução							
Lote	Descrição	Quantidade	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Fatura	Data da fatura	Qtd	Preço Unitário	Valor (s/IVA)	Valor (c/IVA) 6%	Data do pagamento	Dias
12	Herceptin 600 mg 1 vial SC – Trastuzumab	360 frascos	1 309,61	471 459,60	499 747,18	2620297750	25/02/2021	60	1 309,61	78 576,60	83 291,20	29/04/2021	49
						2620297876	01/03/2021	60	1 309,61	78 576,60	83 291,20	08/06/2021	89
						2620299527	06/04/2021	80	1 309,61	104 768,80	111 054,93	18/08/2021	120
						2620301699	25/05/2021	60	1 309,61	78 576,60	83 291,20	18/08/2021	69
						2620303873	12/07/2021	50	1 309,61	65 480,50	69 409,33	15/09/2021	57
						2620305807	23/08/2021	50	1 309,61	65 480,50	69 409,33	04/11/2021	71
						Total		360		471 459,60	499 747,18		
13	Kadcyla 100 mg Pó p/ concentrado p/ solução p/ perfusão - Trastuzumab Entasina	13 frascos	1 548,12	20 125,56	21 333,09	2620297754	25/02/2021	6	1 548,12	9 288,72	9 846,04	29/04/2021	49
						2620297804	26/02/2021	7	1 548,12	10 836,84	11 487,05	29/04/2021	49
						Total		13		20 125,56	21 333,09		
14	Kadcyla 160 mg Pó p/ concentrado p/ solução p/ perfusão - Trastuzumab Entasina	20 frascos	2 476,99	49 539,80	52 512,19	2620297825	26/02/2021	6	2 476,99	14 861,94	15 753,66	08/06/2021	89
						2620299527	06/04/2021	6	2 476,99	14 861,94	15 753,66	18/08/2021	120
						2620301093	11/05/2021	8	2 476,99	19 815,92	21 004,88	18/08/2021	92
						Total		20		49 539,80	52 512,19		
						Total				1 626 036,87	1 723 599,08		

### III. Nota de Emolumentos e outros encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>191</sup>

AÇÃO:	Auditoria de Fiscalização Concomitante Orientada para as Aquisições Efetuadas ao Abrigo de Contratos Públicos de Aprovisionamento
ENTIDADE FISCALIZADA:	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM
SUJEITO PASSIVO:	Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (artigo 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
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 (artigo 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO <i>STANDARD</i> a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99€	–	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29€	309	27 281,61 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
a) Cf. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TContas. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale a 3H30 de trabalho. b) Cf. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TContas. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do artigo 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 TContas geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008 de 31 de dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		27 281,61 €
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		<b>17 164,00 €</b>
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do artigo 10.º)		0,00 €
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		<b>17 164,00 €</b>	

<sup>191</sup> Diploma que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96 de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99 de 28 de agosto e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000 de 4 de abril.