



O Administrador Hospitalar na gestão de compras públicas

Carla Duarte¹, Daniela Maia², Hélder Almeida³, Pedro Almeida⁴

Os serviços de compras do SNS têm, nos últimos anos, dado resposta, de forma discreta e competente, a sucessivos testes de recuperação e resiliência. Recuperação quando, imediatamente após um período pandémico se reerguem para imediata execução da atividade programada como se nada tivesse, entretanto, acontecido, concretizando planos de investimento ambiciosos e estruturantes. Resiliência ao lhes ser imputada a responsabilidade de acelerar a execução dos fundos comunitários e são sistematicamente boicotados pela escalada de preços das matérias-primas que tantas vezes resultam em ausência de propostas de procedimentos arduamente trabalhados. É neste contexto que o legislador reconhece ser essencial desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de formação dos contratos públicos e, assim, promover um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos abrindo mão do Decreto-Lei n.º 78/2022 de 7 de novembro.

E se a agilização procedimental, ou a sua celeridade e tempestividade e, sobretudo, a sua eficiência são, reconhecidamente, objetivos justos e entendíveis, já a forma como são alcançados merece alguma reflexão. Em 2021, no relatório de auditoria do Tribunal de Contas às medidas especiais de contratação pública adotadas em período de pandemia, foi identificado:

- Execução dos contratos sem que os mesmos sejam comunicados ao Tribunal de Contas ou antes do respetivo envio.
- Grave deficiência de fundamentação (em regra, não foi suficientemente explicitada a necessidade que se visava satisfazer com a contratação e nada se referiu em concreto quanto à justificação para a escolha das entidades a convidar e quanto à fundamentação e justeza do preço).
- Não comprovação suficiente do financiamento das despesas inerentes aos contratos, seja financiamento europeu ou nacional.
- Eventual fracionamento de contratos, em especial no domínio dos ajustes diretos simplificados.
- Razões pelas quais grande parte das empresas convidadas a apresentar propostas não respondem aos convites.
- Eventuais favorecimentos de adjudicatários e potenciais conflitos de interesses.

• Deficiente execução dos contratos, a qual não foi garantida por caução nem mesmo em contratos de maior duração (93 dos 96 contratos foram outorgados sem prestação de caução, o que significa que 79,9% do valor total contratado não apresenta garantias que respondam pelo eventual incumprimento total ou parcial).

Para os anais da história não ficarão os dias em que os Serviços de Compras partilharam stocks de dispositivos médicos ou produtos farmacêuticos, que se multiplicaram rotas de distribuição que, com os serviços clínicos, inventaram alternativas. Se algo nos ensinou a pandemia é que a agilidade processual não é um capricho, mas uma efetiva necessidade. O reconhecimento dessa necessidade foi assumido pelo legislador em diplomas avulsos, como o Decreto-Lei n.º 10 -A/2020, de 13 de março, e a Lei n.º 1 -A/2020, de 20 de março, sem os quais o órgão de gestão teria que optar por uma de duas hipóteses, ter aquisições tempestivas ou ter aquisições regulares. Proteger a saúde e a vida do utente ou a conformidade pré-contratual.

De outro modo, vejamos: O código dos contratos públicos unificou, em 2008, o regime de contratação pública de bens, serviços

e empreitadas num único diploma de mais de quatrocentas disposições que se percorrem num tortuoso e estafante caminho remissivo.

Como se não bastasse, o regime de autorização de despesa continua regulado pelo DL 197/99. Este diploma legal foi quase integralmente revogado pelo DL 18/2008 de 29 de janeiro, que aprovou o código dos contratos públicos, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º.

Já em 2011, o legislador entendeu revogá-los também e fê-lo através do D.L. n.º 40/2011, de 22/03. Mas acabariam por ser repristinados pela Resolução da AR n.º 86/2011, de 11/04.

E cá está um diploma atualíssimo. Vinte anos depois de Portugal ter adotado por moeda o Euro, o artº 17º deste do DL 197/99 continua a balizar contos a competência para autorizar despesa dos órgãos e titulares dos cargos públicos.

Paralelamente, sobre o CCP fazem-se excertos sobre excertos. O último, Decreto-Lei n.º 78/2022 de 7 de novembro altera a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública que, ela própria, altera o Código dos Contratos Públicos.

Acresce o facto da entidade fiscalizadora (Tribunal de Contas) ser a mesma, tanto na primeira apreciação do processo (sessão de visto) como na sua reapreciação (recurso); tanto na tramitação pré-contratual - fiscalização prévia, como na fase de execução, concomitante ou mesmo sucessiva. Sendo bastante alargado o âmbito desta fiscalização, seria avisado que houvesse contenção do intérprete da lei no apuramento do que é a intenção do legislador. Quando uma entidade regulatória ou fiscalizadora ultrapassa o elemento literal e abre mão de uma interpretação extensiva de um diploma já de si complexo num contexto tão especial como a prestação de cuidados de saúde tem que, no limite, garantir que não assume uma interpretação contra *legis*.

Um ato administrativo pode e deve ser, sem quaisquer reservas, escrutinado, mas um escrutínio legalmente balizado e teleologicamente comprometido. A compra em saúde é um ato instrumental à consecução de um valor

maior que a constituição consagra e exige, programaticamente, proteção. Fazê-lo em condições de eficiência, segurança e tempestividade exige proficiência e compromisso.

E se não há celeridade sem segurança jurídica, não há agilidade processual sem competências específicas em contratação pública.

Esta premissa foi objeto de uma recomendação da União Europeia, Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão de 3 de outubro de 2017, que elevou a esta função de suporte ao seu verdadeiro propósito: "A contratação pública é um instrumento para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Este instrumento poderá ter um impacto económico significativo ao contribuir para a agenda da Comissão nos domínios do crescimento, do emprego e do comércio transfronteiras. Contratos públicos eficientes, eficazes e competitivos constituem uma pedra angular para o bom funcionamento do mercado único e um importante canal

que estão envolvidos na aquisição de bens, serviços e obras, bem como os auditores e os funcionários responsáveis pelo exame de processos relativos a concursos públicos, devem possuir as qualificações, a formação, as competências e a experiência necessárias ao seu nível de responsabilidade. Isto significa garantir pessoal experiente, qualificado e motivado, oferecendo-lhe a necessária formação e desenvolvimento profissional contínuo, bem como desenvolver uma estrutura de carreira e incentivos para tornar atrativa a função de contratação pública e motivar os funcionários públicos a gerarem resultados estratégicos."

Nos serviços de compras das Instituições do SNS são raros os serviços que contam com um efetivo especialmente qualificado. A função de compras é exercida por profissionais sem competência específica e na sua direção são poucos os Administradores Hospitalares e quando os há, como são poucos os recursos qualificados, é-lhes pedida uma atividade essencialmente

E se não há celeridade sem segurança jurídica, não há agilidade processual sem competências específicas em contratação pública

para investimentos europeus (...)
Novos desafios estão a ser colocados aos contratos públicos, cada vez mais se esperando que: demonstrem a máxima rendibilidade na utilização dos fundos públicos em contextos de permanente restrição orçamental; integrem as oportunidades da digitalização e da evolução dos mercados; deem um contributo estratégico aos objetivos horizontais e aos valores sociais, como a inovação, a inclusão social e a sustentabilidade económica e ambiental; maximizem a acessibilidade e responsabilizem os intervenientes em matéria de minimização de ineficiências, desperdícios, irregularidades, fraude e corrupção, bem como na criação de cadeias de fornecimento responsável."

E fixou as competências necessárias adequadas à função:
"Os profissionais no domínio da contratação pública, ou seja, aqueles

técnica de elaboração e revisão de peças de procedimento, gestão de plataformas; pouco lhes sobrando para o exercício de administração de uma área crítica na organização hospitalar, com responsabilidade financeira própria e do órgão de gestão.

A necessidade e pertinência de um administrador hospitalar na direção desta função não cabe na robustez técnica, antes deve ser o garante teleológico do legislador aportando valor e eficiência à compra em Saúde; baluarte do rigor e da *compliance* próprio de quem executa, sem reservas, um fundamentado ato administrativo. ●