Município de Leiria

Câmara Municipal

DELIBERAÇÃO DA REUNIÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE 2022/08/09

Unidade Orgânica responsável pela deliberação | GABINETE DE APOIO PRESIDENCIA

Epígrafe | Relatório n.º 16/2022 – AUDIT – Auditoria do Tribunal de Contas aos contratos celebrados pela administração local no âmbito do regime de contratação pública excecional – Tomada de conhecimento

Proposta | Para conhecimento do Executivo, é presente o Relatório n.º 16/2022 – AUDIT (Processo n.º 17/2021 – 2.ª Secção), do Tribunal de Contas, referente à auditoria efetuada no quadro de fiscalização sucessiva aos contratos celebrados pela administração local no âmbito do regime de contratação pública excecional, que analisa uma amostra de 86 contratos celebrados, entre março de 2020 e março de 2021, por 25 entidades adjudicantes da administração local, entre as quais o Município de Leiria, com invocação do regime excecional, no sentido de aferir da sua conformidade com os domínios e regras estabelecidos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, designadamente quanto à sua compatibilidade com o preceituado na Lei, que consta do anexo 721/22 e que se dá aqui por integralmente reproduzido.

Deliberação | A Câmara Municipal tomou conhecimento do teor do Relatório n.º 16/2022 – AUDIT, do Tribunal de Contas e **deliberou por unanimidade**:

a) Remeter o documento à Assembleia Municipal, para conhecimento e tomada de posição, nos termos conjugados do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º, com a alínea g) do n.º 2 do artigo 25.º, ambos do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual;

b) Solicitar que a deliberação da Assembleia Municipal seja aprovada em minuta para produzir efeitos imediatos, nos termos dos n.ºs 3 e n.º 4 do artigo 57.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual.

A presente deliberação foi aprovada em minuta.

Auditoria a contratos celebrados pela administração local no âmbito do regime de contratação pública excecional

(COVID-19)

RELATÓRIO n.º 16/2022 – AUDIT

2.ª SECÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo N.º 17/2021 - 2.ª Secção

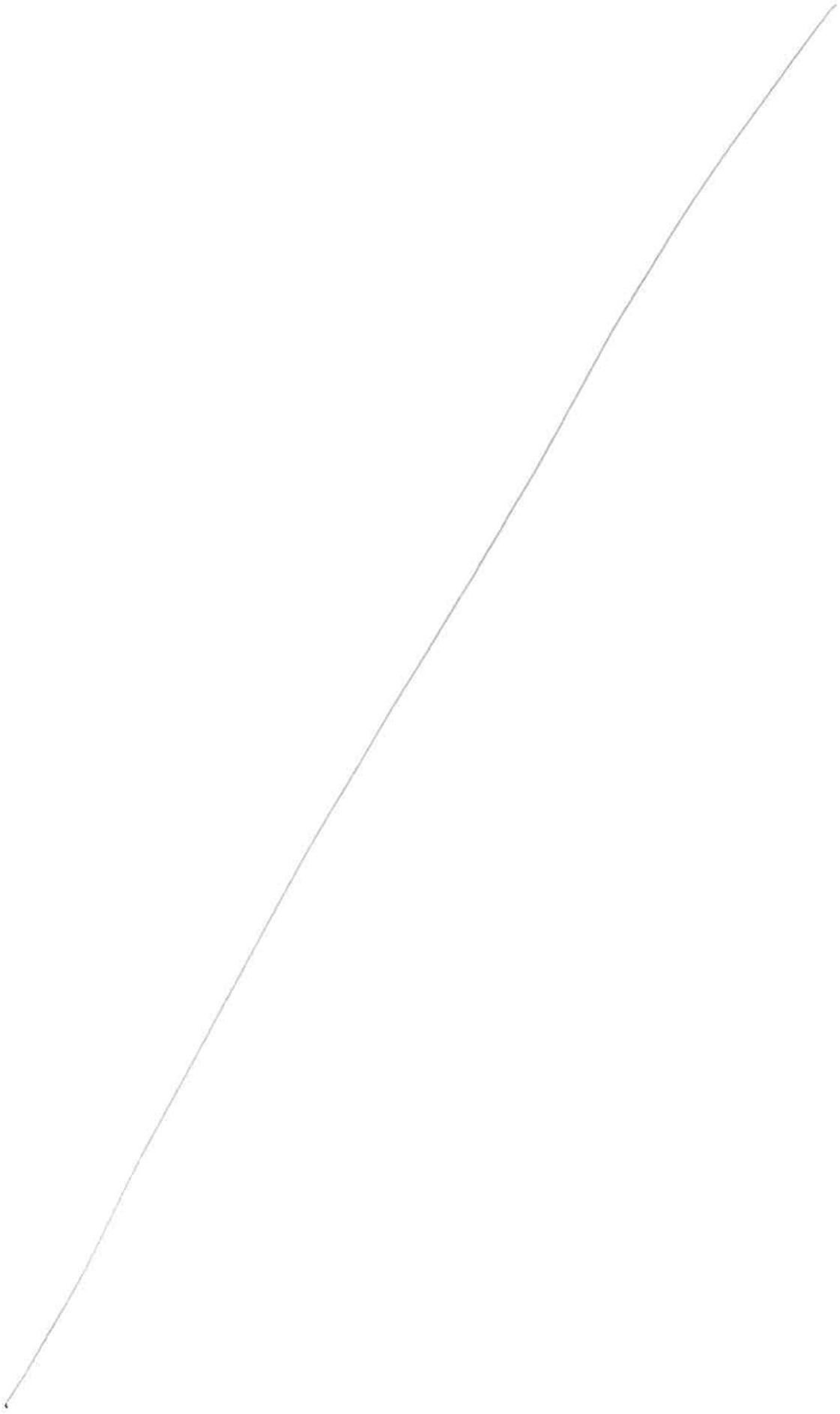
Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional

(COVID-19)

RELATÓRIO

Junho de 2022

TRIBUNAL DE CONTAS



TRIBUNAL DE CONTAS

Conteúdo

FICHA TÉCNICA 7

CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO - QUADRO SÍNTESE 8

SUMÁRIO EXECUTIVO 10

I. INTRODUÇÃO 12

1. ORIGEM E ANTECEDENTES 12
2. OBJETO, ÂMBITO E CRITÉRIOS 15
3. OBJETIVOS 16
4. METODOLOGIA 17
5. CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES 19
6. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO 20

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO 23

1. REGIME EXCECIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA 23
   1.1. Âmbito, características e requisitos 24
   1.2. Riscos do regime 26
2. PARÂMETROS DA ANÁLISE 28
   2.1. Fundamentação 29
   2.1.1. Os requisitos legais 30
   2.1.2. As orientações e recomendações 36
   2.2. Termos contratuais 41
   2.3. Registo das operações 44

III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA 46

1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS 46
2. UNIVERSO DE CONTROLO 47
2.1. 'Contratos COVID' 47
2.2. Documentação 52
3. EVIDÊNCIAS DOCUMENTAIS (apreciação genérica) 53
4. PARÂMEROS DA ANÁLISE 55
4.1. Fundamentação 56
4.1.1. Requisitos legais 58
4.1.1.1. Nexo de causalidade com a pandemia 58
4.1.1.2. Urgência imperiosa 64
4.1.1.3. Estrita necessidade 75

4.1.2. Orientações e recomendações 83
4.2. Termos contratuais e sua execução 90
4.2.1. Objeto contratual e sua especificação técnica 90
4.2.2. Preço 93
4.2.3. Prazos 95
4.2.4. Condições de faturação e de pagamento 97
4.2.5. Execução física dos contratos 99
4.2.6. Execução financeira dos contratos 113
4.3. Registo das operações 116
4.3.1. Registo contabilístico 117
4.3.2. Qualidade documental e registos de controlo 118
CONCLUSÕES 126
RECOMENDAÇÕES 129
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO 130
EMOLUMENTOS 131
DECISÃO 131
ANEXOS 134

TRIBUNAL DE CONTAS

Relação de Siglas

ADR	Área Dedicada para Doentes Respiratórios
AM	Associação de Municípios
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMVS	Associação de Municípios do Vale do Sousa
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
CIM	Comunidade Intermunicipal
CM	Câmara Municipal
CML	Câmara Municipal de Lisboa
COVID	*Coronavirus disease*
CPA	Código do Processo Administrativo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGS	Direção-Geral da Saúde
DL	Decreto-Lei
DRE	Diário da República Eletrónico
EM	Empresa Municipal
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
EU	*European Union*
FMI	Fundo Monetário Internacional
GT	Guia de Transporte
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions*
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NCP26	Norma de Contabilidade Pública n.º 26 (Contabilidade e Relato Orçamental)
OAC	Outras Ações de Controlo
OCC	Ordem dos Contabilistas Certificados
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
OMS	Organização Mundial de Saúde
PC	Presidente de Câmara
PCI	Presidente do Conselho Intermunicipal
PME	Pequenas e Médias Empresas
SCI	Sistema de Controlo Interno
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
UE	União Europeia
VP	Vice-Presidente de Câmara
VR	Vereador

TRIBUNAL DE CONTAS

Ficha Técnica

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora

Equipa técnica

Luís Teiga Barros	Auditor
António Fernandes	Técnico Verificador Superior

TRIBUNAL DE CONTAS

CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO - QUADRO SÍNTESE

Antecedentes	· Relatório n.º 7/2020 – OAC da 2ª Secção do Tribunal de Contas · Relatório n.º 8/2021 – OAC da 2ª Secção do Tribunal de Contas
Fase presente da ação	· Relatório de auditoria
Objeto	· Documentação e informações de suporte à decisão de abertura de procedimento aquisitivo e aos subsequentes contratos fundamentados com urgência imperiosa, com invocação do regime excecional de contratação pública, no âmbito da resposta aos efeitos da pandemia COVID-19.
Entidades auditadas	· Entidades pertencentes à administração local, designadamente: os municípios de Albufeira, Almada, Braga, Caminha, Cascais, Guimarães, Leiria, Lisboa, Loures, Mafra, Matosinhos, Oeiras, Portimão, Porto, Seixal, Sintra, Tavira, Vila Nova de Famalicão e Vila Nova de Gaia; as CIM da Lezíria do Tejo, Tâmega e Sousa e Alentejo Litoral; as empresas municipais Cascais Próxima, EM e Gaiurb, EM; e a Associação de Municípios do Vale do Sousa.
Âmbito temporal	· Março de 2020 a março de 2021.
Universo de controlo	· 86 contratos
Objetivos gerais	Aferir: · O correto, oportuno e proporcional uso do regime excecional de contratação pública, tendo em conta o seu âmbito e requisitos; · O cumprimento das orientações, recomendações e boas práticas em matéria de transparência e controlo.
Metodologia	A metodologia de trabalho definida para a presente ação, baseia-se no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e no Manual de Auditoria e Procedimentos, ambos do Tribunal de Contas, e, quando aplicável, nos *Standards* e nas *Guidelines* da INTOSAI *International Organisation of Supreme Audit Institutions*[1].

[1] Inclusivamente, no Guia Prático emitido pela INTOSAI no quadro das designadas auditorias de conformidade TAI (*Transparency, Accountability and Inclusiveness*) aos apoios prestados no âmbito da COVID-19, disponível online, bem assim como na ISSAI 5520 "*Audit of Disaster-related aid*", também disponível online.

TRIBUNAL DE CONTAS

	Âmbito	Referenciais
Critérios	Direito nacional e comunitário	– Princípios gerais da contratação pública – Código da Contratação Pública (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, e sucessivamente alterado, sendo a última dessas alterações introduzida pela Lei n.º 31/2021, de 21.05. – Artigos 1º e 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03 – Diretiva 2014/24/EU, de 26.02 – Normas de realização de despesa pública – Referenciais contabilísticos
	Acórdãos e relatórios	– Tribunal de Contas | Acórdãos da 1ª secção, em Plenário ou em Subseção – Outras Ações de Controlo (OAC)
	Orientações	– Comissão Europeia | Comunicação 2020/C1081/01, de 01.04 – IMPIC | Orientação Técnica n.º 6/CCP/2020
	Recomendações e boas práticas	– Assembleia da República | Resolução da n.º 4/2021: Recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia (2021); – Conselho de Prevenção da Corrupção | Recomendação do de 6 de maio de 2020: Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19; – OCDE | *COVID-19: Competition and emergency procurement* (2020) – Cabinet Office GOV.UK | Procurement Policy Note - Responding to COVID-19, Information Note PPN 01/20 (2020) – Conselho de Prevenção da Corrupção | Recomendação de 8 de janeiro de 2020: Gestão de conflitos de interesse no setor público; – FMI | Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 | Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses (2020) – Conselho de Prevenção da Corrupção | Recomendação de 2 de outubro de 2019: Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública; – CE/OLAF | *Fraud in Public Procurement - A collection of Red Flags and Best Practices* (2017); – OCDE | *OECD Recommendation of the Council on Públic Integrity* (2017); – OCDE | *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (2015); – OCDE | *Principles for Integrity in Public Procurement* (2009).

SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria analisou 86 contratos celebrados, entre março de 2020 e março de 2021, por 25 entidades pertencentes à administração local ao abrigo do regime excecional de contratação pública que foi concebido para acelerar as aquisições diretamente necessárias no combate aos efeitos da pandemia COVID-19.

Ao abrigo desse regime excecional previsto no DL n.º 10-A/2020, para concretizar essas aquisições, as entidades públicas adjudicantes puderam recorrer ao ajuste direto por urgência imperiosa, independentemente do valor contratual.

Os objetivos da presente ação passaram por aferir, para aquele universo de controlo, o correto, oportuno e proporcional uso desta prerrogativa, designadamente pela verificação dos domínios e requisitos demarcados naquele diploma. Para o mesmo conjunto de procedimentos contratuais, os objetivos passaram, ainda, por aferir o cumprimento de orientações e recomendações em matéria de transparência e controlo que foram difundidas ao longo do período pandémico e ainda aferir a adoção de boas práticas, mesmo que num contexto adverso, que não se ignora.

As evidências recolhidas e a apreciação técnica realizada permitem formular observações de auditoria que sustentam que os procedimentos aquisitivos analisados são quase sempre teleológica e diretamente associáveis à pandemia, mas permitem também observar alguns desvios de conformidade, designadamente quanto à verificação dos requisitos da *urgência imperiosa* e da *estrita necessidade*.

Com efeito, por um lado, e com exceção dos procedimentos lançados na primeira fase do período pandémico, observou-se que nem sempre se mostrou verificado o requisito da *urgência imperiosa*, avaliado objetivamente pelo 'fator tempo', atendendo ao período que mediou entre a identificação da necessidade e a adjudicação, o que indicia que terão existido condições (pelo menos temporais) para adotar procedimentos mais abertos à concorrência, designadamente a consulta prévia, ou para, pelo menos, efetuar consultas preliminares ao mercado a vários operadores, como preconizado pelas orientações e recomendações.

Esta constatação afigura-se suficientemente reveladora da necessidade de conceber um regime único de contratação pública emergencial adaptável a diferentes situações de exceção e que, em regra, e salvo em casos excecionalíssimos, garanta a aplicação de alguns mecanismos concorrenciais, designadamente, o convite a um número mínimo de entidades distintas para apresentação de propostas, como aliás já constou em anteriores regimes avulsos de

contratação emergencial. Daí que, no âmbito recomendatório, este Relatório, para além de efetuar diversas recomendações às entidades da administração local, se dirija também ao legislador para que avalie a construção desse quadro legal.

Por outro lado, as observações de auditoria concluem que quase sempre os procedimentos foram fundamentados de forma vaga, sem atender a todos os requisitos do regime, designadamente o da *estrita necessidade* para demonstrar um racional subjacente à fixação das quantidades adquiridas.

Os procedimentos aquisitivos em análise também ficaram marcados pela ausência de critérios na definição do preço e na escolha do cocontratante, bem assim como de negociações – circunstâncias que derivam diretamente da subtração de diligências de auscultação ao mercado e da própria ambiência pandémica que perturbou o normal fornecimento de alguns bens/serviços.

Constatou-se, ainda, que em diversos procedimentos as prestações contratuais se iniciaram previamente à adjudicação, ou mesmo antes do início do procedimento, incumprindo-se as regras de contratação e despesa aplicáveis, mesmo as que foram erigidas para este contexto excecional.

Ainda na execução contratual, verificou-se que em alguns casos foram pagos, pelos contraentes públicos, montantes relativos ao IVA em transações que estavam isentas deste imposto, tendo-se já iniciado as diligências tendentes à sua regularização.

A jusante dos procedimentos, no âmbito do registo das operações e controlo, apontam-se neste Relatório algumas deficiências relacionadas com imprecisões ou omissões documentais.

TRIBUNAL DE CONTAS

I. INTRODUÇÃO

1. ORIGEM E ANTECEDENTES

1. Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia denominada de COVID-19.

2. Ao longo do período pandémico, entre as múltiplas medidas de reação à pandemia acolhidas na 'legislação COVID', encontram-se regras autorizadoras excecionais que visaram promover a celeridade operativa da administração pública e conferir maior rapidez às decisões no contexto da resposta aos efeitos da crise.

3. Uma das mais relevantes e com especial interesse para a presente ação, foi o estabelecimento de um regime excecional e temporário de contratação pública com o principal propósito de simplificar e acelerar os procedimentos aquisitivos que se mostrassem necessários no combate aos efeitos da pandemia, quadro legislativo especial que obteve consagração nos artigos 2º, 2º-A e 2º-B do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03[2].

4. Designadamente o artigo 2º desse diploma, permite que os contratantes públicos adotem o procedimento de ajuste direto independentemente do valor do contrato, desde que as aquisições se mostrem necessárias para a "*prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19*", bem como para a "*reposição da normalidade em sequência da mesma*" e preencham os requisitos de *urgência imperiosa* e *estrita necessidade* nos termos definidos na *alínea c)* do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

5. De acordo com o legislador, importava, à altura do estabelecimento desse regime, "*adotar os mecanismos processuais que permitam, de forma atempada e responsável, assegurar a disponibilidade de produtos essenciais num quadro de uma generalizada e acrescida procura a nível mundial destes produtos num contexto de diminuição de produção e de constrangimentos à circulação dos bens*", tornando-se necessário "*estabelecer um regime excecional em matéria de contratação pública (...) conciliando a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos*".[3]

6. Deste modo, dentro do condicionalismo ali previsto, foi atribuída às entidades públicas adjudicantes uma ampla liberdade e autonomia para escolher o provedor dos bens, serviços ou empreitadas que se revelassem necessários no combate à pandemia COVID-19, nomeadamente

[2] Doravante também denominado de 'regime excecional'.

[3] Cf. Preâmbulo do diploma.

equipamentos de proteção individual, aparelhos médicos e testes de diagnóstico para SARS-CoV-2, mas também os que se impunham para concretizar ações de logística, de salubridade e de apoio social e económico a prestar à população.

7. Como a doutrina vastamente proclama, existe um *conflito de escolha* entre o imperativo da rapidez da ação pública (que implica a simplificação e desburocratização procedimental) e as exigências de transparência.

8. Diversas entidades nacionais e comunitárias, embora reconhecendo a necessidade de respostas rápidas, advertiram que os procedimentos aquisitivos acelerados não são transparentes e acarretam riscos reais para a gestão e interesse público, tendo emitido orientações e recomendações para a sua mitigação.[4]

9. Visando acompanhar, do ponto de vista do controlo financeiro, as medidas legislativas e regulamentares de exceção, o Tribunal de Contas aprovou reajustamentos ao seu Plano Estratégico Trienal 2020-2022, inscrevendo esse desígnio como Objetivo Estratégico.

10. Em concretização dessa linha de orientação, o Plano de Ação do Tribunal de Contas para 2021 previu diversas ações de controlo a incidir sobre os efeitos financeiros das medidas de reação à pandemia COVID-19 e sobre os regimes excecionais que lhe estão associados.

11. Em junho de 2020, o Tribunal de Contas publicou o Relatório n.º 1/2020 – OAC da 2ª Secção, *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)*, dando conta de um conjunto de áreas vulneráveis e riscos relevantes na gestão financeira de emergências que já foram identificados em experiências passadas e objeto de recomendações internacionais.

12. No âmbito da administração local, ao longo do período pandémico marcado pela necessidade de afastamento social, tendo por base diversas fontes de informação, foram elaboradas duas ações corporizadas nos Relatórios n.º 7/2020 – OAC e Relatório n.º 8/2021 – OAC, ambos da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

---

[4] *Vide*: Comunicação da Comissão Europeia, Comunicação 2020/C108I/01, de 01.04, disponível online; Orientação Técnica n.º 6/CCP/2020, de 07.04, emitida pelo Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC), disponível online; Recomendação da Assembleia da República n.º 4/2021, que Recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia, disponível online; Relatório do Tribunal de Contas *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)*", junho de 2020, disponível online; Recomendação Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19, Conselho de Prevenção da Corrupção (2020), disponível online; *COVID-19: Competition and emergency procurement*, OCDE (2020) disponível online; *Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 | Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, Fundo Monetário Internacional (2020), disponível online.

13. Entre outros domínios, esses Relatórios identificaram os compromissos financeiros que resultaram dos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes pertencentes à administração local no combate à COVID-19 (quase sempre por ajuste direto), e propuseram uma sistematização dos diversos elementos que foi possível obter da consulta ao Portal dos Contratos Públicos[5] e das respostas dos municípios a questionário que lhes foi remetido.

14. Como é evidenciado nas conclusões do Relatório n.º 8/2021:

    a. Entre março de 2020 e março de 2021, as entidades da administração local publicaram no Portal Base 10 563 procedimentos adjudicatórios visando a aquisição de bens e serviços, ou a realização de empreitadas, em direta resposta aos efeitos da pandemia ('contratos COVID'), aos quais se associam compromissos contratuais na ordem dos M€125,4.

    b. Em regra, o ajuste direto foi o procedimento pré-contratual utilizado, representando 98% das adjudicações efetuadas e 93% do valor contratual.

    c. Na esmagadora maioria dos procedimentos (95%), foi invocado o regime extraordinário de contratação pública estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

15. O mesmo relatório, alerta, no §25, que não tendo sido os contratos analisados de forma exaustiva visando aferir a sua conformidade com as normas aplicáveis, os mesmos poderiam vir a ser objeto de controlo no âmbito das competências definidas na Lei n.º 98/97, de 26.08[6].

16. Assim, no quadro da fiscalização sucessiva, cabe agora analisar se os contratos celebrados pelas entidades adjudicantes da administração local com invocação do regime excecional, estão em conformidade com os domínios e regras aí estabelecidos, designadamente quanto à sua compatibilidade com a "*prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19*", e a "*reposição da normalidade em sequência da mesma*", e com o preenchimento dos requisitos da "*urgência imperiosa*" e "*estrita necessidade*".

17. No âmbito desta ação, cabe, ainda, averiguar se esses procedimentos aquisitivos adotaram as orientações nacionais e comunitárias que foram difundidas pelas entidades competentes para este quadro de contratação pública emergencial, bem como recomendações e boas práticas dirigidas à igualdade de tratamento e à transparência da atuação pública.[7]

---

[5] Informação que deriva do cumprimento do n.º 4 do artigo 2º do DL n.º 10-A/2020.

[6] Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

[7] Mesmo que em situações de urgência ou crise (alguns autores dizem mesmo "*sobretudo em situações de urgência ou crise*") a atuação pública deve adotar, tanto quanto possível, práticas fundamentadas, refletidas e rastreáveis, resistindo à tentação de generalização ou abstração da emergência.

18. Cumpre, por fim, perscrutar o *pós*-procedimento, debruçando a análise na fase da execução dos contratos e nos inerentes registos contabilísticos e operações de controlo.

2. Objeto, Âmbito e Critérios

19. A presente auditoria tem por objeto principal a documentação e informações de suporte à decisão de abertura de procedimento aquisitivo e aos subsequentes contratos fundamentados com urgência imperiosa, com invocação do regime excecional de contratação pública, no âmbito da resposta aos efeitos da pandemia COVID-19.

20. Com o enquadramento explicitado na metodologia, foi selecionada uma amostra final de 86 contratos, celebrados entre março de 2020 e março de 2021, por entidades pertencentes à administração local.[8]

21. Constituem critérios da auditoria, os princípios gerais aplicáveis à formação e execução dos contratos públicos, com particular incidência no princípio da transparência, nas seguintes vertentes:

    i. Formulação suficiente e inequívoca da fundamentação e das peças dos procedimentos;

    ii. Ausência de discricionariedade ou favoritismo na escolha do fornecedor.

22. Constituem, ainda, critérios da auditoria, o Código dos Contratos Públicos (CCP) e legislação conexa, o regime excecional de contratação pública estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, acórdãos e relatórios do Tribunal de Contas, orientações em matéria de procedimentos contratuais de emergência[9], bem como diversas recomendações emitidas pelo Concelho de Prevenção da Corrupção (CPC), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), para além de diversa doutrina referenciada ao longo da exposição do Relatório.

23. Complementarmente, são também critérios da auditoria as normas de realização de despesa pública, as normas contabilísticas aplicáveis[10] e as boas práticas de controlo interno.

---

[8] Contratos identificados no Quadro 1.

[9] Comunicação 2020/C1081/01, de 01.04, da Comissão Europeia (CE); Orientação Técnica n.º 6/CCP/2020, de 07 de maio, emitida pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P (IMPIC).

[10] Decreto-Lei L n.º 54-A/99, de 22.02, (e alterações subsequentes) que instituiu o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL); o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09. (e alterações subsequentes) que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

TRIBUNAL DE CONTAS

3. OBJETIVOS

24. Os *objetivos gerais* da ação passam por aferir:

A) O correto, oportuno e proporcional uso do regime excecional de contratação pública, tendo em conta o seu âmbito e requisitos;

B) O cumprimento das orientações, recomendações e boas práticas em matéria de transparência e controlo.

25. Os *objetivos específicos* da ação visam dar resposta às seguintes questões:

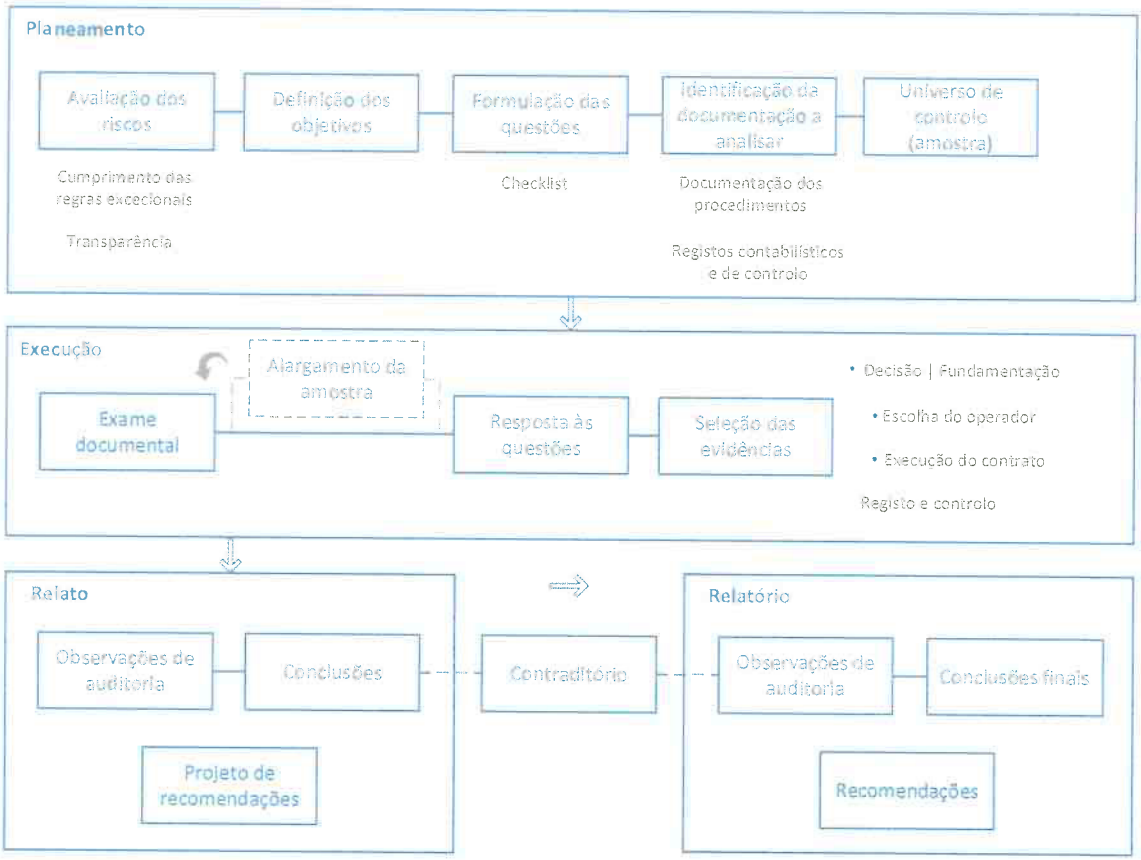
- No âmbito da decisão de aquisição com invocação do regime excecional:
  - Os procedimentos foram fundamentados de forma suficiente?
  - As aquisições inserem-se nos domínios definidos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020?
  - Verificaram-se os requisitos da *urgência imperiosa* e *estrita necessidade*?
- No âmbito da escolha do tipo de procedimento:
  - Houve condições temporais para usar procedimentos adjudicatórios que não o ajuste direto?
  - Houve consultas preliminares ao mercado? Quais os critérios de escolha do adjudicatário?
  - O adjudicatário escolhido era o único operador económico capaz de cumprir com os condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela urgência?
- No âmbito das peças do procedimento e execução do contrato:
  - A execução do contrato respeita os termos definidos no caderno de encargos?
  - O contrato foi física e financeiramente executado de forma regular?
- No âmbito do registo e controlo das operações:
  - Os registos contabilísticos respeitam os normativos aplicáveis?
  - Foram adotados procedimentos de controlo nas operações de conferência dos bens/serviços, e da entrada/saída/distribuição dos bens?

TRIBUNAL DE CONTAS

4. METODOLOGIA

26. A metodologia de trabalho definida para a presente ação baseia-se no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e no Manual de Auditoria e Procedimentos, ambos do Tribunal de Contas, e, quando aplicável, nos *Standards* e nas *Guidelines* da INTOSAI *International Organisation of Supreme Audit Institutions*[11], e pode ser sistematizada da seguinte forma:

Figura 1 - Metodologia



Fonte: Elaboração Própria

27. O contexto de mitigação de atividades presenciais, obrigou a que os trabalhos de auditoria tivessem sido maioritariamente efetuados à distância, tendo sido utilizadas exclusivamente soluções digitais[12] para solicitar e rececionar a documentação relativa aos procedimentos aquisitivos selecionados para a análise. A recolha de evidências de auditoria foi, pois,

[11] Inclusivamente, no Guia Prático emitido pela INTOSAI no quadro das designadas auditorias de conformidade TAI (*Transparency, Accountability and Inclusiveness*) aos apoios prestados no âmbito da COVID-19, disponível online, bem assim como na ISSAI 5520 "*Audit of Disaster-related aid*", também disponível online.
[12] Correio eletrónico e computação em nuvem.

concretizada por via eletrónica, tendo sido efetuadas, pontualmente, algumas reuniões presenciais com os responsáveis de algumas entidades adjudicantes.[13]

28. A auditoria tem, como ponto de partida, a avaliação que se efetuou aos riscos relacionados com a aplicação das regras determinadas pelo regime excecional, e tem particular enfoque na transparência dos procedimentos nas suas várias etapas: fundamentação, escolha do adjudicatário, execução contratual e controlo posterior das operações.

29. Na fase de planeamento dos trabalhos de auditoria, para além da definição do objeto, critérios e objetivos da ação, foi concebida uma *checklist* destinada a projetar as diversas questões que teoricamente se poderiam levantar nos procedimentos adjudicatórios em causa, tendo servido de base para a definição do elenco de documentos a solicitar às entidades adjudicantes, cuja relação consta no Anexo I.

30. Dada a impraticabilidade de averiguar o universo dos contratos identificados no Relatório n.º 8/2021, foi selecionado, ainda na fase preparatória, um conjunto de 59 a serem objeto de controlo. Tratou-se de uma amostra não-estatística[14], resultando de um processo deliberado e sistemático, para identificar desvios à conformidade. O julgamento profissional do auditor esteve, pois, na base da seleção, tendo sido considerados elementos como o preço e a diversificação do objeto, procurando-se abarcar aquisições de bens, prestação de serviços e empreitadas.

31. Com esse recorte inicial foram iniciados os trabalhos tendentes a recolher a documentação inerente aos procedimentos adjudicatórios.

32. Com o decorrer dos trabalhos, após o exame prévio da documentação e da recolha de informações adicionais, visando detalhar relações que se estabeleceram entre adjudicantes e adjudicatários neste contexto emergencial, procedeu-se ao alargamento da amostra inicial a mais 27 contratos, tendo-se solicitado a mesma documentação. O Quadro 1 do presente Relatório identifica os 86 contratos objeto de controlo.

33. A metodologia assim seguida, permitiu sistematizar a análise em torno dos seguintes três parâmetros de controlo:

---

[13] A saber, os municípios de Cascais, Loures e Oeiras e a empresa municipal Cascais Próxima, E.M.

[14] Trata-se de uma amostra não-estatística, ou seja, um tipo de amostragem em que o auditor, apoiado num critério subjetivo, determina a dimensão da amostra, seleciona os elementos que a integram e avalia os resultados. Este critério baseia-se na apreciação, no julgamento pessoal e na experiência profissional do auditor, cujos resultados apenas são válidos para a amostra selecionada. Adaptado do Guia de Amostragem Estatística (2010), do Tribunal de Contas.

α Fundamentação

Parâmetro aferido, essencialmente, pelo dever de fundamentação legal da aquisição, através da enunciação e justificação da ação que reclama o lançamento de um ajuste direto para a aquisição de bens ou serviços destinados a atuar no combate à pandemia, com invocação dos requisitos da *urgência imperiosa* e da *estrita necessidade*.

Implica a ausência de condições temporais para efetuar diligências de planeamento da aquisição, e de adotar outros procedimentos, designadamente, a consulta prévia.

Ω Termos contratuais e sua execução

Parâmetro avaliado pela confrontação dos termos e condições definidas nas peças procedimentais, com as operações de execução física e financeira do contrato.

β Registos das operações

Parâmetro medido pela existência de documentação que permita confirmar o registo contabilístico das operações e a prática de diligências de controlo interno a incidir sobre a entrada/conferência/distribuição dos bens ou serviços.

5. Condicionantes e colaboração das entidades

34. As restrições de circulação e de contacto social determinadas pelas medidas sanitárias, reduziram drasticamente a possibilidade de realizar auditorias nas instalações das entidades adjudicantes. A impossibilidade de desenvolver métodos presenciais de auditoria limita, naturalmente, a capacidade de fiscalização e controlo e convoca desafios operacionais acrescidos.

35. Essas limitações foram contornadas pela utilização de ferramentas digitais de trabalho remoto, sendo este o meio pelo qual se obtiveram as evidências de auditoria que permitem efetuar as observações e conclusões vertidas no presente Relatório.

36. No âmbito dos 86 procedimentos objeto de análise e com referência à documentação elencada no Anexo I, foram disponibilizados 3 844 ficheiros eletrónicos, sobretudo em formato *pdf.*, num total de 15 Gigabytes, documentação organizada pelas entidades de forma distinta, por vezes com elementos ou fluxos de informação redundantes, circunstâncias que induziram morosidade e complexidade à verificação dos respetivos conteúdos.

37. A celeridade dos trabalhos também foi prejudicada pelo facto de muitos ficheiros disponibilizados não permitirem pesquisas por palavras-chave, números ou outros caracteres.

38. É de destacar que os serviços e os responsáveis das entidades adjudicantes colaboraram, de forma tempestiva, para o normal desenvolvimento dos trabalhos da ação e proporcionaram os meios tecnológicos necessários para remeter a documentação solicitada, quer diretamente através de correio eletrónico, quer através da disponibilização de ligações para centros de alojamento de dados[15].

6. Exercício do Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, foram citados para, querendo, se pronunciarem, sobre os factos constantes do Relato de Auditoria, em contraditório institucional:

i. Os atuais Presidentes das Câmaras dos municípios de Albufeira, Almada, Braga, Caminha, Cascais, Guimarães, Leiria, Lisboa, Loures, Mafra, Matosinhos, Oeiras, Portimão, Porto, Seixal, Sintra, Tavira, Vila Nova de Famalicão e Vila Nova de Gaia;

ii. Os Presidentes dos Conselhos Intermunicipais das Comunidades Intermunicipais do Tâmega e Sousa, da Lezíria do Tejo e do Alentejo Litoral;

iii. Os Presidentes dos Conselhos de Administração das empresas municipais Cascais Próxima, E.M. e Gaiurb, E.M.;

iv. O Presidente do Conselho Diretivo da Associação de Municípios do Vale do Sousa.

Foram, ainda, citados a título pessoal e para o mesmo efeito:

v. Os Presidentes das Câmaras dos Municípios de Lisboa, Loures e Vila Nova de Famalicão, em exercício de funções no mandato autárquico 2017-2021;

vi. O Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, em exercício de funções no mandato 2017-2021;

vii. O Presidente do Conselho Diretivo da Associação de Municípios do Vale do Sousa, em exercício de funções no mandato 2017-2021.

[15] Serviços de computação em nuvem.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório e o seu conteúdo incluído nos pontos a que respeita, destacando-se com *letra em itálico e de cor diferente* de forma resumida, constando, na íntegra, do Anexo VI, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Exerceram o direito de contraditório 25 dos 30 responsáveis citados, conforme anexo VI.

Em termos gerais, as alegações dos responsáveis, procuraram circunstanciar a celebração dos contratos ao período anormal e difícil em que ocorreram.

O Município de Cascais – entidade que, atendendo ao número de contratos COVID-19 celebrados e seu valor contratual acumulado, é mais visada ao longo do presente Relatório – remeteu contraditório cujos termos contestam diversas observações de auditoria que se dirigem diretamente a procedimentos que adjudicou, recorrendo, essencialmente, ao circunstancialismo em que foram celebrados. Essas alegações não alteram, contudo, a apreciação técnica efetuada em sede de Relato pelas razões que, ponto a ponto, serão explicitadas.

Refere, genericamente que *"conforme melhor se exporá ao longo desta resposta às situações sinalizadas para o Município de Cascais [...], com todo o respeito, que é muito, as conclusões retiradas neste Relatório não tiveram em conta as ditas "atenuantes e as limitações provocadas por esse quadro atípico e inusitado", já que o Tribunal de Contas assaca alegados incumprimentos das regras da Contratação Pública por parte do Município de Cascais que, fruto do já supra exposto circunstancialismo provocado pelo estado pandémico vivido no hiato temporal analisado, mais não podem ser entendidas como formas – legais, diga-se – de agilizar a aquisição de bens e serviços considerados essencialíssimos ao combate à pandemia provocada pelo vírus Covid-19, já que, caso o Município de Cascais não tivesse atuado da maneira como atuou, faria perigar a saúde pública da comunidade e, no limite, colocaria em causa a condição física daqueles que, mesmo em contexto pandémico, não cessaram de exercer as suas funções."*

Acrescenta que *"tendo por base o exato circunstancialismo que admite este Douto Tribunal, importa (...) que o critério em que assenta uma análise atual sobre esses mesmos contratos seja adequado a considerar as condições e limitações que assistiam aos Municípios aquando da tomada das suas decisões relevantes – não sendo demais lembrar que foram estes (os Municípios) um dos principais baluartes no combate à pandemia, substituindo-se ao Estado Central num sem-número de atribuições em matéria de defesa da saúde pública e da vida humana, e sem os quais a resposta à crise pandémica se haveria assumido como um verdadeiro desastre (ao invés do sucesso que nos é internacionalmente reconhecido)."*

E culmina a parte introdutória referindo que *"Note-se que, ao longo do Relatório do Tribunal de Contas, patenteiam-se casos de sucesso no que se refere às várias problemáticas no seu âmbito, no sentido de confirmar as boas práticas de determinadas entidades públicas relativamente às regras ínsitas no Regime Excecional da Contratação Pública. Sendo certo que o Município de Cascais foi apontado como exemplo na regularização de determinados aspetos da formação e execução dos contratos ora sobre análise, certo é também que ao mesmo Município foram assacadas irregularidades que, como melhor se demonstrará, não têm qualquer observância no caso concreto, pelo que, com o devido respeito, considera o Município que, no seio da situação pandémica que se vivia, que despoletava a premente satisfação de necessidades constantes, atuou sempre no estrito cumprimento da lei."*

Sobre estas alegações genéricas cabe, desde logo, referir que a análise vertida tem efetivamente em conta o ambiente de crise provocado pela pandemia com início em março de 2020. O reconhecimento desse cenário, bem assim das limitações e atenuantes, está patente em múltiplos pontos do Relatório.

Apesar dessas limitações e atenuantes, cabe ao trabalho técnico, objetivamente, expor as apreciações de auditoria em função das evidências recolhidas e tendo presente os critérios da ação – critérios legais, mas também de transparência, no esteio de recomendações e boas práticas que foram difundidas, mesmo para contextos emergenciais.

No âmbito dos objetivos definidos para a ação, não cabe, pois, analisar e concluir quanto ao mérito da ação municipal no combate à pandemia (e, por tal, não se coloca em causa o papel exercido pelo Município de Cascais ou de qualquer outra autarquia na adoção de medidas de manutenção e salvaguarda da saúde pública).

Cumpre, também, sublinhar que o trabalho realizado pelos auditores do Tribunal se pauta por princípios de independência, imparcialidade e objetividade.

TRIBUNAL DE CONTAS

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

1. REGIME EXCECIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

39. As aquisições efetuadas pelas entidades públicas portuguesas estão sujeitas ao CCP[16] onde constam as regras da contratação pública que, em boa parte, configuram transposições do Direito Europeu, designadamente de diretivas comunitárias.[17]

40. Assentando nos princípios estruturantes da igualdade, da não discriminação, da transparência, da proporcionalidade e da concorrência[18], essa legislação (nacional e comunitária) pretende garantir que, na aquisição de bens, obras ou serviços, os contraentes públicos sigam procedimentos justos, razoáveis e incentivadores da concorrência, procurando, ainda, garantir que sejam integralmente documentados, possibilitando o rastreamento e o escrutínio da decisão pública de contratar.

41. A regra da atribuição concorrencial da adjudicação só não é seguida em circunstâncias específicas. Em função do critério do valor (contratos de valor mais reduzido) e de alguns critérios materiais (como é, por exemplo, o caso da urgência imperiosa), o legislador permite que as aquisições sigam o procedimento de ajuste direto[19] ou consulta prévia[20], naturalmente, mais simples e céleres[21].

---

[16] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01., e sucessivamente alterado, sendo a última dessas alterações introduzida pela Lei n.º 31/2021, de 21.05.

[17] Atualmente, a Diretiva 2014/24, a Diretiva 2014/25 e a Diretiva 2014/23.

[18] Para Pedro Fernández Sánchez, o princípio da concorrência é o "*centro aglutinador do Direito da Contratação Pública*", à volta do qual se juntam os restantes princípios (cf. Direito da Contratação Pública, Vol. I, pág. 67).

[19] Procedimento com a tramitação simplificada em que a entidade adjudicante convida um cocontratante à sua escolha a apresentar proposta (cf. n.º 2 do artigo 112 do CCP) e onde não há lugar à instituição de júri (cf. n.º 1 do artigo 67º do CCP), sendo a instrução assegurada pelo órgão adjudicante ou pelos serviços que dele dependem. A entidade adjudicante não publicita a sua intenção de celebrar contrato, impossibilitando o aparecimento de candidatos. Em todo o caso, o procedimento não é totalmente '*desformalizado*', havendo lugar a diligências pré-contratuais que são refletidas em peças procedimentais elaboradas pela entidade adjudicante e dirigidas ao operador convidado, designadamente o convite que é acompanhado do caderno de encargos. Pelas regras gerais do CCP, este procedimento apenas pode ser utilizado recorrendo ao critério do valor do contrato, segundo os artigos 17º a 22º do CCP (empreitadas até €30 000, aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços até €20 000, e outros contratos, até €50 000); ou a critérios materiais estabelecidos nos artigos 24º a 27º do CCP, independentemente do valor, onde se destaca o *ajuste direto por urgência imperiosa* previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24º.

[20] Procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta (cf. n.º 1 do artigo 112.º do CCP), podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar, desde que tal possibilidade conste expressamente do convite (artigo 115º nº 2 al. a)). O n.º 3 do artigo 67º do CCP permite a dispensa de júri, podendo o órgão competente para a decisão de contratar decidir que os procedimentos sejam conduzidos pelos serviços da entidade adjudicante.

[21] Nestes casos, como refere Pedro Matias Pereira "*Perante a oposição entre a celeridade e o interesse público da concorrência, a lei admite (algum) sacrifício do segundo para proteger o primeiro.*" in Procedimentos fechados no contexto de emergência e de estabilização, Revista de Contratos Públicos, n.º 24, 2020, pág.199.

42. Com a eclosão da pandemia, face à urgência na aquisição de bens e serviços destinados a responder aos seus efeitos, o 'legislador COVID' estabeleceu, no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, um regime excecional de contratação pública, visando conciliar "*a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos*"[22].

43. Naturalmente, foi a necessidade urgente destes bens/serviços que esteve na génese da criação do regime, premência agravada, na primeira fase pandémica, por circunstâncias que motivaram respostas instantâneas das entidades adjudicantes – o aumento abrupto da procura mundial e a consequente falta de disponibilidade e oferta de alguns equipamentos e materiais, como ventiladores, máscaras, viseiras, álcool ou bens para a realização de testes. [23]

1.1. Âmbito, características e requisitos

44. O recorte do diploma é definido logo no n.º 1 do artigo 1.º do diploma por referência ao facto que o desencadeou – a epidemia SARS-CoV-2. Deste modo, as regras extraordinárias de contratação que o mesmo estabelece, aplicam-se à formação das compras públicas necessárias no combate aos efeitos da pandemia.

45. O n.º 2 do mesmo artigo, define o âmbito objetivo de aplicação. De acordo com este preceito, as regras excecionais serão aplicadas na "*prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19*", bem como na "*reposição da normalidade em sequência da mesma*" para a celebração de contratos de aquisição e de locação de bens móveis, de aquisição de serviços e de empreitada de obras públicas.[24]

46. Já o âmbito subjetivo do diploma, encontra-se definido no n.º 3. O conjunto de entidades que beneficiam do regime extraordinário são as "*entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º do*

[22] Cf. preâmbulo do diploma.

[23] Circunstâncias mais tarde alargadas a outro tipo de bens como os equipamentos tecnológicos necessários à conetividade para uso no teletrabalho e atividades escolares prestadas remotamente.

[24] Na definição que é dada, respetivamente, pelos artigos 431.º e 437.º do Código dos Contratos Públicos (CCP); pelo artigo 450.º do CCP; e pelo artigo 343.º do CCP, conjugado com o ANEXO XI, relativo às atividades de construção civil. Estão, pois, de fora da aplicação deste regime os contratos de concessão de obras públicas e a concessão de serviços, como se infere da leitura do n.º 1 dos artigos 2º e 2º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03. *Vide* entendimento de Pedro Gonçalves em '*Breve comentário ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março*' disponível online.

Código dos Contratos Públicos", onde se incluem as que fazem parte do subsetor da administração local.[25]

47. A principal característica do regime excecional previsto no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, é a prerrogativa que permite o recurso ao ajuste direto por motivos de urgência imperiosa[26], independentemente do valor do contrato, aplicando-se o disposto na *alínea c)* do n.º 1 do artigo 24.º do CCP:

> «*Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.*» (requisitos em destaque)

48. Outro elemento caracterizador do regime com especial relevância para a presente ação, é o expresso afastamento da aplicação do artigo 27º-A do CCP[27], disposição normativa que instituía o dever de se adotar o procedimento de consulta prévia sempre que o recurso a mais de uma entidade fosse possível e compatível com o fundamento invocado.

49. Naturalmente, a solução legislativa encontrada representa uma modulação tendente à maior celeridade nos procedimentos, uma vez que na tramitação do ajuste direto se convida apenas um operador económico, evitando-se "*a dilação suplementar que, inevitavelmente, decorre do convite a mais do que um: é necessário criar um critério de adjudicação, avaliar as propostas, dar audiência prévia e outras formalidades que decorrem necessariamente da existência de uma pluralidade de competidores, e que representam uma dilação temporal*"[28] que se poderia mostrar incompatível com o cenário de urgência.

---

[25] Na sua versão inicial, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 estabelecia que o regime dos capítulos II e III do diploma (artigos 2.º a 8.º, que abrangem o regime excecional de contratação pública) se aplicava "às entidades do setor público empresarial e do setor público administrativo, bem como, com as necessárias adaptações, às autarquias locais" (artigo 1.º, n.º 3, do diploma, na sua versão inicial). Foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24.03, que alterou o artigo 1.º, n.º 3, dando-lhe a sua redação atual.

[26] No artigo 2º são, ainda, previstas outras prerrogativas relevantes, a saber: a permissão do ajuste direto simplificado para aquisições até €20 000 nas aquisições de bens e serviços e para empreitadas até €30 000 (n.º 2); a derrogação dos limites legais quanto à repetição de ajustes diretos ao mesmo operador económico (n.º 3); a derrogação da publicitação, como condição de eficácia dos contratos celebrados por ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito (n.º 5); os adiantamentos de preço sem limite, quando os mesmos sejam necessários para garantir a disponibilidade do bem ou serviço (n.º 6); Dispensa de apresentação dos documentos de habilitação referentes ao adjudicatário e que estão previstos no n.º 1 do artigo 81.º do CCP, sem prejuízo de serem pedidos a todo o tempo (n.º 9); a Não exigência de prestação de caução ao adjudicatário, independentemente do preço contratual (n.º 10).

[27] Artigo introduzido pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08 (11ª revisão do CCP), tendo sido revogado pela Lei n.º 30/2021, que procedeu à 17ª revisão do CCP.

[28] Cf. Miguel Assis Raimundo em "COVID-19 E CONTRATACAO PUBLICA: O Regime Excecional do Decreto-Lei n.o 10-A/2020, de 13 de Marco", pág. 189. Disponível online.

50. Diferentemente do que ocorreu em anteriores regimes excecionais de contratação pública[29], em que se admitiu a utilização da figura do ajuste direto na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, mas sempre com a obrigatoriedade de se convidarem pelo menos três entidades distintas, o legislador, no 'contexto COVID', libertou as entidades adjudicantes do dever de analisar diferentes propostas oferecidas pelo mercado.

1.2. Riscos do regime

51. Os riscos do regime excecional em causa, derivam da sua principal característica: o intenso (e exclusivo) enfoque no ajuste direto, procedimento que pode contender com os princípios estruturantes da contratação pública já referidos.

52. Os perigos do ajuste direto estão amplamente documentados e nascem da livre escolha do contraente público para convidar diretamente uma entidade a apresentar uma proposta, não havendo necessidade de convidar mais do que um operador, mesmo que existam no mercado outros capazes de prover bens, serviços ou obras com idênticas características e condições.

53. Sem procedimento concorrencial e sem publicitar a sua intenção de celebrar um contrato a fim de propiciar o aparecimento de candidatos, o adjudicante atua num quadro de grande discricionariedade com forte probabilidade do não cumprimento de princípios básicos que norteiam a atuação pública: transparência, não discriminação e igualdade.[30]

54. Em regra, o ajuste direto (sobretudo numa conjuntura em que não está balizado por limites de valores) acarreta uma forte subtração à transparência da decisão, desde logo, porque não propicia comparação de propostas, o que dificulta significativamente a adoção de critérios objetivos para a definição e justificação do preço e da escolha do cocontratante[31]. A demonstração que foi tomada a melhor decisão de aquisição fica, pois, comprometida[32].

---

[29] *Vide* Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27.07, Decreto-Lei n.º 135-A/2020 de 02.11, Decreto-Lei n.º 70/2018, de 30.08, Decreto-Lei n.º 85/2018, de 25.10; Decreto-Lei n.º 168/2019, de 29.11. (em todos os diplomas, n.º 1 do artigo 3º), referentes às catástrofes relacionadas com os incêndios e tempestades que ocorreram no território continental.

[30] Suscitando-se, até, questões relacionadas com corrupção. Sobre este tema, em contexto de contratação pública de emergência, *vide* "*Corruption in emergency procurement*", Disasters, Vol.32/4 de Schultz,J. and T.Søreide, (2008), pág. 516-536, disponível online.

Vide, igualmente, a Recomendação do de 6 de maio de 2020: Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19, disponível online.

[31] Descontados os casos em que só existe um operador em condições de entregar os fornecimentos necessários dentro dos condicionalismos técnicos e de prazo requeridos.

[32] *Vide* "*Fraud in Public Procurement – a collection of Red Flags and Best Practices*", ponto 1.4 "*Choice of procedure type*", OLAF/CE (2017), disponível online.

55. A ausência de mecanismos concorrenciais que caracteriza o ajuste direto, também estimula riscos ao nível da eficácia e eficiência das aquisições, sendo maior a probabilidade de se verificar um sobrecusto e/ou imprecisões das características ou especificações do objeto contratual.

56. Existem, também, riscos de parcialidade e favorecimento que, estando presentes em todo o tipo de procedimentos, ficam mais expostos no ajuste direto.

57. Acresce que, a criação de um regime excecional, associado a um fenómeno que tem efeitos abrangentes, pode induzir em erro as entidades adjudicantes pela incorporação da ideia de que se uma determinada aquisição se destina a ser usada no combate aos efeitos da pandemia, a mesma poderá ser lançada com invocação do regime excecional, ainda que não estejam preenchidos os requisitos da *urgência imperiosa* e *estrita necessidade*.[33]

58. Pode, pois, acontecer que, mesmo havendo condições, designadamente temporais, para lançar um procedimento que assegure uma maior transparência, as entidades adjudicantes recorram aos conceitos de *urgência* e *estrita necessidade* de forma generalizada ou abstrata.

59. A invocação deste regime deve ser parcimoniosa, refletida e cumpridora do seu estrito âmbito material, pois trata-se, verdadeiramente, de um regime particularmente excecional que implica o afastamento de princípios (da transparência, da imparcialidade e da concorrência) que enformam o quadro jurídico da contratação pública.

60. No entanto, apenas a análise concreta aos fundamentos e à execução dos contratos pode confirmar esses riscos. Como se realça no antecedente Relatório n.º 8/2021, cabe averiguar, por exemplo, se a urgência invocada nos procedimentos ditava prazos curtíssimos de reação impossibilitando o recurso às opções e flexibilidades recomendadas pela Comissão Europeia[34] e pelas entidades nacionais[35] (que aconselhavam o uso de procedimentos mais abertos) ou

---

[33] Cf. Miguel Assis Araújo refere Miguel Assis Raimundo em "COVID-19 e Contratação Pública: O Regime Excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março", nas notas conclusivas a pág. 216-217: "*A criação de regimes jurídicos de caracter excecional, vigorando, por vezes, por longos meses, ou mesmo anos, assentes no pressuposto de subsunção generalizada de contratos a figura do ajuste direto por urgência imperiosa (ou outro fundamento material qualquer) é problemática. Não nos parece que o principal problema levantado seja de constitucionalidade ou mesmo de desconformidade dos diplomas, em si, face ao direito europeu (...) O que se passa e que se pode criar um problema de perceção, que induza as entidades adjudicantes em erro (...) Aprovar uma lei dizendo taxativamente, ou sugerindo, que uma serie indefinida e abstrata de contratos, a celebrar no futuro, para períodos tao longos como 18 meses (cf. supra), preenchem os pressupostos da urgência imperiosa, ou mesmo alguns desses pressupostos, não é, por si só, automaticamente gerador de contratos desconformes ao direito europeu, mas cria riscos evidentes de pelo menos alguns desses contratos ficarem fora da cobertura dos pressupostos exigentes do art. 24.o, n.º 1, alínea c), do CCP e das disposições de direito europeu que lhe correspondem.*"

[34] *Vide* Comunicação da CE, 2020/C108I/01, de 01.04

[35] *Vide* Orientação Técnica n.º 6/CCP/2020, de 07.04, emitida pelo IMPIC.

mesmo o desenvolvimento de tarefas de auscultação dos agentes económicos existentes no mercado sobre as soluções a mobilizar para responder às necessidades a prover.

61. Existem, ainda, outros riscos associados aos 'contratos COVID' que não derivam propriamente do regime excecional e da falta de concorrência, mas antes do próprio ambiente de catástrofe e da necessidade da resposta célere e menos formalizada.

62. Por um lado, as circunstâncias excecionais de uma pandemia têm grande potencial de desordem, afetando as relações contratuais e as operações de execução dos contratos, para além de gerarem perturbações na gestão eficiente dos recursos e no ambiente de controlo interno.

63. Por outro lado, a necessária aceleração da reação pode mostrar-se incompatível com as exigências de *accountability* e controlo da atuação política e administrativa.

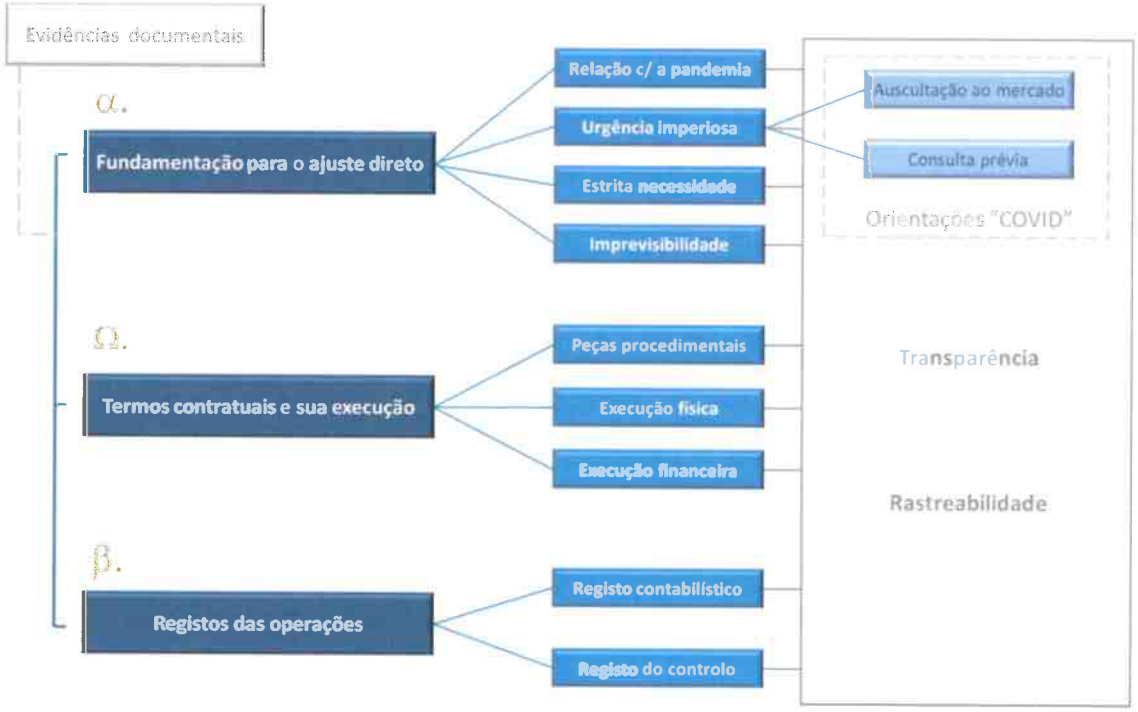
64. Há, pois, o risco de subtração de importantes tarefas a montante e a jusante do procedimento que derivam da diminuição da capacidade operativa dos serviços, com consequências ao nível dos registos documentais.

65. Ainda que em contexto atípico e mais severo, neste aspeto interessa, no entanto, sublinhar que o interesse público reivindica uma equilibrada adaptação às circunstâncias específicas da situação, o que, como lembra o ponto 2.3 do Relatório n.º 1/2020 – OAC, exige que os responsáveis públicos observem níveis mínimos de controlo e acompanhamento e garantam a "*imprescindível documentação dos processos e das operações (...) a compensação dos controlos prévios eliminados por controlos concomitantes e posteriores, a realização de verificações físicas de bens adquiridos e disponibilizados e a confirmação dos destinatários dos apoios.*"

2. PARÂMETROS DA ANÁLISE

66. Os impactos dos riscos supra identificados percorrem o ciclo da aquisição urgente no 'contexto COVID'. Deste modo, os objetivos gerais e específicos da ação serão concretizados incidindo a análise em três parâmetros que percorrem esse ciclo. Em termos simplificados, a fundamentação, o contrato, e o registo, podendo ser sistematizados do seguinte modo:

Figura 2 – Parâmetros da análise



Fonte: Elaboração própria

Veja-se, para cada parâmetro, os critérios que irão ser valorizados.

2.1. Fundamentação

67. Neste parâmetro abordar-se-á a fundamentação produzida pelas entidades adjudicantes e que serve de justificação à aquisição de bens ou serviços com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa pela invocação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

68. O dever de fundamentação (da aquisição e do tipo de procedimento escolhido) encontra-se expressamente consagrado nos artigos 36º e 38º do CCP. De acordo com esses preceitos, "*o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última*", sendo que "*a decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código,*

deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar" [36], disposições aplicáveis aos 'contratos COVID'.

69. Assim, mesmo tendo em conta a ambiência pandémica e a sua excecionalidade, a celebração de contratos ao abrigo do regime excecional, também exige dos decisores o dever de fundamentação. Tal como é referido no Relatório do Tribunal de Contas n.º 1/2020 – OAC, de junho de 2020[37]:

> *«A jurisprudência sobre contratos em que são afastados regimes procedimentais por invocação de fundamentos de urgência imperiosa, com condições de limitação ao estritamente necessário, aponta, quer no plano nacional , quer no plano europeu, quer mesmo no de outros países, para o necessário cumprimento do dever de fundamentação, a qual deve demonstrar de forma adequada que os pressupostos legais se verificam. Isso implica que, como a própria OCDE também recomenda, mesmo os processos de contratação emergencial devam estar devidamente documentados, designadamente com as justificações escritas quanto à verificação dos requisitos de excecionalidade e de justa medida (quer quanto ao objeto quer quanto à duração contratual)».*

2.1.1. Os requisitos legais

70. Os 'contratos COVID' estão sujeitos a uma fundamentação de direito – o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 –, e uma fundamentação de facto – o enquadramento da aquisição no âmbito da aplicação objetiva do regime excecional, *"ou seja, que o contrato visa, diretamente, dar resposta a uma das cinco situações previstas*", sendo, ainda, determinante a justificação acerca "*da estrita necessidade da aquisição e sobre o facto de não poderem ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos*"[38].

71. De forma mais completa, e no encalço da jurisprudência nacional do Tribunal de Contas produzida ao longo dos anos quanto à adoção do ajuste direto por urgência imperiosa consagrado na *alínea c)* do n.º 1 do artigo 24º do CCP[39], bem como na linha da doutrina que já

---

[36] Cf. n.º 1 do artigo 36º do CCP e artigo 38º do CCP.

[37] *Vide*, igualmente, o acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/2011, de 12 de abril, 1ª S/PL.

[38] Cf. Orientação Técnica 06/CCP/2020, emitida pelo IMPIC a 07 de maio.

[39] Os requisitos que justificam a adoção de ajuste direto e o que deve ser a sua interpretação, constituem jurisprudência sedimentada pelo Tribunal de Contas, desde pelo menos 2004 (vide, concretamente os Acórdãos nºs 1/04, de 3/2, 1ª S/PL; nº 4/05 de 2/2, 1ªS/PL; nº16/2006, de 14.03, 1ª S/PL; nº 37/2006, de 6/6, 1ª S/PL, nº 5/2007, de 24/4, 1ª S/PL; nº 5/2008, de 22.01, 1ª S/SS; n.º 7 /2008, de 08.04., 1.ªS/PL; nº16 /2008, de 11.11, 1ª S/PL; nº 35/2008, de 06.03, 1ª S/SS; nº 8 /2011, de 12.04, 1ªS/PL; nº 45/2011, de 07.06, 1ª S/SS; nº 4/2014, de 20.02, 1ªS/SS; n.º 13 /2014, de 06.05, 1ª S/SS e n.º 26/2013, de 23.10., 1ª S/SS; n.º 1/2018).

teve a oportunidade de abordar a sua aplicação ao contexto COVID[40], os fundamentos da decisão terão de passar pela verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:

i. Acontecimentos imprevisíveis para as autoridades adjudicantes em causa;
ii. Nexo de causalidade entre a aquisição e a urgência imperiosa;
iii. Adequação da intensidade da resposta à necessidade evidenciada;
iv. Urgência imperiosa que torna impossível o cumprimento dos prazos gerais.

72. Estes requisitos (e o entendimento que lhe está inerente) são também perfilhados pelas instituições comunitárias, acompanhando as decisões plasmadas na jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE.[41]

73. Estes são, ainda, requisitos acolhidos fora do âmbito comunitário. A este respeito dá-se nota do Guia produzido pelo Governo do Reino Unido que contém orientações dirigidas aos 'contratos COVID'. Referindo-se à necessidade de fundamentação assente naquelas premissas, recomenda aos contratantes públicos produzirem justificação escrita que declare o seu cumprimento.[42]

74. É consensual, pois, que aqueles pressupostos são os alicerces em que se deve fundar a justificação escrita para a adoção de procedimentos de ajuste direto por urgência imperiosa.

75. Dir-se-á que num cenário de pandemia, os dois primeiros requisitos (i. e ii.) poderão ser, em princípio, mais fáceis de explicar e apreender e, em certa medida, subsumíveis ao próprio regime

---

[40] *Vide* Pedro Fernández Sánchez, em "*Medidas Excecionais de Contratação Pública para resposta à Pandemia Causada pela Covid-19*", Covid-19 e o Direito, Edições Universidades Lusófonas, pág. 47-93.

Vide, Maria João Estorninho, em "Covid-19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública", *Lisbon Law, Review, pág.509-520.*

Vide, Miguel Assis Raimundo, "*COVID-19 e Contratação Pública: O Regime Excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março*", disponível online.

Vide, por fim, Pedro Costa Gonçalves e Licínio Lopes Martins em "*Regime excecional de contratação pública no âmbito da epidemia da doença do covid-19*", disponível online.

[41] *Vide* pontos 2.3.1 a 2.3.4 da Comunicação CE e acórdãos de 2 de agosto de 1993, Comissão/Itália, C-107/92, Colect, p. I-4655, n.º 12, e de 28 de março de 1996, Comissão/Alemanha, C-318/94, Colect, p. I-1949, n.º 14

[42] Guia lançado pelo Governo do Reino Unido a 18 de março de 2020: Procurement Policy Note - Responding to COVID-19, Information Note PPN 01/20 onde, para além elencar os pressupostos identificados (onde se incluem as designadas "*genuínas razões*" da invocação da extrema urgência), se sublinha a importância de os órgãos outorgantes justificarem e documentarem as decisões para serem apresentadas em eventuais auditorias.

excecional[43]. Com efeito, a imprevisibilidade dos acontecimentos foi flagrante, um fenómeno inesperado à escala mundial, um acontecimento que o decisor não podia ter antecipado.[44]

76. Por outro lado, em determinadas fases do período pandémico também foi notória a premência de adquirir certos bens e serviços com ligação racional e lógica a pelo menos um dos cinco domínios do diploma, não sendo o carácter urgente imputável às entidades contratantes em razão da própria imprevisibilidade.

77. Ainda assim, defende-se, neste Relatório, que não se deve dispensar o pressuposto da imprevisibilidade na abordagem aos 'contratos COVID'. Com efeito, o que é imprevisível é o *acontecimento* (pandemia). As respostas públicas visando combater os seus efeitos (neste caso, aquisições) não são forçosamente imprevisíveis.

78. As questões mais prementes e substantivas em termos de fundamentação poderão manifestar-se nos requisitos iii. e iv. – expressos na letra da lei – podendo afirmar-se que ambos se revelam no âmbito da proporcionalidade, nas vertentes que se consubstanciam na comprovação da:

a. **urgência extrema** e da consequente constatação de que entre a identificação da necessidade e a decisão de adjudicação não passou tempo suficiente que tornasse praticável o lançamento de outros procedimentos mais transparentes, isto é, de que não existia, de facto, alternativa procedimental ao ajuste direto (designadamente, a consulta prévia) para satisfazer as necessidades imediatas.[45]

b. **intensidade da resposta vertida no procedimento adjudicatório**, através da avaliação da extensão do objeto do contrato, em prazo, preço e quantidades fixadas, o que convoca

---

[43] *A própria* Orientação Técnica n.º 6/CCP/2020 do IMPIC vai nesse sentido, quando refere que "*Concretamente quanto à fundamentação do ajuste direto (...) entendemos que não tem de existir uma fundamentação sobre a existência de motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, nem que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante, porque essas já se encontram subsumidas no regime excecional*".

Neste sentido, *vide*, ainda, José D. Coimbra, Marco Caldeira e Tiago Serrão, em "Direito Administrativo de Emergência, Almedina, 2020, pág. 103-104, para quem a "*invocação abusiva ou deslocada da COVID-19 para a aquisição, por ajuste direto, de obras, bens ou serviços que não estejam relacionados com a pandemia, ou cuja aquisição não se revista de qualquer* ***urgência****, parece conduzir à conclusão de que a remissão do artigo 2º/1 do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 para o artigo 24º/1, c) do CCP só vale para a qualificação da pandemia como um acontecimento imprevisível e não imputável à entidade adjudicante – cabendo a esta última, no entanto, fazer prova do preenchimento dos demais requisitos previstos no CCP para o recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais, fundamentando devidamente a decisão de contratar e de escolha do procedimento (cf. os artigos 36º/1 e 38º do CCP).*"

[44] A jurisprudência do TdC tem pacificamente afirmado que acontecimentos imprevisíveis são "*todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*", cf. Acórdão n.º37/06, 6 de junho, 1ªS-PL ou, mais recentemente, o Acórdão nº 26/2013, da 1ª Secção, o Acórdão n.º 17/2014 em Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas e ainda o Acórdão n.º 12 /2017-31.10 -1.ª S/SS

[45] Em linha com as orientações comunitárias e nacionais.

diligências mínimas de preparação para identificação das necessidades, ainda que com base em estimativas.

79. Dito de forma mais simples e direta, impenderá sobre a fundamentação a demonstração da imprevisibilidade e do nexo com a pandemia, mas a maior pertinência poderá estar na comprovação dos outros dois requisitos: a *urgência imperiosa* e a *estrita necessidade*.

i. A urgência imperiosa

80. A melhor forma de avaliar a hipótese da 'urgência' é pelo fator tempo. Como defendido pela doutrina, "*sendo diversas as manifestações da urgência e sendo variados os seus graus de intensidade, enquanto perigos de ameaça para o interesse geral, é possível perceber que o elemento caracterizador da urgência é o «fator tempo», quando relacionado com uma situação de perigo ou com uma situação de prioridade de realização de um interesse público determinado, valorado pela lei, em termos que justificam o não cumprimento do regime regra*".[46]

81. O carácter indeterminado da 'urgência' (e a sua valoração) – qualquer definição de emergência é, em certo sentido, subjetiva e limitada – obriga a uma avaliação atual e aplicada a um caso em concreto, sendo certo que 'imperiosa' significa "*a exigência do imediatamente*" e a recusa da ação diferida.[47]

82. Deste modo, deve ter-se sempre presente que a invocação da *urgência imperiosa* enquanto fundamento para a adoção do ajuste direto, deve ser entendida como "*categórica e indutora de resposta pronta e célere*"[48] visando acautelar danos ou "*prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação*"[49] e deve, ainda, passar pelo crivo da seguinte reflexão: tendo em conta a necessidade e tempo disponível, é viável cumprir os prazos estabelecidos para procedimentos mais concorrenciais?

83. A questão da concretização da *urgência imperiosa*, mesmo em contexto onde a mesma pode ser intuída, é essencial, e os factos devem justificar que a não adoção de uma resposta no curtíssimo

---

[46] Cf. Isabel Celeste M. Fonseca in "Processo Temporalmente Justo e Urgência", Coimbra Editora, 2009, pág.139. Ainda sobre esta análise, a autora refere que "*a ameaça de prejuízo está de qualquer modo relacionada com o tempo. Com efeito, quem fala em urgência fala de tempo, em período breve de tempo, em prazo e em dimensão de tempo curto, em termos que a urgência não aparece senão quando se entende que não pode perder-se tempo algum para praticar uma ação que obste à consolidação do perigo que se tema*", *mesma obra a pág. 131.*

[47] Cf. Cf. Isabel Celeste M. Fonseca in "Processo Temporalmente Justo e Urgência", Coimbra Editora, 2009, págs.124 e 159.

[48] Vide Acórdão N.º 13/2014 - 06/05/2014 – 1ª SECÇÃO/SS.

[49] *Vide* Acórdão N.º 26/2013 – 23/10/2013 – 1ª SECÇÃO/SS

prazo teria efeitos negativos para o interesse público. Como se refere no Acórdão N.º 1/2018–29.01, 1.S/PL:

> *«(...) a densificação do conceito de "urgência imperiosa" (...) não deve ser feita no plano da mera subjetividade própria da entidade que o aplica, pois dessa forma a invocação da urgência – que assume carácter excecional – poderia tornar-se fundamento para qualquer aquisição que não fosse atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse há muito conhecida.»*

84. Com efeito, o quadro de emergência em que foram preparadas muitas aquisições destinadas a dar resposta à pandemia não determina, por si só, a impossibilidade de adotar outros procedimentos. Eventualmente, nem todas essas respostas eram imprevisíveis. Também eventualmente, nem todas essas respostas exigiram aquisições imediatas, para o dia, ou mesmo para os dias subsequentes à identificação da necessidade.

85. A existência de fundamentos de urgência imperiosa é, pois, crucial para averiguar as possibilidades de escolha ao dispor da decisão, para aferir a hipótese de ter havido tempo para preparar e lançar outros procedimentos que não o ajuste direto ou, pelo menos, para diligenciar na fase do planeamento, efetuando auscultações ao mercado.

86. A fundamentação cabal que tem vindo a ser referida assume, naturalmente, a forma escrita no início do procedimento e deverá vincular o decisor e ser confirmada pela realidade posteriormente verificável.[50]

87. Não colhe, por exemplo, que a fundamentação proclame genericamente a premissa de *urgência imperiosa* quando a necessidade já tenha sido identificada há bastantes dias, semanas ou meses.[51]

88. E também não colhe – como de resto é sublinhado pela jurisprudência comunitária[52] – que quando é invocada a extrema urgência, a necessidade de adjudicação venha a ser provida muitos dias, semanas ou meses depois, sem que haja razões do lado da oferta que o justifiquem.

---

[50] É evidente que o estado de emergência pode auxiliar o empenho que o decisor coloca na fundamentação, mas para fazer uso das prerrogativas conferidas pelo regime excecional de contratação pública não bastará uma menção genérica a esse estado de exceção. Como se refere no Acórdão n.º 8 /2011 de 12 abril da 1ªS/PL, o dever de fundamentação do ato assenta "*na verificação da exceção, ao qual se impõe que, para além de a invocar em termos de direito, a demonstre em termos factuais.*"

[51] Sobre este aspeto, *vide* Pedro Fernández Sánchez, em "Medidas Excecionais de Contratação Pública para resposta à Pandemia Causada pela Covid-19", Covid-19 e o Direito, Edições Universidades Lusófonas, pág. 47-93.

[52] Invocada no ponto 2.3.2 da Comunicação 2020/C 108 I/01 da CE.

89. Efetivamente, a exceção não pode ser invocada para a celebração de contratos cujo procedimento de contratação demore mais tempo do que aquele que seria necessário se tivessem sido utilizados procedimentos mais abertos e, por isso, mais transparentes.

ii. A estrita necessidade

90. Outro requisito da fundamentação, enquadra-se na vertente da premência e ponderação dos bens, prazos e quantidades. Mesmo no contexto pandémico, determinada aquisição deverá ser sustentada por um levantamento ou estimativas quanto às necessidades.

91. Embora sujeita a apreciações subjetivas – ainda mais num contexto de emergência sanitária ao nível mundial –, esta perspetiva tem de ser objeto de análise e ganha relevo no quadro da adjudicação direta de contratos.

92. Também a este propósito, deverá ocorrer um esforço para apresentar um racional. Assim, por exemplo, tanto quanto possível, a fundamentação deverá justificar porque se adquirem 48 000 litros de desinfetante, ou 1 000 000 de máscaras, ou ainda 150 000 refeições. Porquê essas quantidades e não mais ou menos? Questões análogas se colocam quanto ao prazo de vigência dos contratos.[53]

93. A intensidade da resposta refletida nos 'contratos COVID' (quantidades e prazos) encontra-se consubstanciada em decisões que exigiriam um levantamento de necessidades lógico e racional à data, naturalmente com as limitações decorrentes de um ambiente de calamidade ou de emergência.

94. Nota final para referir que a abordagem que pode fazer-se aos procedimentos poderá ainda depender da data da preparação e da aquisição tendo por referência as diferentes fases pandémicas. Isto é, a exigência colocada nas diversas tarefas pode ser mais ou menos intensa em função do contexto temporal da pandemia. Como o Relatório n.º 8/2020 refere no §209:

> *«Naturalmente, as circunstâncias e os graus de premência foram-se alterando ao longo do tempo. Apesar dos sucessivos estados de emergência e da vigência do regime extraordinário de contratação pública, o recurso a este pode ser mais difícil de fundamentar com a diminuição da intensidade da pandemia, uma vez que, decorrido tempo, desapareceram as limitações na oferta de bens e serviços proporcionada pelo*

[53] Cabe, por isso, apreciar o conteúdo e alcance das medidas – não forçosamente com a bitola da 'aquisição mínima'. Sobre este aspeto, vide Miguel Assis Raimundo in "COVID-19 e Contratação Pública: O Regime Excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março", pág. 191: "*...há outros fatores que podem aconselhar ou mesmo impor que se celebre um contrato cujas quantidades possam, até, ir além das necessidades imediatas, se isso configurar uma forma (ou a única forma) de garantir bens ou serviços que, de outro modo, possam ser desviados para outros contratos*", raciocínio que pode ser transportado para as circunstâncias que caracterizaram a necessidade e a aquisição de determinados bens, como ventiladores ou equipamentos de proteção individual (EPI).

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

2.1.2. As orientações e recomendações

i. Consulta prévia

95. A abordagem a efetuar a este subponto está, como já referido, ligada à anterior pois pode sempre questionar-se se a entidade adjudicante, dispondo de uns dias de preparação e visando colher a melhor proposta na perspetiva do interesse público, não estaria obrigada a convidar outros operadores, através do procedimento de consulta prévia, ou, pelo menos, a diligenciar na auscultação ao mercado.[54/55]

96. A 01 de abril de 2020, a Comissão Europeia, no âmbito da aplicação das regras de contratação pública na situação de emergência, emitiu um conjunto de orientações na 'Comunicação 2020/C1081/01', onde manifesta uma clara preferência pela adoção de procedimentos '*abertos*' ou que envolvam alguma negociação, admitindo apenas em última instância a total preterição de mecanismos concorrenciais, isto é, o ajuste direto.[56]

97. A consulta prévia é o tipo de procedimento acolhido no CCP que mais se aproxima do procedimento de negociação sem publicação consagrado no artigo 32º da Diretiva 2014/24/EU

---

[54] Vide Miguel Assis Raimundo, in Direito(s) das Catástrofes Naturais, Almedina, 2012, a pág.249: «*Assim, em concreto, sendo possível tomar mais do que um preço, mesmo em situações de urgência, várias razões atendíveis (concorrência, economia, eficiência na gestão dos recursos públicos) parecem apontar no sentido de que assim se faça; caberá à entidade adjudicante explicar porque não o fez (...) Nessa linha de ponderação, por exemplo, mesmo em situações de urgência, caso o valor do contrato seja muito elevado e sendo possível, sem prejudicar os interesses prevalecentes, recolher pelo menos alguma informação que permita comparar preços, isso deve acontecer*»,

Na mesma publicação, o autor faz ainda referência ao *Federal Acquisitions Regulation* norte-americano, concretamente ao artigo 6.302-2 (2): Unusual and compelling urgency, segundo o qual a entidade adjudicante "*solicitará propostas de tantos potenciais cocontratantes quanto seja praticável de acordo com as circunstâncias*". Disponível online.

[55] Também as já citadas orientações emitidas pelo Governo do Reino Unido no Guia: Procurement Policy Note - Responding to COVID-19, Information Note PPN 01/20 , de março de 2020, disponível online, aconselham as entidades adjudicantes a adotarem essas diligências: "*Even though not required by regulation 32(2)(c), contracting authorities should consider some form of advertisement, running an informal competition and/or undertaking due diligence on the supplier market before making a direct award. This approach can have the benefit of allowing the authority to hold discussions with more than one supplier and potentially secure better value for money*"

[56] Só em última análise - e sem previsão na Diretiva 2014/24/EU -, admite a adjudicação direta a um operador económico pré-selecionado, desde que este seja o único em condições de entregar os fornecimentos necessários dentro dos condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela extrema urgência. É de sublinhar que, em rigor, o ajuste direto não tem correspondência nas diretivas comunitárias, sendo o mais próximo o procedimento de negociação sem publicação de anúncio do concurso consagrado no artigo 32º da Diretiva 2014/24/EU.

e proposto pela Comissão Europeia como a opção a ser usada em casos de extrema urgência provocados pela pandemia.[57]

98. Em Portugal, o IMPIC, no esteio das orientações comunitárias, produziu a Orientação Técnica n.º 6/CCP/2020, de 07.04, onde refere o seguinte:

> *«Apesar do n.º 3, do artigo 2º, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, determinar que as aquisições ao abrigo deste regime estão isentas do imposto no artigo 27º-A do CCP, ou seja, não tem de se aplicar a consulta prévia, é de todo aconselhável, sempre que possível, (designadamente tendo em conta o tempo imposto pela extrema urgência), particularmente quando o valor do contrato for superior aos limiares comunitários, que seja adotada a consulta prévia (...)»*
> (sublinhado original)

99. Esta orientação foi assinalada no Relatório n.º 1/2020 - OAC do Tribunal de Contas, sendo aí emitida a recomendação de que a celebração de 'contratos COVID' deveria ser antecedida da "*ponderação de mecanismos de recurso ao mercado, tendo em conta que, como refere a Comissão Europeia, mesmo numa situação excecional, há formas alternativas ao ajuste direto que podem ser suficientemente expeditas*".[58]

100. É certo que, como já se referiu, o 'legislador COVID' afastou o dever de adotar a consulta prévia. No entanto, nunca é demais salientar, fê-lo na condição do procedimento ser justificado por razões de *urgência imperiosa*. Recorrendo ao jargão anglo-saxónico, "*genuine reasons for extreme urgency*".

101. As preocupações inerentes a estas orientações relacionam-se, naturalmente, com os riscos do ajuste direto já explicitados anteriormente. Sem procedimento concorrencial e sem publicitar a sua intenção de celebrar um contrato a fim de propiciar o aparecimento de candidatos, o adjudicante atua num quadro de grande discricionariedade.[59]

---

[57] A negociação sem publicação de anúncio previsto no artigo 32º da Diretiva 2014/24/EU é o procedimento em que as entidades adjudicantes negoceiam diretamente com uma ou mais partes, sem publicidade, as condições do contrato, sendo que as diretivas europeias preveem poucas ou nenhumas exigências, em termos de tramitação procedimental, nem sequer prevendo um número mínimo de operadores económicos a convidar. Dir-se-á que se distingue do ajuste direto na medida em que implicará sempre uma negociação e, consequentemente, tarefas prévias de auscultação ao mercado, procedimentos que deverão estar demonstrados.

[58] O Conselho de Prevenção da Corrupção também assume a preferência por este procedimento ao invés do ajuste direto, reconhecendo-lhe alguma capacidade de promover concorrência, recomendando "*Reduzir o recurso ao ajuste direto, devendo, quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais de um concorrente*" Cf. ponto 5. da Recomendação para a Prevenção de Riscos de Corrupção na Contratação Pública, de 07.05.2015.

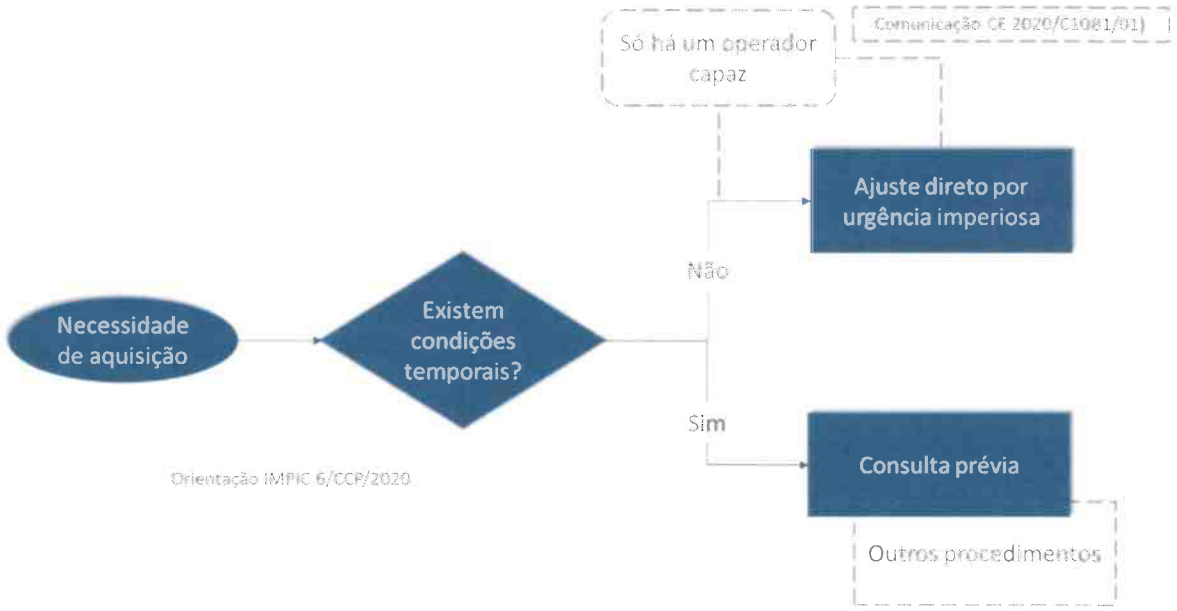
[59] Ainda assim, refira-se que no regime normal do ajuste direto (que é o que tem interesse para a presente ação), o contraente público está vinculado, mesmo neste regime excecional de contratação pública COVID-19 a procedimentos ou diligências pré-contratuais (convite, caderno de encargos).

102. Reproduz-se aqui o que já foi referido no §206 do antecedente Relatório n.º 8/2021 do Tribunal de Contas.

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

103. Em termos esquemáticos:

Figura 3 – Orientações (consulta prévia)



Fonte: Elaboração própria

ii. Consultas preliminares ao mercado

104. Salvaguardadas situações excecionalíssimas em que a efetiva urgência imperiosa se impõe, as recomendações emitidas por várias entidades advogam a imprescindibilidade das tarefas de auscultação ao mercado aquando da preparação do procedimento, ainda que sem intenção de obter propostas vinculativas.[60]

105. Para além do acolhimento expresso no quadro normativo nacional e comunitário[61] a Comissão Europeia e outras organizações como a OCDE têm emitido diversas orientações sobre a

[60] A importância desta fase ou destes procedimentos preparatórios foi acolhida, pela primeira vez no sistema europeu, na Diretiva 2014/24 no seu artigo 40º.

[61] *Vide* o artigo 35º-A do CCP e o artigo 40º da Diretiva 2014/24/EU. *Vide*, igualmente, Orientação Técnica 04/CCP/2019 do IMPIC.

importância do planeamento através de consultas preliminares ao mercado, mesmo em contexto pandémico.[62]

106. Trata-se de uma prática que inclusivamente tem referência expressa em muitas medidas previstas nos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas das entidades.

107. Desde logo, essa consulta preliminar ao mercado pode servir de auxílio a quatro propósitos relevantes: (i) a fixação do preço base[63]; (ii) a fundamentação do valor do contrato[64]; (iii) a escolha da melhor opção de compra que, àquela data, o mercado auscultado oferecia; (iv) a preparação do caderno de encargos, designadamente quanto às especificações técnicas dos bens ou serviços a prover.

108. Essas diligências são, aliás, essenciais para perceber se o operador económico é o único capaz de assegurar o fornecimento nos prazos requeridos.

109. Naturalmente, não se proclama aqui que em situações imprevisíveis e de urgência imperiosa (ou até de mera urgência) as entidades adjudicantes empreendessem pesadas e metódicas tarefas de planeamento das aquisições em resposta à pandemia (reconhece-se que, em certas circunstâncias, essencialmente caracterizadas por falta de tempo e limitação de recursos, a chamada ao mercado e a subsequente apresentação e avaliação das propostas pode contender com as exigência ditadas pela emergência).

110. O que se defende, é a adoção de diligências rápidas de auscultação ao mercado, tarefas que poderiam ser concretizadas e ficar demonstradas em poucas horas.

111. Neste aspeto em concreto, o grande risco que se antevê é, pois, a ausência de consultas preliminares, mesmo nas situações em que havia tempo para tal.

112. Efetivamente, poderá ter havido casos em que as entidades adjudicantes, tendo oportunidade de ter suscitado uma competição entre vários operadores económicos, ainda que em modo informal, não o fizeram.

---

[62] Vide: - *Prior Market Consultations, E-Library of Public Procurement Good* Practices, da Comissão Europeia, disponível online; - Contratação Pública – Guia Prático para Profissionais, Comissão Europeia, Fev.2018, disponível online; - *Public Procurement Brief, Market Analysis, Preliminary Market Consultations, and Prior Involvement of Candidates/Tenderers*" OECD-SIGMA (2016), disponível online; - COVID-19: *Competition and emergency procurement*, OCDE (2020).

[63] Cf. n.º 3 do artigo 47º do CCP

[64] Cf. n.º 7 do artigo 17º do CCP

TRIBUNAL DE CONTAS

113. Para efetuar sondagens informais ao mercado não seria necessário invocar qualquer norma. Ainda assim, o artigo 35º-A do CCP contempla a faculdade[65]. Mesmo na adoção do ajuste direto, o CCP 'sugere' às entidades adjudicantes que solicitem orçamentos, informações ou pareceres preparatórios de uma escolha informada e documentada, ainda que apenas se venha a dirigir formalmente a um convidado.

114. Esta prática – que não tem de ser feita pelo órgão competente para contratar, podendo ser desenvolvida pelos serviços – pode diminuir os riscos que uma escolha não comparada representa para o interesse público.

115. As consultas preliminares são diligências que se relacionam umbilicalmente com a transparência e a boa gestão pública e que abrem "*importantes perspetivas à racionalização da atividade aquisitiva das entidades adjudicantes (...) e propiciam o conhecimento antecipado das soluções oferecidas pelo mercado antes de efetivamente iniciado o procedimento onde a entidade adjudicante surgirá já vinculada por um dever de adjudicação*".[66]

116. Dito por outras palavras, se todas as entidades adjudicantes empreenderam essas tarefas de preparação no âmbito dos 'contratos COVID' celebrados por ajuste direto, os efeitos provocados pela supressão da concorrência poderão estar, de alguma forma, mitigados.

117. Não tendo ocorrido essa consulta, fica ainda a questão de saber como foi escolhido o operador, uma vez que não existem propostas para comparar preços, prazos e qualidade dos bens/serviços.

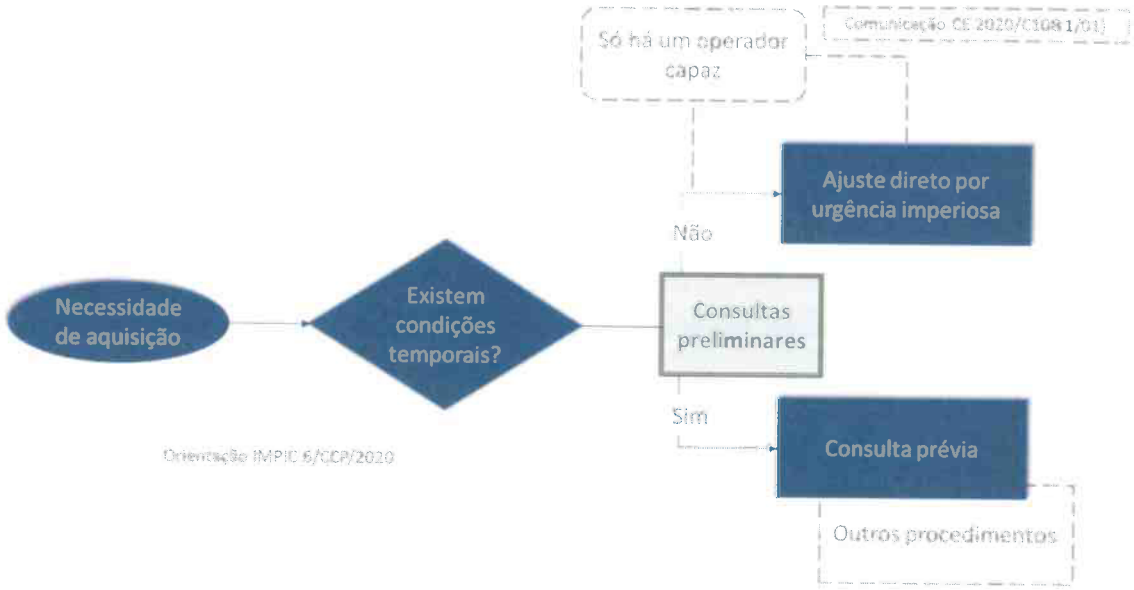
118. O pequeno diagrama atrás proposto, pode, assim, ser complementado:

---

[65] Disposição introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que no preâmbulo destacava a adoção de medidas de transparência e boa gestão pública a introdução da consulta preliminar, de modo a que, antes da contratação, a entidade adjudicante realize consultas informais ao mercado a fim de preparar o procedimento, fixando mecanismos para que isso não se traduza em perda de transparência ou prejuízo para a concorrência. De acordo com o n.º 1 do artigo 35º-A do CCP «*Antes da abertura de um procedimento de formação de contrato público, a entidade adjudicante pode realizar consultas informais ao mercado, designadamente através da solicitação de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento da contratação...*», preceito que transpôs para o ordenamento jurídico nacional o artigo 40.º da Diretiva 2014/24 que consagra a consulta preliminar ao mercado, onde se manifesta a conveniência da possibilidade da realização de consultas informais e pré-procedimentais para conhecimento das condições de mercado: «*Antes da abertura de um procedimento de contratação, as autoridades adjudicantes podem realizar consultas ao mercado, a fim de preparar esse procedimento e de informar os operadores económicos dos seus planos de contratação e respetivos requisito*».

[66] João Amaral e Almeida e Pedro Fernández Sánchez in Comentários ao Anteprojeto de Revisão do CCP, agosto de 2016, pág.18, disponível online.

Figura 4 – Recomendações (as consultas preliminares ao mercado)



Fonte: Elaboração própria

2.2. Termos contratuais

119. Em simultâneo ou após a decisão de contratar, surge a elaboração e aprovação das peças procedimentais.

120. De acordo com o artigo 40º do CCP, o convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos constituem as peças do procedimento para a formação de contratos por ajuste direto.

121. Enquanto o convite disciplina a tramitação pré-contratual[67], o caderno de encargos assume-se como o documento que disciplina a relação contratual, sendo a peça que contém as cláusulas a incluir no contrato[68].

122. Mesmo neste âmbito de contratação pública emergencial, os 'contratos COVID' não estão dispensados da tramitação destas peças procedimentais, nos termos das regras gerais do CCP.[69]

[67] Estando os seus elementos obrigatórios definidos no artigo 115º do CCP, designadamente, e em termos resumidos: a identificação do procedimento e da entidade adjudicante, bem como do órgão que tomou a decisão de contratar e a qualidade em que aquele decidiu; o fundamento da escolha do procedimento; o prazo para a apresentação da proposta; o modo de apresentação da proposta; o prazo para a apresentação, pelo adjudicatário, dos documentos de habilitação.

[68] Cf. n.º 1 do artigo 42º do CCP.

[69] Como refere Miguel Assis Raimundo, em "Primeira leitura das medidas excecionais de contratação pública em resposta ao surto de COVID-19 (incluídas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março)", disponível online, "*Ter-se-á procurado, desta forma, um equilíbrio entre a atuação urgente e a salvaguarda das preocupações associadas, em geral, à previsão de um modelo de procedimentos pré-contratuais (designadamente, a rastreabilidade da*

123. Assume especial relevância para esta ação, o caderno de encargos, "*enquanto verdadeira matriz do contrato*", constituindo "*a referência mais importante a que todos os participantes do procedimento (...) devem atender para conformar a sua conduta ao longo da formação e da execução do contrato*".[70]

124. No ajuste direto, as peças procedimentais não regulam aspetos submetidos à concorrência, nem são definidos critérios de adjudicação[71]. Daí, a análise deter-se no cotejo de outros aspetos essenciais do caderno de encargos com a posterior execução contratual: objeto contratual, preço, prazos e especificações técnicas.[72]

125. Quanto ao ***objeto do contrato***, isto é, a identificação do bem ou serviço e respetivas quantidades a adquirir, dir-se-á que o regime excecional em análise impõe que o objeto do contrato esteja conectado com um dos domínios estabelecidos no diploma: a 'prevenção', a 'contenção', a 'mitigação' e o 'tratamento' de infeção epidemiológica, e ainda a 'reposição da normalidade'.

126. Deste modo, a ligação do objeto contratual à pandemia será analisada em função do nexo lógico, coerente ou racional com a pandemia, tendo também em conta a fundamentação que foi produzida pela entidade adjudicante.[73]

127. Quanto ao ***preço base*** – que é definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos e representa "*o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações*" [74] – cabe perceber se a sua fixação foi fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A, ou os custos médios unitários resultantes de anteriores contratos para prestações do mesmo tipo, ou

---

informação, dada pela formalização do convite, proposta, adjudicação e contrato escrito, nos casos em que não seja dispensado)." Ainda o mesmo autor *in* Direito(s) das Catástrofes Naturais, Almedina, 2012, a pág. 257, refere que "*Dado que não existe uma cláusula geral de dispensa dessas formalidades no ajuste direto baseado em urgência (o que seria talvez desejável, de jure condendo) as mesmas só podem ser afastadas no quadro da figura geral do estado de necessidade*".

[70] Cf. Pedro Fernández Sánchez, em Direito da Contratação Pública, Vol. I, AAFDL Editora, pág. 639.

[71] Como refere Pedro Fernández Sánchez, em "Direito da Contratação Pública", Vol. II, AAFDL Editora, 2020, a pág. 540, "*a opção por convidar um único operador económico, permite, só por si, dispensar a formulação de um critério de adjudicação e a sua previsão no convite – uma vez que já se sabe à partida que tal critério, a existir, nunca seria utilizado. Ele fica, por esse motivo, reservado pela alínea b) do n.º 2 do artigo 115º para os casos de consultas prévias*".

[72] Embora do caderno de encargos façam parte outras cláusulas de natureza mais genérica e relacionados com Penalidades contratuais, dever de sigilo, proteção e dados pessoais, força maior, resolução por parte do adjudicatário ou por parte do adjudicante, foro competente, comunicações e notificações, entre outras.

[73] Vide §212 a §216 do antecedente Relatório n.º 8/2021 – OAC, da 2ª Secção.

[74] Cf. n.º 1 do artigo 47º do CCP.

ainda se o mesmo foi apenas determinado pela informação prestada pela contraparte em momento anterior ao início do procedimento.

128. A questão do preço pode não ser a mais importante em procedimentos que visaram suprir necessidades urgentes mas é, ainda assim, substantiva e especificamente influenciada por dois traços distintivos do contexto pandémico e da resposta em termos de contratação pública: (i) a emergente procura, à escala planetária, de alguns bens na primeira fase da pandemia, designadamente EPI e equipamentos médicos de suporte respiratório – originando os designados 'preços excessivos'[75]; (ii) e o recurso a procedimentos e tarefas abreviadas sem planificação. Conjugados, estes traços são propícios a que, sobretudo os primeiros contratos celebrados, sejam caracterizados pela aquisição a 'qualquer operador' e a 'qualquer preço'.

129. Relativamente aos ***prazos*** (de fornecimento e de pagamento), há que fazer referência a duas prerrogativas conferidas pelo regime excecional: a possibilidade de os contratos produzirem todos os seus efeitos logo após a adjudicação[76], e a possibilidade de efetuar adiantamentos sem limite de valor[77].

130. Do ponto de vista da vigência contratual, espera-se que os 'contratos COVID' venham apenas a atuar sobre necessidades imediatas, "*até se encontrarem soluções mais estáveis*"[78]. Ainda que o legislador tivesse previsto a "*reposição da normalidade*", isso não significa *"abrir a porta para contratos a celebrar em período pós-crise sanitária nem, sob pena de fraude à lei, para a introdução nos contratos a celebrar durante a crise de prazos alargadíssimos, estendendo-se indefinidamente à fase subsequente*".[79]

131. Desta forma, por tudo o que já se referiu acerca do princípio da transparência, imparcialidade e concorrência, não será aceitável que os cadernos de encargos estipulem prazos de vigência contratuais desproporcionados em relação às necessidades de curto-prazo.

---

[75] Preços excessivos por comparação com contextos normais, pois existe uma grande dificuldade em trabalhar o conceito de preços excessivos no contexto de disrupção que a pandemia provocou nas cadeias de produção e distribuição. Sobre o assunto, vide Nuno Castro Marques em "COVID e o Direito da Concorrência", COVID-19 e o Direito, Edições Universitárias Lusófonas, 2020.

[76] Cf. n.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, afastando a publicitação como condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, a qual deve, porém ocorrer, como determina o n.º 4 do mesmo artigo e o n.º 1 do artigo 127º do CCP.

[77] Cf. n.º 6 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

[78] Cf. ponto 2.3.4 da Comunicação CE.

[79] Cf. Maria João Estorninho em "Covid-19: (novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública", *Lisbon Law, Review*, pág.515;

132. Finalmente, as ***especificações técnicas***, isto é, os atributos exigidos dos bens, serviços ou obras (no sentido que é atribuído no anexo VII do CCP) devem constar no caderno de encargos.[80]

133. Não forçosamente com grande complexidade, as especificações técnicas deverão efetuar uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato.[81]

134. A título de exemplo, para um caderno de encargos que define a aquisição de termómetros como objeto contratual, deverão as especificações técnicas explicitar, pelo menos, algumas caraterísticas básicas relativas ao seu desempenho (digital/infravermelho/analógico). De igual modo, cometer-se-á um erro na elaboração do caderno de encargos se para a aquisição de máscaras não se fixarem atributos básicos (cirúrgicas/sociais/comunitárias, idealmente com referência a níveis de respirabilidade e filtração ou a modelos, tipos e certificações, caso aplicável). Só com esta especificação se pode aferir se os bens rececionados condizem com o que era objetivamente pretendido aquando do lançamento do procedimento, ou mesmo avaliar o seu valor.

135. Ainda neste parâmetro, serão examinados os restantes aspetos contratuais relacionados com a regular execução física e financeira dos contratos, à luz das normas em vigor aplicáveis.

2.3. Registo das operações

136. Nesta sede, pretende-se verificar se as operações diretamente relacionadas com os 'contratos COVID' em análise, foram objeto dos adequados registos contabilísticos, ou se o contexto emergencial afetou a sua integridade e exatidão – nos subsistemas orçamental, financeiro e de gestão – tendo em conta as normas legais, *maxime* as do referencial contabilístico aplicável.

137. Trata-se, pois, de saber se foram adotadas as regras do ciclo orçamental da despesa (cabimento, compromisso, obrigação e pagamento)[82], se os efeitos financeiros das transações estão corretamente refletidos nas contas patrimoniais apropriadas tendo em conta as características económicas das aquisições[83], e se os custos inerentes às aquisições foram objeto de registo na contabilidade analítica[84].

---

[80] Cf. n.º 1 do artigo 49º do CCP que transpõe o artigo 42º da Diretiva 2014/24/UE.

[81] Cf. artigo 49º do CCP.

[82] Cf. Norma de Contabilidade Pública 26 (NCP 26) relativa à Contabilidade e Relato Orçamental.

[83] Cf. subsistema da contabilidade financeira assente em 25 normas de contabilidade pública.

[84] Cf. NCP 27 relativa à contabilidade de gestão nas administrações públicas.

138. Finalmente, pretende-se, nesta análise, perceber se as atividades de controlo foram prejudicadas pelo ambiente de crise, designadamente as tarefas relacionadas com a entrada/conferência dos bens (e, por vezes, com a sua saída e distribuição) e com o controlo e supervisão dos serviços adquiridos.[85]

139. Com efeito, a intensidade colocada nas atividades de controlo poderá ter sido diminuída pelas circunstâncias que limitaram as condições de trabalho, em tempo e disponibilidade física. Há, ainda, que ter em consideração que muitas aquisições concretizadas pelos 'contratos COVID' não são usuais para as entidades adjudicantes da administração local.

140. Naturalmente, à distância, a verificação daquelas atividades de controlo passa por perceber se existem evidências documentais da sua realização.

141. Importará, deste modo, confirmar se a documentação que valida alguns aspetos do controlo interno operacional foi produzida: guias de encomenda, guias de entrada ou autos de receção e conferência dos bens, guias de saída ou distribuição dos bens, relatórios de conformidade e/ou qualidade dos bens/serviços (ou documentos equivalentes).

[85] Aspetos relacionados com o Sistema de Controlo Interno (SCI) nos termos definidos no ponto 2.9. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), mesmo após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09, diploma que instituiu o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). O artigo 9º deste diploma define o conceito e as finalidades do SCI, determinando, ainda, que "*tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, bem como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção*".

TRIBUNAL DE CONTAS

III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

142. Sublinha-se que a análise empreendida em momento algum tenta ignorar a excecionalidade da conjuntura pandémica e as suas consequências de índole económica, social e laboral.

143. Compreende-se que esse ambiente excecional tenha perturbado a normal atuação pública, no âmbito político e administrativo, em diversos períodos da pandemia, afetando a decisão e as tarefas de preparação e desenvolvimento dos procedimentos.[86]

144. Claro está, que a intensidade da urgência foi variando ao longo do período pandémico. A forma abrupta como emergiu a pandemia fez, dos primeiros 3 meses, a fase mais afetada pela imprevisibilidade, pela incerteza e desconhecimento, período ainda marcado por perturbações económicas e logísticas. Aliados, estes fatores poderão ter submetido as entidades adjudicantes a um cenário de decisão na hora, às vezes minutos.

145. O último trimestre do âmbito temporal desta ação, também foi particularmente crítico em Portugal com o agravamento, a partir de janeiro de 2021, do número de casos de contágio e infeção.

146. Apesar da sinalização destes picos, admite-se, contudo, que todo o período em análise foi, com maior ou menor intensidade, complexo e atribulado, ambiente propiciador de erros na aplicação das normas excecionais e até na vertente económica e financeira dos contratos.

147. Assim, para este contexto excecionalíssimo, a interpretação formal das medidas ou procedimentos adotados terá também de atender à perspetiva teleológica[87], pelo que as análises e conclusões produzidas no presente Relatório levam em conta as atenuantes e as limitações provocadas por esse quadro atípico e inusitado.

---

[86] Como refere Pedro Santos Azevedo, em "Ensaio sobre a Contratação Pública Pandémica", in Revista de Contratos Públicos n.º 24, agosto de 2020, pág. 230 *"Este problema de gestão de risco surge, na contratação pública pandémica, agudizado numa lógica de proporcionalidade inversa: é precisamente a) numa altura em que os cadernos de encargos são menos precisos, e elaborados com menor informação, e em que, por esse motivo, acrescido de um menor tempo de preparação dos concorrentes, e da mutabilidade fática (...) que as propostas são mais arriscadas, que, b) pelo circunstancialismo pandémico, o mercado dá menor garantia de cumprimento de contratos com outros fornecedores necessários para executar a prestação em causa".*

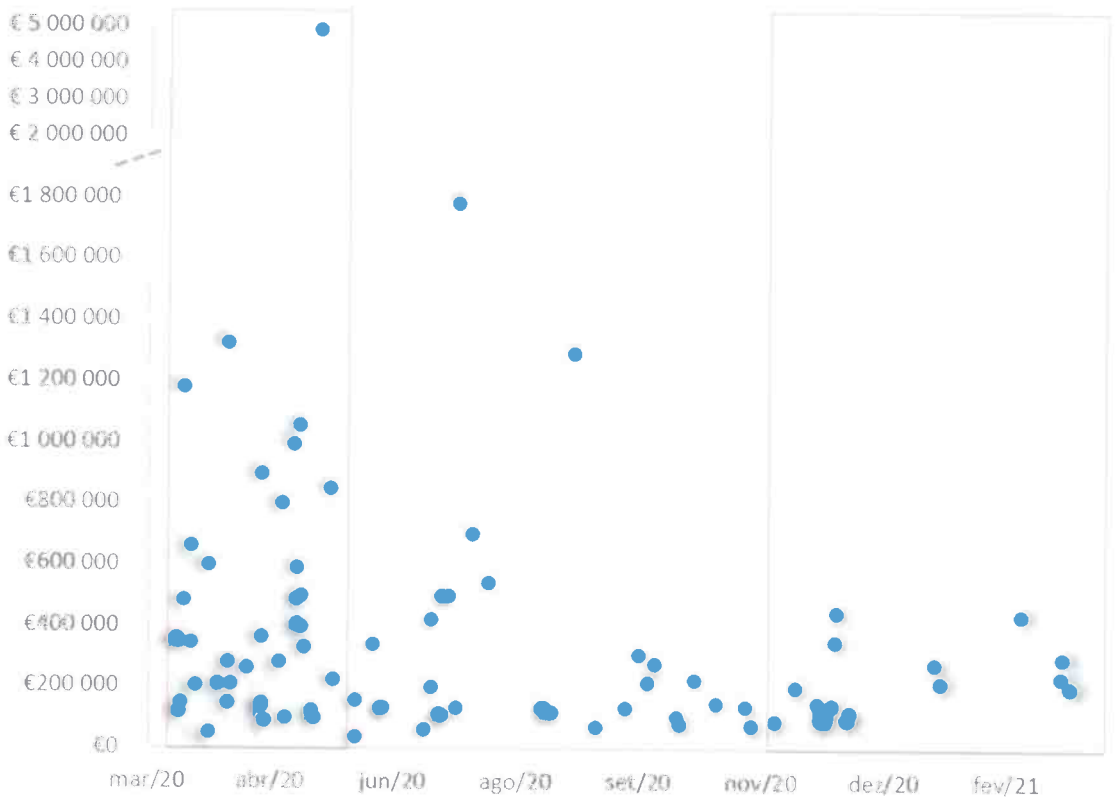
[87] Alguma doutrina produzida, também se tem pronunciado neste sentido (cf. J.M. Gimeno Feliu, in "*La crisis sanitária COVID-19 y su incidencia en la contratación pública*", El Cronista 86/87, 2020, disponível online.

2. UNIVERSO DE CONTROLO

2.1. 'Contratos COVID'

148. Como já se referiu anteriormente, no âmbito dos procedimentos aquisitivos sinalizados no Relatório n.º 8/2021, foram selecionados para análise da presente ação os 86 contratos que estão representados na linha cronológica do Gráfico 1, em função do seu valor. Os dois painéis desenhados representam os períodos em que foi declarado o estado de emergência.

Gráfico 1 – Universo de contratos em análise



Fonte: Elaboração própria

149. Concretamente, os contratos são os identificados no seguinte quadro, encontrando-se numerados para referência e facilidade expositiva do presente Relatório. Com exceção de três[88], o ajuste direto foi o tipo de procedimento utilizado:

[88] Procedimentos 61 e 65, lançados pelo Município de Braga; e procedimento 75 pela Cascais Próxima, EM.

TRIBUNAL DE CONTAS

Quadro 1 – Identificação do universo de controlo da presente ação

Ref.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data do contrato	Valor [a]
1	Máscaras e luvas de proteção	Município de Cascais	17/03/2020	361 500 €
2	Ventiladores	Município do Porto	18/03/2020	349 000 €
3	Ventiladores	CIM do Tâmega e Sousa	18/03/2020	121 500 €
4	Máscaras cirúrgicas e álcool gel	Município de Oeiras	19/03/2020	149 052 €
5	Material de proteção individual e termómetros	Município de Cascais	20/03/2020	1 178 900 €
6	Ventiladores	Município de Oeiras	20/03/2020	483 000 €
7	Máscaras cirúrgicas	Município de Cascais	23/03/2020	660 000 €
8	Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos	AM do Vale de Sousa	23/03/2020	348 000 €
9	Material de proteção individual	Município de Oeiras	25/03/2020	204 619 €
10	Aquisição de desinfetantes com ação viricida.	Cascais Próxima, EM	30/03/2020	600 000 €
11	Tendas – Hospital de Campanha	Município de Cascais	30/03/2020	55 000 €
12	Equipamento Médico para Situações de Catástrofe	Município de Portimão	03/04/2020	212 862 €
13	Material de proteção individual	Município de Cascais	07/04/2020	4 857 500 €
14	Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas	Município de Lisboa	07/04/2020	1 325 000 €
15	Botas de proteção e testes de despiste	Município de Cascais	07/04/2020	285 000 €
16	Material de proteção AML	Município de Cascais	07/04/2020	150 000 €
17	Aquisição de Ventiladores	CIM da Lezíria do Tejo	08/04/2020	213 000 €
18	Refeições escolares	Município de Lisboa	15/04/2020	264 285 €
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	21/04/2020	894 900 €
20	Serviços de vigilância e segurança	Município de Cascais	21/04/2020	367 057 €
21	Material de proteção 'cobre cabeças'	Município de Cascais	21/04/2020	150 000 €
22	Pulverizadores	Município de Cascais	21/04/2020	140 500 €
23	Sacos de papel e álcool gel	Município de Cascais	22/04/2020	92 000 €
24	Alojamento	Município de Oeiras	28/04/2020	284 765 €
25	Máscaras cirúrgicas	Município de Sintra	29/04/2020	800 000 €
26	Refeições escolares	Município de Vila Nova de Gaia	30/04/2020	100 000 €
27	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	04/05/2020	992 156 €

TRIBUNAL DE CONTAS

Ref.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data do contrato	Valor (a)
28	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	05/05/2020	590 000 €
29	Máscaras cirúrgicas	Município do Seixal	05/05/2020	490 000 €
30	Fatos de proteção	Município de Cascais	05/05/2020	410 000 €
31	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	06/05/2020	1 056 000 €
32	Máquinas de Produção de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	500 000 €
33	Máquinas Dispensadoras de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	400 000 €
34	Máscaras sociais	Município de Loures	08/05/2020	332 400 €
35	Alojamento	Município de Albufeira	11/05/2020	125 000 €
36	Serviços para apoio especializado às PME	CIM do Alentejo Litoral	12/05/2020	99 000 €
37	Material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	19/05/2020	850 000 €
38	Refeições escolares	Município de Mafra	20/05/2020	223 511 €
39	Máscaras de Proteção	Município de Cascais	29/05/2020	160 000 €
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	Cascais Próxima, EM	29/05/2020	40 000 €
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	Cascais Próxima, EM	05/06/2020	342 580 €
42	Esterilizadores de vapor	Cascais Próxima, EM	08/06/2020	132 839 €
43	Alojamento	Município de Oeiras	09/06/2020	133 472 €
44	Serviços para adaptação ao teletrabalho	GAIURB, EEM	26/06/2020	63 000 €
45	Máscaras faciais de tecido	Município de Vila Nova de Gaia	29/06/2020	420 000 €
46	Fatos de proteção	Município de Cascais	29/06/2020	202 500 €
47	Máscaras sociais	Município de Loures	02/07/2020	115 500 €
48	Testes serológicos	Município de Cascais	03/07/2020	500 000 €
49	Máscaras sociais laváveis e reutilizáveis	Município de Loures	03/07/2020	112 000 €
50	Testes serológicos	Município de Cascais	06/07/2020	500 000 €
51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas	Município de Loures	09/07/2020	135 500 €
52	Empreitada de construção (Cruz Vermelha)	Município de Cascais	10/07/2020	1 780 159 €
53	Bens alimentares e outros	Município de Loures	16/07/2020	700 000 €
54	Aluguer do Centro de Congressos do Estoril	Município de Cascais	22/07/2020	540 000 €

Ref.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data do contrato	Valor [a]
55	Serviço de limpeza e desinfeção	Município do Seixal	13/08/2020	133 487 €
56	Alojamento	Município de Oeiras	14/08/2020	133 019 €
57	Testes de rastreio ao Covid 19	Município de Cascais	17/08/2020	120 000 €
58	Empreitada de construção para acolhimento dos sem-abrigo	Município de Cascais	26/08/2020	1 291 820 €
59	Bens alimentares e outros	Município de Loures	04/09/2020	74 500 €
60	Serviços de higienização e desinfeção	Município de Cascais	16/09/2020	134 420 €
61	Computadores portáteis (b)	Município de Braga	21/09/2020	307 807 €
62	Serviços de limpeza e higienização	Município de Lisboa	28/09/2020	278 460 €
63	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	07/10/2020	108 400 €
64	Operadores de atendimento telefónico	Município de Cascais	08/10/2020	83 280 €
65	Serviços de limpeza e higienização (b)	Município de Braga	14/10/2020	227 126 €
66	Serviços tecnológicos para aulas e teletrabalho	Município de Oeiras	23/10/2020	147 977 €
67	Instalação de estrutura amovível	Município de Vila Nova de Famalicão	04/11/2020	140 979 €
68	Locação de contentores	Município de Albufeira	06/11/2020	74 987 €
69	Batas cirúrgicas reutilizáveis	Município de Leiria	16/11/2020	90 000 €
70	Trabalhos de Manutenção – Pavilhão Paz e Amizade	Município de Loures	24/11/2020	199 988 €
71	Testes COVID-19	Município de Guimarães	03/12/2020	150 000 €
72	Locação de módulos pré-fabricados	Município de Tavira	04/12/2020	122 758 €
73	Máscaras sociais	Município do Seixal	04/12/2020	103 416 €
74	Fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados	Município de Caminha	04/12/2020	97 000 €
75	Empreitada de melhoramentos da fábrica de máscaras (b)	Cascais Próxima, EM	09/12/2020	145 460 €
76	Máscaras comunitárias reutilizáveis	Município de Almada	10/12/2020	348 500 €
77	Serviços para desinfeção e higienização	Município de Cascais	11/12/2020	448 120 €
78	Serviços de programação artística	Município do Seixal	15/12/2020	95 270 €
79	Serviços de limpeza	Município de Matosinhos	16/12/2020	118 996 €
80	Equipamento de purificação e desinfeção de ar	Cascais Próxima, EM	20/01/2021	277 200 €
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	22/01/2021	214 500 €

Ref.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data do contrato	Valor (a)
82	Equipamentos e serviços para garantir a telescola	Município de Oeiras	24/02/2021	437 180 €
83	Equipamentos de proteção individual	Município de Cascais	05/03/2021	400 000 €
84	Batas impermeáveis e descartáveis	Município de Cascais	12/03/2021	235 000 €
85	Bens alimentares e outros	Município de Loures	13/03/2021	300 000 €
86	Termómetros e oxímetros	Município de Cascais	16/03/2021	202 900 €
			Total	33 835 608 €

(a) Valores Sem IVA

(b) Consulta prévia

Dados: Relatório n.º 8/2021 – OAC | Plano Global de Auditoria | Portal Base

150. Em termos de valor contratual, esta amostra representa 27% do universo de contratos identificados no Relatório n.º 8/2021 e envolve 25 entidades adjudicantes pertencentes à administração local:

i. 19 municípios;

ii. 3 comunidades intermunicipais;

iii. 2 empresas municipais;

iv. 1 associação de municípios.

151. Os 86 contratos analisados foram celebrados entre março de 2020 e março de 2021. Apresenta-se, de seguida, a sua distribuição mensal por esse período, indicando-se, também, o valor contratual acumulado.

Gráfico 2 – Distribuição mensal dos contratos

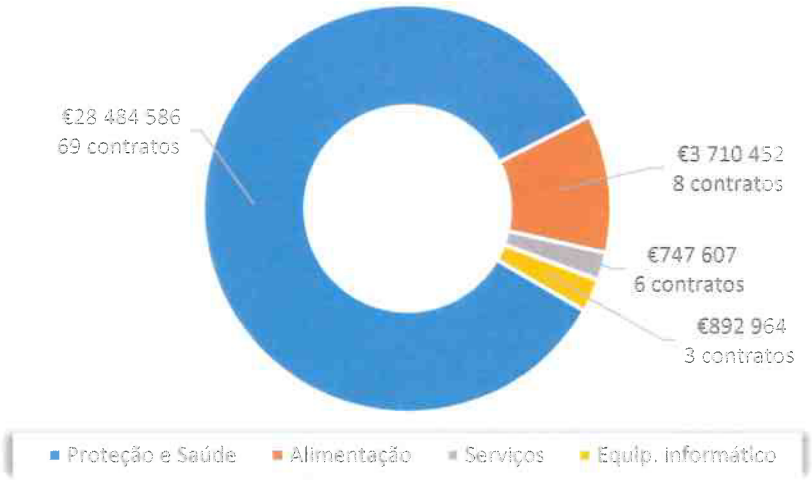


Dados: Relatório n.º 8/2021 - OAC | PGA

152. Como se verifica, é na primeira fase do período pandémico que se situa a maior parte dos contratos selecionados, assim como o maior valor mensal acumulado.

153. Quanto ao tipo de aquisições, dá-se nota que a grande parte dos procedimentos se refere à aquisição de bens ou serviços relacionados com a proteção e saúde, designadamente, EPI, testes, ventiladores e aparelhos de utilização médica, ações de desinfeção ou de adaptação de espaços.

Gráfico 3 – Tipo de bens/serviços adquiridos



Dados: Relatório n.º 8/2021 - OAC | PGA

2.2. Documentação

154. Como já mencionado, a análise recaiu sobre o conjunto de documentos remetidos pelas 25 entidades adjudicantes dos contratos *supra* identificados.

155. Essa documentação assume diversa natureza e finalidade e manifesta-se, designadamente, nas seguintes figuras, numa lista não completa:

i. Informações iniciais ou preparatórias;

ii. Propostas comerciais;

iii. Troca de comunicações eletrónicas;

iv. Informações de enquadramento;

v. Propostas de abertura de procedimento;

vi. Propostas de adjudicação de procedimento;

vii. Despachos e deliberações;

viii. Atas de reunião de órgãos colegiais;

ix. Relatórios de gestão documental;

x. Peças procedimentais (convite e caderno de encargos e respetivos anexos);

xi. Contratos;

xii. Documentos de habilitação;

xiii. Requisições internas e externas;

xiv. Registos orçamentais;

xv. Documentos contabilístico-fiscais;

xvi. Comprovativos de pagamentos;

xvii. Registos patrimoniais;

xviii. Conta-corrente com fornecedores;

xix. Documentação de movimentação de bens;

xx. Autos de consignação e de entrega de empreitada.

3. EVIDÊNCIAS DOCUMENTAIS (apreciação genérica)

156. Cabe aqui efetuar uma apreciação genérica quanto às evidências proporcionadas pela documentação remetida.

157. No esteio das exigências de rastreabilidade, *accountability* e transparência, espera-se que os procedimentos que deram origem aos 'contratos COVID' – ainda que ocorridos em contexto excecional e na tipologia de ajuste direto de urgência imperiosa – sejam suportados por registos escritos que titulem as diferentes fases da sua formação, isto é, a exteriorização dos elementos que nortearam a decisão de adquirir e adjudicar, a evidência de que essa a decisão foi tomada pelos agentes ou órgãos competentes (ainda que sujeita a ratificação posterior), a comprovação de que os termos contratuais tomaram a forma escrita nas peças procedimentais.

158. Esperam-se, naturalmente, também, evidências documentais que demonstrem a regular execução física e financeira do contrato.

159. A documentação remetida pelas entidades adjudicantes, permite observar que se verificou tramitação procedimental em todas as aquisições analisadas, isto é, mesmo nos casos em que os bens ou serviços assumiram a maior premência ao nível da saúde pública, as entidades adjudicantes produziram as peças procedimentais respetivas, isto é, o convite e o caderno de encargos.[89]

160. No entanto, como se verá, existem casos em que o procedimento ou a adjudicação é posterior ao início das prestações contratuais.

161. A documentação permite, também, observar que os procedimentos foram, genericamente, objeto de diversas informações de suporte à decisão, tendo sido produzidas pelos serviços das entidades adjudicantes informações técnicas de preparação ou enquadramento, informações de abertura e propostas de adjudicação.

162. A documentação analisada permite, ainda, notar que a abertura dos procedimentos e a sua adjudicação foi autorizada pelos órgãos competentes.

163. Dos 73 procedimentos lançados pelos municípios, 63 foram autorizados e/ou adjudicados pelos presidentes de câmara e, destes, em 36, especialmente para os de maior valor, foi expressamente invocado o n.º 3 do artigo 35º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12.09, disposição que permite ao presidente da câmara, em circunstâncias excecionais, praticar quaisquer atos da competência da câmara municipal, ficando os mesmos sujeitos a ratificação desta.[90]

164. Os restantes 10 foram autorizados e/ou adjudicados pelo órgão executivo ou pelos vereadores no uso de subdelegação de competências.

165. Nas empresas municipais, os atos de abertura e adjudicação foram decididos pelos conselhos de administração, nas CIM, pelos presidentes do conselho intermunicipal ou pelos primeiros-secretários, com delegação de competências, e na associação de municípios pelo presidente do conselho diretivo.[91]

166. Finalmente, observa-se que a documentação evidencia os elementos que são necessários para aferir a execução física e financeira dos contratos, com as ressalvas importantes descritas no ponto 4.3 do presente Relatório.

---

[89] Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 40º do CCP.

[90] «*Em circunstâncias excecionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal, o presidente pode praticar quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade*».

[91] Vide Anexo II do presente Relatório, onde consta a indicação, para cada contrato, dos órgãos e agentes autorizadores.

167. Deste modo, e novamente sublinhando os desvios observados, pode dizer-se que os procedimentos são documentalmente rastreáveis.

168. Esta constatação genérica não significa, contudo, como adiante se verá, que haja evidência de que as decisões inerentes aos procedimentos foram tomadas com acatamento das orientações e recomendações que foram sendo difundidas.

4. PARÂMEROS DA ANÁLISE

169. Através da informação e elementos disponibilizados pelas entidades adjudicantes, procedeu-se à análise da preparação e execução dos procedimentos adjudicatórios selecionados, assim como das atividades de registo e controlo das prestações contratuais, cabendo agora explicitar as observações de auditoria, isto é, o resultado da comparação entre as evidências que resultam do exame documental e os critérios estabelecidos para a ação.

170. Sistematizam-se, no seguinte quadro, as premissas e os campos de análise onde incidiram os testes e verificações:

Quadro 2 – Parâmetros | Premissas | Verificações

Parâmetro	Premissa	Verificação | Testes a incidir sobre:
α. FUNDAMENTAÇÃO	Estão fundamentados os procedimentos e verificados os domínios do regime, bem como dos seus pressupostos (*urgência imperiosa* e *estrita necessidade*).	· O enquadramento das aquisições nos domínios do regime. · O tempo decorrido entre a identificação da necessidade e a decisão da adjudicação. · O levantamento de necessidades. · A auscultação do mercado e o tipo de procedimento escolhido.
Ω. TERMOS CONTRATUAIS E SUA EXECUÇÃO	As peças procedimentais estão completas e o contrato foi executado física e financeiramente de forma regular.	· O caderno de encargos. · A execução física e financeira do contrato.
β. REGISTO DAS OPERAÇÕES	As operações foram objeto de um adequado registo contabilístico assim como de diligências de controlo.	· As operações contabilísticas. · A documentação de controlo e reporte.

Fonte: Elaboração própria

4.1. Fundamentação

171. Analisada a documentação relacionada com os 'contratos COVID' sob análise, pode afirmar-se que, de um modo geral, por meio de informações escritas pelos serviços e sobre as quais recaíram os competentes despachos de concordância, existiu a preocupação em justificar e enquadrar os procedimentos com a pandemia, invocando-se o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

172. No entanto, ainda que se reconheça algum esforço de demonstração por parte das entidades adjudicantes, é de sublinhar que as fundamentações produzidas não foram estruturadas em função dos domínios e requisitos prescritos no regime excecional de contratação pública.

173. Apenas o Município de Leiria comprovou ter utilizado um modelo de fundamentação condizente com o âmbito e requisitos do regime excecional, identificando o domínio de intervenção em causa ('*prevenção*', '*contenção*', '*mitigação*', '*tratamento da infeção*' ou '*reposição da normalidade*') e pronunciando-se concretamente acerca da '*urgência imperiosa*', da '*estrita necessidade*', da '*imputabilidade das causas*' e da '*impossibilidade de serem cumpridos prazos inerentes aos demais procedimentos*'.[92]

174. Também o Município de Lisboa demostrou, em alguns dos procedimentos lançados, o cuidado de discorrer sobre o preenchimento de cada um dos pressupostos.[93]

175. Deste modo, tendo em conta a exigência de demonstração dos requisitos a que deve obedecer o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa, a exteriorização das fundamentações foi caracterizada por alguma vaguidão ou contenção, assentando, essencialmente, na invocação genérica da emergência que decorre do fenómeno pandémico.

176. Embora não seja a forma mais completa e robusta que deve estar reservada à fundamentação, também é verdade que, num quadro pandémico, a mera referência à necessidade de adquirir, por exemplo, máscaras, desinfetantes ou fatos de proteção, pode ser subsumível à urgência e à imprevisibilidade e ao nexo de causalidade – embora não à estrita necessidade e à impossibilidade de adotar outros procedimentos, pelo que sempre se poderá dizer que as fundamentações foram produzidas, mas de modo genericamente insuficiente.

177. Dos 86 contratos analisados, não se encontrou evidência de fundamentação relativamente a dois, ambos adjudicados pelo Município de Cascais à empresa *Enerre, Lda.*, a 17 e 30 de março

[92] Fundamentação do procedimento n.º 69.

[93] Fundamentação produzida para os procedimentos n.º 18 e 27.

de 2020, para a aquisição de material de proteção (máscaras e luvas) e de tendas para hospital de campanha, respetivamente nos valores de €361 500 e de €55 000.[94]

178. A inexistência de ato inicial que desencadeia o procedimento excecional, ou a insuficiente explicitação e demonstração do cumprimento de cada um dos pressupostos legais da referida exceção (que equivale, nos termos da lei, à falta de fundamentação)[95] é um vício formal suscetível de gerar invalidade do ato de adjudicação por aplicação do n.º 1 do artigo 163º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e de configurar responsabilidade financeira sancionatória por violação de normas legais relativas à contratação pública, conforme previsto na *alínea l)* do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

179. Regista-se, no entanto, que os referidos contratos foram celebrados nos primeiros dias de pandemia, período muito conturbado e marcado por incertezas.

Em contraditório, o Município de Cascais sublinha o circunstancialismo em que foram desenvolvidos os dois procedimentos identificados (primeiros dias do período pandémico), sublinhando que se tratou de *"contratos cujo escopo e objeto se revela, inequivocamente, como de combate e mitigação da pandemia"*, e que, no esteio do referido no §176 do presente Relatório, e atendendo às circunstâncias, deve entender-se que a simples referência à necessidade de adquirir material de proteção individual e tendas para hospital de campanha se encontra fundamentada quanto ao requisito de imprevisibilidade e do nexo de causalidade na aquisição, acrescentando, de resto, que *"a parca fundamentação deve ser devidamente ponderada"* tendo em consideração *"o estado de alarme"* e o desconhecimento que imperava na altura quanto à *"forma como o nosso legislador iria tratar tais matérias"*.[96]

Analisados os factos e os termos do contraditório aduzido pelo Município de Cascais que confirma e realça fortes circunstâncias atenuantes, não se identifica qualquer infração financeira a este propósito.

180. Vejamos, em concreto, alguns aspetos determinantes da fundamentação e a sua demonstração factual.

---

[94] Procedimento 1 e 11.

[95] De acordo com o n.º 2 do artigo 153.º do CPA, "*Equivale à falta de fundamentação a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do ato*".

[96] *Vide* contraditório completo no Anexo VI

de carência[104], os relacionados com ações de logística como os serviços de segurança e vigilância de instalações afetas ao combate à pandemia[105] ou os de atendimento telefónico para a marcação de testes[106], ou, ainda, casos particulares do setor da cultura na prestação de serviços de organização de espetáculos.[107]

187. Poderá ser, ainda, o caso dos serviços de consultadoria[108], quer na prestação de apoio especializado às PME, quer no apoio para a elaboração de estratégias de adaptação ao teletrabalho[109], em que tal ligação direta deverá, em nosso entender, ser aferida em função das circunstâncias concretas.

188. Fora do enquadramento apresentado, entendemos ficarem os seguintes dois procedimentos, pelas razões que se explicam de seguida:

i. Procedimento, por ajuste direto, lançado pela Associação de Municípios do Vale de Sousa (AMVS) para a "*Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos Urbanos, Limpeza Urbana e Outros, nos Concelhos de Felgueiras e Lousada*", pelo valor de €348 000, adjudicado a 23 de março de 2020, com invocação da *alínea c)* do n.º 1 do artigo 24º do CCP.[110]

   De acordo com as informações preparatórias e justificativas produzidas pela entidade, a razão de ser da aquisição surge pela perspetiva de "esgotamento do preço contratual" do anterior contrato, adjudicado a 02 de fevereiro (ainda antes da pandemia) e com vigência até dia 26 de março de 2020, sendo, pois, essencial assegurar a continuidade dos serviços.

   Apesar da AMVS fazer uma tentativa de associação com a pandemia[111], torna-se claro que não existe, com o fenómeno, um nexo de causalidade. Na verdade, e objetivamente, a necessidade

---

[104] Procedimentos 18, 26, 27, 31, 38, 53, 59 e 85.

[105] Procedimento 20.

[106] Procedimento 64.

[107] Procedimento 78. O DL n.º 10-I/2020, de 26.03, prevê no artigo 11º que as entidades públicas, promotoras de espetáculos possam aplicar aos contratos celebrados e a celebrar as normas previstas nos artigos 2.º a 4.º do DL n.º 10-A/2020.

[108] É controverso que os contratos de consultoria sejam enquadráveis no regime previsto no DL n.º 10-A/2020. A Orientação n.º 6/CCP/2020 emitida pelo IMPIC dá, como exemplo, a aquisição e um estudo sobre o impacto económico-financeiro do surto pandémico como estando fora do âmbito do regime excecional. No entanto, existe doutrina que defende a sua possibilidade de inclusão dentro do domínio da "reposição da normalidade". Vide Miguel Assis Raimundo em "COVID-19 E CONTRATACAO PUBLICA: O Regime Excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Marco", pág. 189. Disponível online.

[109] Procedimentos 36, 40 e 44.

[110] Procedimento 8.

[111] Designadamente invocando Orientações e Recomendações para a gestão de resíduos em situação de pandemia por SARS-CoV-2" emitidas pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), disponível online, e das quais não se extraem motivos ou justificações para a aplicação, ao caso em concreto, do regime excecional, e muito menos que alterem a realidade já existente (a necessidade de dar continuidade a um serviço que já estava a ser feito antes da pandemia).

TRIBUNAL DE CONTAS

4.1.1. Requisitos legais

4.1.1.1. Nexo de causalidade com a pandemia

181. Como já mencionado, o âmbito objetivo do regime excecional reside na '*prevenção*', '*contenção*', '*mitigação*' e '*tratamento*' de infeção epidemiológica por COVID-19, bem como na '*reposição da normalidade em sequência da mesma*'.

182. Para serem usadas as prerrogativas conferidas por esta legislação excecional, a contratação tem de ter por objeto o provimento de bens, serviços ou obras cuja finalidade se liga de forma lógica ou coerente a, pelo menos, um daqueles cinco domínios.

183. As aquisições de EPI (e todas as aquisições relacionadas com a logística associada à sua produção[97]), de testes, e de equipamento e material médico, são imediatamente identificáveis com os primeiros quatro domínios.[98]

184. Outras aquisições que foi necessário diligenciar tendo por finalidade executar medidas de salubridade, de distanciamento ou mesmo isolamento social, também poderão facilmente enquadrar-se num dos domínios da '*prevenção*', '*contenção*' ou '*mitigação*' da propagação do vírus. É o caso dos procedimentos relacionados com as ações de limpeza e higienização[99], bem assim como das aquisições relacionadas com alojamento de profissionais de saúde[100], com as empreitadas de construção[101] e com as locações de contentores ou de estruturas amovíveis[102].

185. Existem, por fim, contratos para aquisição de bens e serviços cuja funcionalidade ou vocação não tem uma ligação direta ou imediata aos domínios da '*prevenção*', '*mitigação*', '*contenção*' e '*tratamento da infeção epidemiológica*' mas que poderão ser enquadráveis na formulação complementar escolhida pelo legislador: '*reposição da normalidade em sequência da mesma*'.

186. É o caso dos procedimentos contratuais lançados para comprar equipamentos e serviços tecnológicos de acesso à *internet* para suprir necessidades do teletrabalho e do ensino remoto[103], o caso dos destinados a prestar apoio alimentar à população estudantil e a pessoas em situação

---

[97] Como aconteceu com a criação da fábrica de máscaras pelo Município de Cascais.

[98] É caso dos procedimentos numerados de 1 a 7, 9, 10, 12 a 17, 19, 21 a 23, 25, 28 a 30, 32 a 34, 37, 39, 41, 42, 45 a 51, 57, 63, 69, 71, 73, 75, 76, 80, 81, 83, 84 e 86.

[99] Procedimentos 55, 60, 62, 65, 77 e 79.

[100] Procedimentos 24, 35, 43 e 56.

[101] Procedimentos 52 e 58.

[102] Procedimentos 11, 67, 68, 72 e 74.

[103] Procedimentos 61, 66, e 82.

já existia antes da pandemia e era do conhecimento dos responsáveis, facto que afasta, salvo melhor opinião, a possibilidade de conformação da aquisição em qualquer dos domínios do regime excecional, inclusivamente o mais genérico de '*reposição da normalidade*'.

Com efeito, a aquisição em causa não visa atender a qualquer necessidade que não existisse antes da pandemia.

De resto, sempre se poderá dizer que este procedimento não só não se insere em nenhum dos domínios do regime excecional, como também não cumpre outros requisitos exigíveis, nomeadamente o da imprevisibilidade (o adjudicante já perspetivava antes do início da pandemia – e sobre ele impenderia sempre a obrigação de perspetivar – o esgotamento do valor do contrato precedente).

A fundamentação produzida no âmbito deste procedimento incorre, assim, numa incorreta invocação do regime excecional. Deste modo, não se verificam fundamentos que sustentem o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa.

ii. Procedimento, por ajuste direto, lançado pelo Município de Loures para realização de "*Trabalhos de Manutenção Corretiva no Pavilhão Paz e Amizade*", pelo valor de €199 988, adjudicado a 18 de novembro de 2020, com invocação da *alínea c)* do n.º 1 do artigo 24º do CCP.[112]

Em setembro de 2020, o Município de Loures sinalizava a necessidade urgente de intervenção no Pavilhão Paz e Amizade. Tendo estado, entre junho e agosto de 2020, afeto a um posto de rastreio COVID-19, os serviços municipais referiam que esta utilização terá acentuado a degradação de diversos espaços e estruturas do pavilhão, designadamente pela constante limpeza e desinfeção e pela exposição aos produtos químicos utilizados, justificando-se lançar um procedimento de ajuste direto com a invocação do regime excecional, para proceder aos trabalhos de correção/manutenção.

Contudo, a documentação disponibilizada evidencia que a necessidade de intervenção no pavilhão estava identificada há bastante tempo, realidade que é expressa em várias informações dos serviços onde se assume que "*a necessidade de remodelação daquela instalação desportiva há muito se faz sentir em virtude dos muitos anos consecutivos de utilização*", dando-se, ainda, conta de diversas deficiências estruturais e de não

[112] Procedimento 70.

conformidades em matéria de segurança e saúde identificadas por vistoria técnica realizada em 2019.[113]

Deste modo, o nexo de causalidade com a pandemia é meramente episódico e o facto do pavilhão ter estado adstrito ao combate à pandemia não vêm alterar aquilo que já era um problema sistémico, uma realidade já existente – a necessidade de intervenção no pavilhão – facto que, salvo melhor opinião, impede o seu enquadramento em qualquer domínio do regime excecional, mesmo o da '*reposição da normalidade*'.

Acresce que, a 02 de julho de 2020 (ainda no princípio do período em que o pavilhão esteve afeto ao posto de rastreio COVID-19), o Município de Loures produziu uma estimativa orçamental relativa aos trabalhos de manutenção e correção a realizar nesse equipamento desportivo, facto elucidativo que, na verdade, não foi o desgaste provocado por essa afetação a razão de ser da necessidade de intervenção.

Complementarmente, refira-se que esta factualidade também não se coaduna com o requisito da *imprevisibilidade* uma vez que a necessidade de intervenção era do conhecimento do município muito antes de ter iniciado o período pandémico.

Deste modo, também aqui a fundamentação aduzida incorre numa incorreta invocação do regime excecional, inexistindo razões justificativas que sustentem o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa.

§188
i.
ii.

A adoção de ajuste direto com base em fundamentos materiais que não se verificam, pode configurar uma situação de preterição total do procedimento legalmente exigido, com a decorrente cominação de nulidade, conforme previsto na *alínea l)* do n.º 2 do artigo 161.ºdo CPA, e é também suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira por aplicação da *alínea l)* do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

A AMVS, em contraditório[114], vem referir que *"Com efeito, a aquisição em causa não visa atender a qualquer necessidade que não existisse antes da pandemia"*, mas acrescenta que *"é igualmente verdade que tal necessidade ganhou novos contornos com a pandemia"*.

[113] "*Balneários que apresentavam algumas loiças sanitárias danificadas, paredes com falta de azulejos, portas, fechaduras e bancos de madeira danificados, tubagem da rede de águas em mau estrado de conservação pela diminuição da pressão e cor da água no tom da ferrugem, janelas dos ginásios sem sistema de ventilação e pavimentos das entradas e zonas de circulação parcialmente em mau estado de conservação*". Vide Informação 034/DOM/AAE/JB de 09 de outubro de 2020. Vide, ainda, Informação 06/20/FF/DD/87802/2020, de 09 de setembro de 2020.

[114] Subscrito pelo presidente do presidente do Conselho Diretivo em funções à data dos factos.

Segundo a AMVS, a análise vertida no Relatório não teve em consideração dois aspetos fundamentais constantes na fundamentação do procedimento. A saber: (i) o facto de estar suspenso (na sequência de instauração de processo de contencioso pré-contratual) e se aguardar sentença quanto ao curso de um procedimento de contratação por concurso público internacional para colmatar a mesma necessidade do procedimento em cima sindicado, acrescendo que antes de entrar em execução se exigiria também visto prévio do Tribunal de Contas; (ii) a emissão de um conjunto de orientações e recomendações pela Agência Portuguesa do Ambiente e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos que especificaram metodologias de intervenção no contexto da COVID-19.

Quando ao primeiro aspeto, refere a AMVS que *"como é bom de ver, os impactos que a situação pandémica traria aos tribunais e aos processos em curso eram, à data da contratação sindicada, totalmente imprevisíveis"*, acrescentando que não havia *"possibilidade de prever, com um mínimo de objetividade, quando seria possível ter uma decisão transitada em julgado"*. Continua, referindo que eram, ainda, *"totalmente imprevisíveis os efeitos da pandemia no procedimento de obtenção de visto prévio, desde logo pela eventual necessidade de prestar esclarecimentos e informações, remetendo-se documentação"*.

Quando ao restante aspeto, a AMVS defende que *"as orientações e recomendações para a gestão de resíduos em situação de pandemia por SARS-CoV-2 transformaram a realidade do que é o tratamento de resíduos urbanos"*, sendo que *"a contratação da empresa adjudicada foi essencial para que os resíduos urbanos, muitos deles contaminados com o vírus COVID-19, não se acumulassem"*.[115]

Em resposta, refira-se que a apreciação técnica subjacente à observação de auditoria teve em consideração estes aspetos aludidos pela AMVS mas não considerou, como não considera, que os mesmos estabeleçam um nexo de causalidade entre o procedimento e a pandemia que, na realidade, aparenta ser invocada artificiosamente, afigurando-se o regime excecional de contratação o expediente encontrado para poder assegurar a continuidade dos serviços e permitir a intervenção da AMVS face aos problemas descritos pela própria.

Isso torna-se de certa forma evidente da leitura das alegações remetidas quando se assume, por exemplo, que as circunstâncias descritas deixaram a AMVS *"de mãos atadas"* ou quando se refere que a AMVS *"não podia aguardar um eventual desfecho da suspensão do procedimento*

[115] *Vide* contraditório completo no Anexo VI.

concursal ou promover um novo concurso urgente, para uma situação marcadamente temporária e de duração imprevisível".

E o nexo com a pandemia também não pode ser justificado pelos supostos efeitos e imprevisibilidade que a mesma poderia induzir na demora nas decisões judiciais relativas ao procedimento suspenso.

Por outro lado, a apreciação técnica não vislumbrou, nem vislumbra, de que forma é que as aludidas orientações e recomendações emitidas pelas entidades reguladoras modificaram o que era evidente e seria sempre necessário: a recolha de resíduos (com ou sem especificidade COVID-19).

Deste modo, mantém-se inalterada a apreciação técnica e a respetiva observação de auditoria.

Por seu lado, o Município de Loures, nas alegações remetidas[116], defende que *"os pressupostos e fundamentação exigíveis para recorrer ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 10-A/2020 se encontram preenchidos"*, sustentando a sua posição na justificação já avançada em sede de procedimento, isto é, que a necessidade de intervenção se deveu à *"intensa atividade desenvolvida no Pavilhão Paz e Amizade, no âmbito do combate à pandemia, levada a cabo pela ARS, no período de julho a agosto de 2020, através da utilização de produtos químicos específicos de limpeza e desinfeção, altamente corrosivos"*, sendo que esta intervenção acelerou *"manifesta e irremediavelmente o desgaste e degradação dos equipamentos e materiais no local, sobretudo o pavimento e os blocos sanitários"*.[117]

Não tendo remetido novos factos ou alegações, mantém-se inalterada a apreciação técnica.

Analisados os procedimentos quanto à imputação da responsabilidade, deverão ser tidas em conta as circunstâncias próprias de um contexto pandémico inusitado que despoletou enormes e alargadas perturbações de índole social, económica e jurídica, sendo de admitir, naturalmente, impactos muito relevantes também na gestão pública.

Neste contexto, encontrando-se reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC., entende-se de aplicar o instituto da relevação.

---

[116] Sufragadas em contraditório pessoal pelo presidente da Câmara Municipal em exercício de funções no mandato autárquico 2017-2021.

[117] *Vide* contraditório completo no Anexo VI.

189. Finalmente, também de fora dos procedimentos enquadráveis no regime excecional, coloca-se a adjudicação direta efetuada pelo Município de Cascais à empresa municipal Cascais Dinâmica, E.M. [118] tendo por objeto o "*aluguer do Centro de Congressos do Estoril para instalação do centro de testes Covid-19*"[119], pelo valor de €540 000, com invocação da *alínea c)* do n.º 1 do artigo 24º do CCP.

190. Os termos deste contrato definem-no como uma locação de bem imóvel (um arrendamento temporário), tipologia não abarcada pelo regime excecional[120] e, na verdade, também excluída da aplicação do CCP[121], quer para efeitos de formação, quer para efeitos de execução dos mesmos.

4.1.1.2. Urgência imperiosa

191. O requisito mais importante no acesso ao regime excecional é a demonstração da *urgência imperiosa*, havendo, desde logo, que distinguir dois momentos: o do ato da fundamentação e, *à posteriori*, o da execução.

192. Determinado decisor pode fundamentar um procedimento com base na *extrema urgência* em adquirir, por exemplo, EPI ou serviços de limpeza e desinfeção para a prevenção ou mitigação da propagação do vírus ou, ainda, adquirir alimentos para atender a franjas da população em situação de carência alimentar em decorrência da crise social. Este nexo é intuitivo, lógico e racional. Contudo, há que verificar se a eventual demora procedimental que é da responsabilidade da entidade adjudicante não desvirtuou o propósito da aplicação da norma excecional.

193. Assim, uma das abordagens de análise visou efetuar o teste da *urgência imperiosa*.

194. Para tal, a análise recaiu sobre o 'fator tempo', concretamente, o decorrido entre o momento da identificação da necessidade de adquirir e o momento da adjudicação do respetivo contrato.

195. Quanto a este intervalo, a análise documental aponta para a constatação da seguinte tendência: existem indícios de *urgência imperiosa* (aquela que apela a aquisições imediatas, para o dia ou

[118] Esta empresa local tem por objeto, entre outros, a exploração de equipamentos municipais, cabendo-lhe gerir o Centro de Congressos do Estoril.

[119] Procedimento 54.

[120] De acordo com o n. º1 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 as regras excecionais destinam-se à aquisição e locação de bens móveis, à aquisição de serviços e à realização e empreitadas de obras públicas.

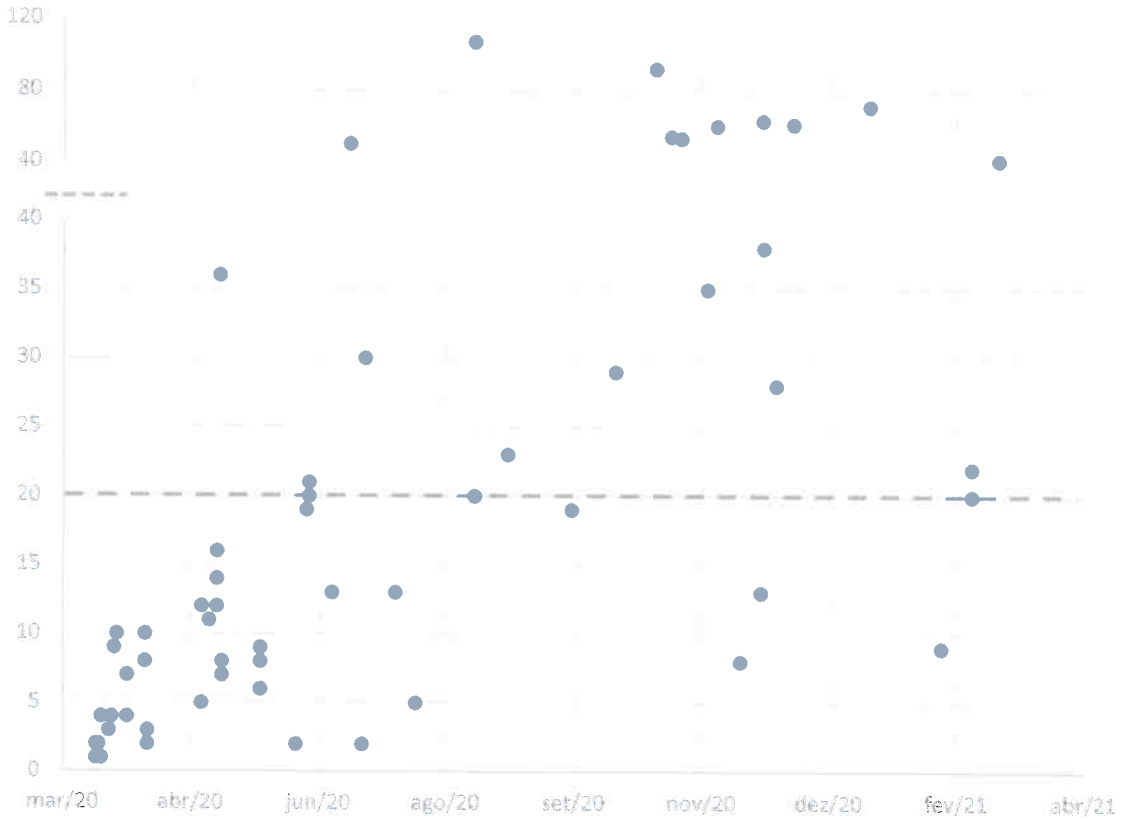
[121] Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 4º do CCP "contratos excluídos".

para os dias seguintes) nos primeiros contratos celebrados, mas esses sinais desvanecem com o decorrer do período pandémico.

196. Como se pode verificar no gráfico seguinte, os primeiros procedimentos lançados (em meados de março de 2020) foram concretizados no próprio dia ou nos 5 dias seguintes à identificação da necessidade de adquirir[122].

197. À medida que decorre o período pandémico, esse hiato de tempo alarga-se de maneira significativa, decorrendo várias semanas (e até meses) entre a identificação da necessidade e a adjudicação do contrato, o que coloca em causa a existência efetiva dessa *urgência imperiosa*.

Gráfico 4 – Dias decorridos entre a identificação da necessidade e a adjudicação



Nota: Neste gráfico não constam 18 contratos cujas prestações iniciaram antes de existir procedimento ou adjudicação (cf. ponto 4.2.5)

Dados: Documentação remetida pelas entidades adjudicantes | *Vide* Anexo III.

[122] Que foi aferida pelo primeiro documento em termos cronológicos que faz alusão à necessidade de aquisição: um orçamento do operador, uma informação inicial ou preparatória, uma troca de correspondência eletrónica.

198. Como se verifica, os dados projetados no gráfico apontam para a não confirmação do pressuposto de *urgência imperiosa* (em rigor, também o da imprevisibilidade) para vários procedimentos. Na verdade, parece difícil sustentar que a compra de determinado bem ou serviço é urgente e imprevisto quando se prolongou no tempo a adjudicação e a provisão.

199. Dos 86 procedimentos analisados, em 22 decorreram 20 ou mais dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação.

200. No seguinte quadro, salientam-se os procedimentos relativamente aos quais se verifica terem decorrido mais de 40 dias entre a identificação da necessidade de adquirir e a adjudicação.[123]

Quadro 3 – Procedimentos com mais de 40 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação

Ref.	Objeto Contrato	Adjudicante	Adjudicatário	Preço [€]	Nec.	Adj.	Dias
55	Serviço de limpeza e desinfeção	M Seixal	*Action People*, Lda.	133 487	28/04/2020	13/08/2020	107
66	Aquisição de serviços tecnológicos	M Oeiras	MEO, S.A.	147 977	23/07/2020	23/10/2020	92
73	Máscaras sociais	M Seixal	*In Safe Hands*, Lda.	103 416	02/10/2020	04/12/2020	62
79	Serviços de limpeza	M Matosinhos	Viveiro Plantas, Lda.	118 996	16/10/2020	16/12/2020	61
69	Batas cirúrgicas reutilizáveis	M Leiria	*Belo Solutions*, Lda.	90 000	17/09/2020	16/11/2020	60
68	Locação de contentores	M Albufeira	*Algeco*, S.A.	74 987	05/09/2020	29/10/2020	54
67	Instalação de estrutura amovível	M VN de Famalicão	JPA & Filhos, Lda.	140 979	10/09/2020	02/11/2020	53
47	Máscaras sociais	M Loures	Tipo Linha, Lda.	115 500	06/05/2020	25/06/2020	50
85	Bens alimentares e outros	M Loures	Sogenave, S.A.	300 000	25/01/2021	07/03/2021	41

Dados: Documentação disponibilizada pelas entidades adjudicantes

201. Acresce que não resulta da documentação examinada que a demora seja imputável aos operadores económicos, mas antes às entidades adjudicantes.

202. Com referência aos procedimentos acima elencados é possível destacar, em termos cronológicos, a tramitação que é relevante para este teste:

a. A 28 de abril de 2020, o operador *Action People, Unipessoal, Lda.* enviou ao Município do Seixal, a pedido deste, uma proposta comercial para a "*execução dos serviços de apoio na limpeza, manutenção e conservação na área do serviço Espaços Públicos*". A 19 de maio de 2020, a *Divisão da Higiene Urbana* do município, elabora a proposta de abertura, por ajuste direto e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, "*atendendo à necessidade urgente e*

[123] 20 dias ou 40 dias são apenas referências de análise, uma vez que, em menos tempo, seria possível a adoção do procedimento de consulta prévia ou desenvolver diligências preparatórias da aquisição.

imperiosa" da prestação do serviço. Sobre a mesma recaiu despacho de autorização do presidente da câmara a 25 de junho. Seguiu-se o projeto de decisão a 04 de agosto e a decisão de adjudicação haveria de ser tomada apenas a 13 de agosto, decorrendo 86 dias desde o pedido de abertura de procedimento e 107 dias desde a identificação da necessidade.



Em contraditório, o Município do Seixal refere que a justificação para este procedimento *"prendeu-se com a necessidade urgente de contratação deste serviço face à redução dos recursos humanos da Câmara Municipal afetados pela situação de pandemia, sujeitos a infeção pelo Covid-19 e a confinamentos, que se previa que iria alargar-se no período das férias de Verão dos trabalhadores, especialmente no mês de agosto"*, acrescentando que *"A normal tramitação do procedimento também foi afetada pelas vicissitudes do período da pandemia"*.

Nas suas alegações, o Município não só não justifica em concreto quais as vicissitudes que geraram atraso, como admite que se visava com o procedimento colmatar uma situação expectável.

b. A 23 de julho de 2020, a *MEO, S.A.* enviou proposta comercial ao Município de Oeiras para fornecimento de serviços tecnológicos e de conexão a serem utilizados em contexto escolar. A 30 desse mesmo mês, a *Divisão de Gestão do Serviço e Infraestruturas* propõe a aquisição àquele operador, no âmbito do procedimento de ajuste direto e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, devido ao elevado "*grau de incerteza*". A adjudicação viria a ser consumada a 23 de outubro, decorridos 92 dias desde a identificação da necessidade.



Em contraditório, o Município de Oeiras vem alegar que *"a gestão da situação nunca foi suspensa ou protelada, havendo permanente avaliação dos possíveis custos e necessidades"*, acrescentando que, na altura, *"nem o Município nem as escolas do concelho de Oeiras"* sabiam dar respostas quanto às necessidades.

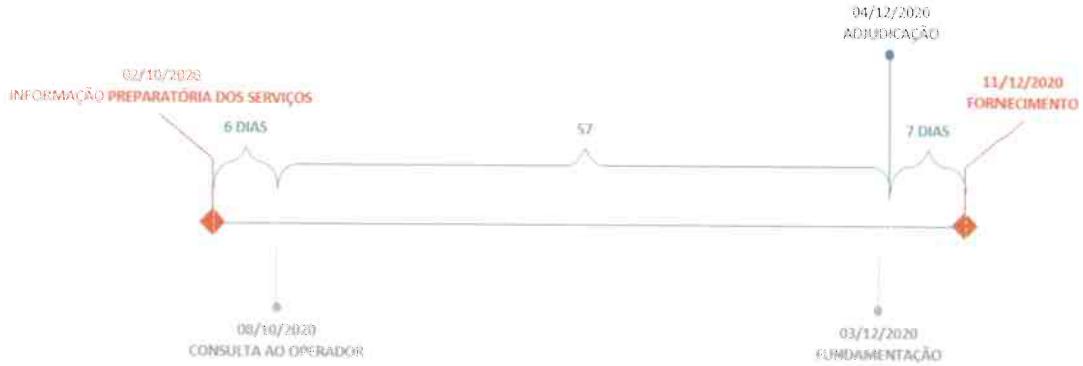
Acrescenta o Município de Oeiras que *"de acordo com os dados disponíveis, só esta entidade [MEO] estaria em condições de fornecer"* não podendo *"obviamente ficcionar a abertura de um qualquer procedimento de consulta prévia (ou outro) só para cumprimento formal e aparente dos princípios que norteiam os procedimentos concorrenciais e o Direito da Contratação Pública"*.

Como continuamente se tem sublinhado, existirão circunstâncias atenuantes que se podem arguir e aceitar neste contexto pandémico. Sem conceder, admite-se que também o mercado dos bens e serviços tecnológicos de conexão foi bastante perturbado pela abrupta procura à escala global.

No entanto, objetivamente, há que referir que decorreu tempo suficiente para proceder de forma diversa na abordagem ao procedimento, tendo havido condições temporais para deixar patente na preparação do procedimento que, por exemplo, só uma empresa estaria em condições de prover.

c. Na informação preparatória de 02 de outubro de 2020, *o Gabinete de Saúde e Segurança no Trabalho* do Município do Seixal elabora uma informação indicativa da necessidade de aquisição de "*máscaras sociais de nível 2*", realizando-se a 08 de outubro uma consulta ao operador *In Safe Hands, Lda.* que respondeu à solicitação no dia seguinte. Justificando a aquisição com a "*necessidade imperiosa em distribuir máscaras à população em geral e para que os trabalhadores no exercício das suas funções possam continuar a assegurar a prestação*

do serviço público", a proposta de abertura de procedimento haveria de ser aprovada a 03 de dezembro e adjudicada no dia seguinte, 62 dias após aquela informação preparatória, sendo as máscaras rececionadas a 11 de dezembro (70 dias).

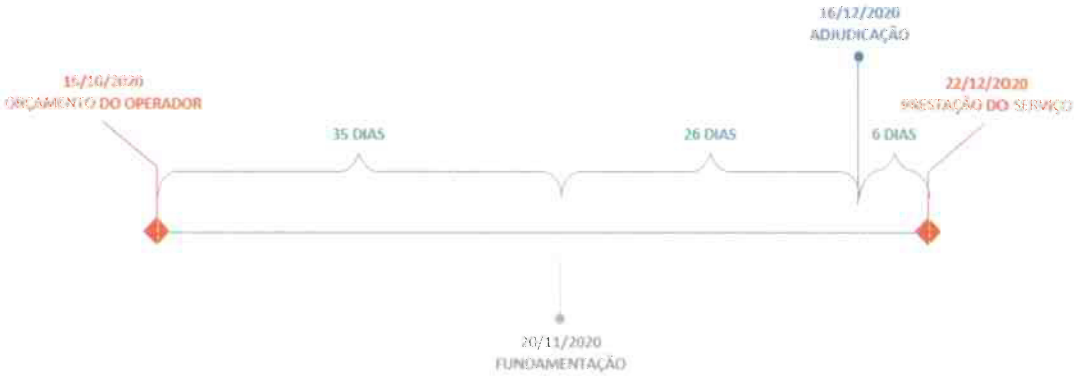


Nas alegações enviadas, o Município do Seixal refere que *"o atraso assinalado no Relato relativamente ao tempo decorrido entre a proposta dos serviços municipais e a abertura do procedimento deveu-se exclusivamente ao processo de consulta preliminar e à necessidade de análise das características das máscaras comunitárias apresentadas pelas empresas consultadas".*

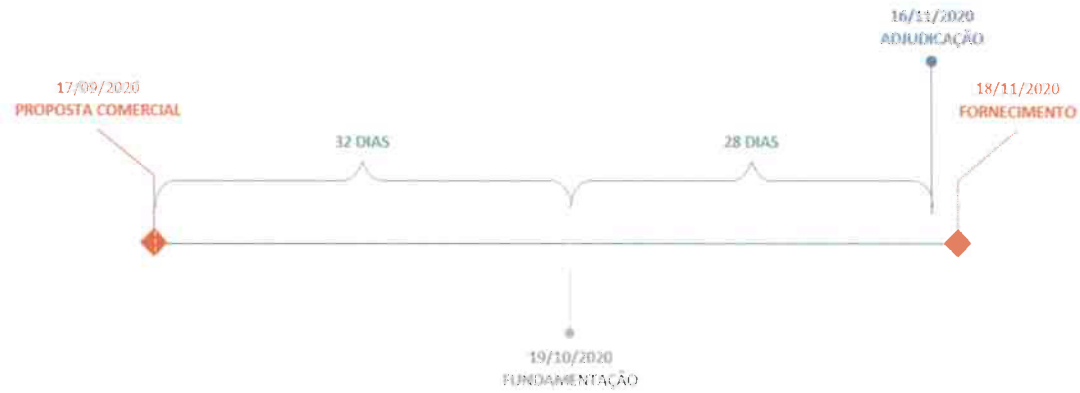
Ainda que possa naturalmente haver um efeito de atraso provocado pelas diligências a que alude o Município, parece que decorreu tempo suficiente para que pudesse lançar, pelo menos, um procedimento de consulta prévia que poderia, inclusive, com o tempo que acabou por ser consumido, auxiliar na informação a recolher e na decisão de escolha. Acresce que o procedimento decorreu numa fase pandémica menos marcada pelas perturbações no mercado e pelas incertezas, quando comparada com o período inicial.

Refira-se, no entanto, que o Município do Seixal apresentou comprovativos de que efetuou consulta preliminar a várias entidades.

d. Em orçamento datado de 16 de outubro de 2020, o operador *Viveiros Plantas, Lda.* apresenta ao Município de Matosinhos proposta para limpeza geral do espaço exterior e edifícios do Parque de Combustíveis, sito na Rua D. Afonso Henriques. Apenas a 20 de novembro os serviços municipais produziram informação indicando a "*Necessidade urgente de se proceder à limpeza de todo o Parque de Combustíveis para garantir a salubridade e segurança da área para a instalação de cuidados de saúde "Centro de Saúde com Área Dedicada para Doentes Respiratórios (ADR)*". O despacho de adjudicação data de 16 de dezembro, 61 dias após aquele orçamento e os serviços faturados a 22 do mesmo mês.



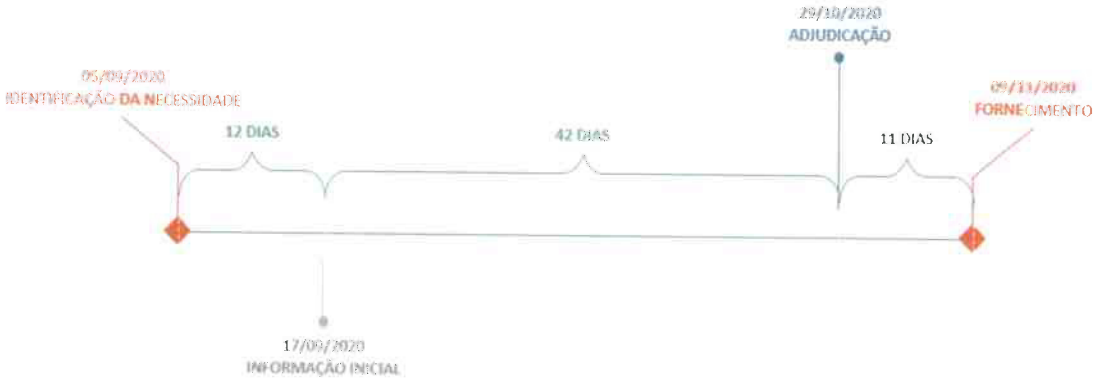
e. Em orçamento de 17 de setembro de 2020 dirigido ao Município de Leiria, o operador *Belo Solutions, Lda.* apresenta proposta para o fornecimento de 10 000 batas cirúrgicas reutilizáveis. A fundamentação e proposta de aquisição surgiria apenas a 19 de outubro, com fundamento na "*urgência em assegurar o fornecimento das Equipamentos de Proteção Individual*", não sendo possível cumprir "*os prazos inerentes aos demais procedimentos*", ocorrendo a adjudicação apenas a 16 de novembro, tendo decorrido 60 dias desde a identificação da necessidade.



Em contraditório, o Município de Leiria, embora reconhecendo tratar-se de *"um procedimento cujo decurso decorreu mais do que seria inicialmente expectável, perante as circunstâncias que o mesmo visava"* justifica o atraso pela *"demora das respostas"* de outras entidades consultadas e que acabaram por não lograr responder ao solicitado. Justifica, ainda, parte do atraso pela necessidade de o procedimento ser previamente aprovado pela Câmara Municipal, *"que reúne quinzenalmente"* por se tratar da sua competência a atribuição de apoios, atendendo a que os bens adquiridos serviriam para prover, a título de apoio, IPSS.

Refira-se que não existem evidências de que tivessem sido contactadas outras entidades para além do fornecedor convidado, uma vez que se tratou de uma *"auscultação informal, mediante o contacto telefónico"*.

f. No âmbito do procedimento para a aquisição de "*Locação de contentores para unidade COVID*", funcionário do Município de Albufeira assina declaração de inexistência de conflito de interesses a 05 de setembro de 2020[124]. A 17 de setembro desse mesmo mês, uma informação do município refere-se à necessidade de aluguer de estruturas físicas (contentores) para serem usadas como instalações provisórias a afetar ao combate da COVID-19, com a adoção do ajuste direto por urgência imperiosa, devido à celeridade exigida. A abertura do procedimento apenas ocorreria a 14 de outubro e o ato de adjudicação a 29 desse mesmo mês, ambos por despacho do presidente da câmara, tendo decorrido 54 dias desde este dia e a data de assinatura daquela declaração. Os serviços foram faturados com referência de início a 09 de novembro de 2020.



Em contraditório, o Município de Albufeira refere que a demora se deveu, em parte, à *"necessidade de existir, em momento prévio à tomada da decisão de contratar, a autorização da Assembleia Municipal relativamente ao respetivo encargo plurianual"*. Note-se, contudo, que a lei prevê que o presidente da câmara municipal possa, em circunstâncias excecionais, praticar quaisquer atos da competência da assembleia municipal, pelo que se poderia ter feito uso desta prerrogativa.[125]

g. A 10 de setembro de 2020, um orçamento do operador *JPA Construtora, Lda.* dirigido ao Município de Vila Nova de Famalicão dá conta da proposta comercial para instalação de

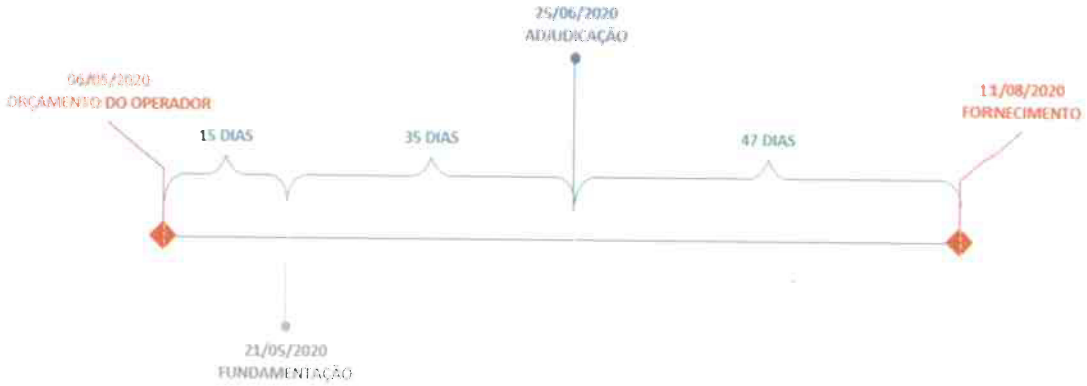
[124] Facto indiciador de que a essa data já tinha sido identificada a necessidade subjacente à abertura do procedimento.
[125] Cf. n.º 3 do artigo 35º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09.

estruturas amovíveis no Centro Hospitalar do Médio Ave. A 14 de outubro, os serviços municipais justificavam a aquisição com a *"necessidade urgente de instalar estruturas amovíveis para o apoio ao combate à COVID"*, tendo a adjudicação ocorrido a 02 de novembro (53 dias depois) e a consignação da obra a 05 de novembro (56 dias).

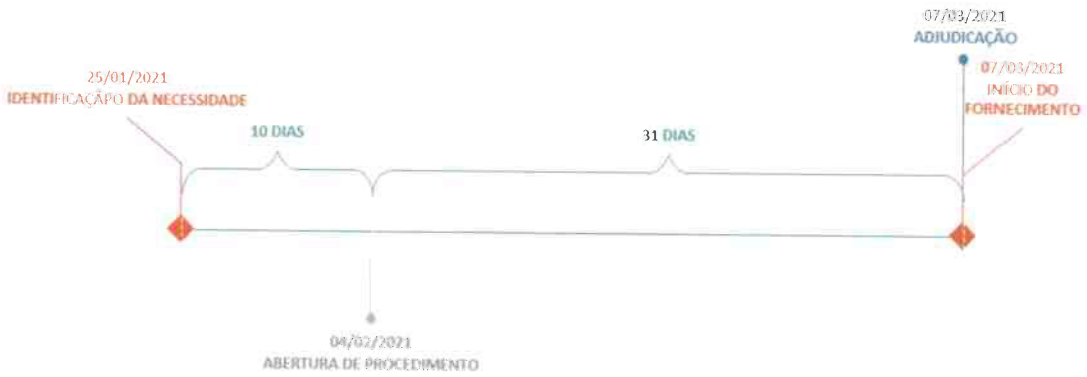


Em contraditório, Paulo Alexandre Matos Cunha, na qualidade de presidente da Câmara de Vila Nova de Famalicão no mandato de 2017-2021, vem alegar que *"ao longo de todo o tempo se constatava uma crescente incapacidade de atendimento de doentes Covid-19 e outros no Centro Hospitalar do Médio Ave, pelo que a «urgência imperiosa» e o estado de necessidade persistiam ao longo daquele período"*. Mais acrescenta que *"quanto aos atos que praticou, constata-se que a 29/10/2020 proferiu despacho de abertura do procedimento, a 02/11/2020, proferiu despacho de adjudicação, a 04/11/2020 outorgou o contrato de empreitada e a 05/11/2020 consignou os trabalhos"*, verificando-se, assim, *"que entre a decisão de abertura do procedimento e a consignação dos trabalhos mediaram apenas 7 dias"*, sendo que, *"quanto aos factos anteriores a 29/10/2020 (momento da abertura do procedimento) maxime o momento da identificação da necessidade de adquirir, estava em causa matéria de índole técnica da responsabilidade dos serviços municipais"*.

h. Em 06 de maio de 2020, o operador *Tipo Linha, Lda.* apresenta um orçamento ao Município de Loures para a venda de 50 000 máscaras sociais personalizadas. A 21 de maio os serviços do gabinete de apoio à presidência apresentam a proposta de aquisição referindo tratar-se de uma *"medida urgente, imperiosa e imediata"*, acrescentando não existir *"a possibilidade de cumprir os prazos exigidos para outro tipo de procedimento"*, ocorrendo o despacho de adjudicação pelo presidente de câmara apenas a 25 de junho (50 dias após o documento inicial), tendo os bens entrado no município apenas a 11 de agosto (97 dias).



i. A 25 de janeiro de 2021, a *Divisão de Intervenção Social* do Município de Loures efetua uma proposta de "*aquisição de bens alimentares e outros, considerando os sucessivos estados de emergência e/ou calamidade*". A autorização para abertura de procedimento por ajuste direto de urgência imperiosa e a posterior adjudicação à empresa Sogenave, S.A., ocorreram por despacho do presidente da câmara a 04 de fevereiro e a 07 de março, respetivamente (41 dias após aquela informação inicial).



No contraditório remetido[126], o Município de Loures alegou que o tempo decorrido nos procedimentos identificados se justifica pelo *"contexto vivido na altura de crise pandémica com a consequente destabilização social e económica (...) o que, naturalmente, impôs adaptação dos recursos humanos a esta nova realidade, alteração de procedimentos e outro ritmo processual e procedimental".*

Acrescenta que *"no Manual de Apoio à Contratação Pública do Município de Loures, encontra-se previsto que os ajustes diretos tenham uma tramitação média entre 10 e 40 dias, a Consulta*

[126] Sufragado em contraditório pessoal pelo presidente da Câmara Municipal em exercício de funções no mandato autárquico 2017-2021.

Prévia entre 15 e 60 dias e o Concurso Público entre 45 e 60 dias (quando com publicação no DRE) e entre 90 e 180 dias (quando com publicação no DRE e no JOUE) e o Concurso Público Urgente entre 20 e 30 dias." e continua, referindo que os procedimentos em causa ultrapassam em poucos dias – 1 e 10 dias – o tempo máximo esperado para o ajuste direto.

Pelas alegações apresentadas, o Município de Loures admite que não conseguiu tramitar de forma compatível com uma situação de urgência imperiosa (aferida inevitavelmente num curto espaço de reação) os procedimentos em causa, mas que o atraso *"seria ainda maior nos demais procedimentos de cariz concorrencial"*, facto que atribui à limitação nos recursos humanos, não tendo sido possível, nos procedimentos identificados, e não obstante o tempo decorrido, efetuar consultas preliminares ao mercado.

203. Relativamente a estes e outros procedimentos, assumindo-se o 'tempo' como fator determinante, afigura-se ter decorrido prazo suficiente para questionar a sua qualificação como '*imperiosamente urgentes*' ou mesmo até como '*meramente urgentes*'.

204. Sublinha-se que não se questiona a necessidade da aquisição dos bens ou serviços. O que se coloca em crise é a existência de '*genuínas razões*' de urgência extrema, sobretudo depois de ultrapassado o primeiro período pandémico.

205. Como já anteriormente referido, em algumas situações, esta constatação poderá ser explicada por um erro de perceção eventualmente incorporado pelas entidades adjudicantes: *encontrando-nos num contexto emergencial, todas as aquisições relacionadas com a pandemia são urgentes (ou muito urgentes)*.

206. Na prática, porém, o que se verificou foi que as aquisições, sendo necessárias, podiam ter sido preparadas e concretizadas com mais transparência e com recurso à concorrência, havendo condições temporais para lançar outras figuras procedimentais – consultas prévias (como prescrito pelas orientações nacionais e comunitárias) e até concursos públicos[127] – ou, pelo menos, para efetuar consultas preliminares ao mercado, o que, genericamente, não ocorreu.

[127] A título de exemplo, o Município de Loures, também invocando o estado de emergência e de saúde pública, emergência social e urgência, tramitou um concurso público em 35 dias.

TRIBUNAL DE CONTAS

4.1.1.3. Estrita necessidade

207. Outra perspetiva de análise a incidir na fundamentação relaciona-se com a *estrita necessidade*, exigindo-se cautela na duração do contrato celebrado e na fixação das quantidades e características dos bens ou serviços a adquirir, evitando-se excessos.

208. Não é que os bens ou serviços adquiridos venham a ser desnecessários – por exemplo, as quantidades de máscaras ou desinfetantes nunca viriam a ser inúteis pois seriam sempre usados ou consumidos. Não incorrer em excessos significa ter sempre presente que se está a fazer uso de um procedimento excecional (ajuste direto por urgência imperiosa) o que, em coerência, implica estimar as necessidades imediatas pela fixação de prazos e quantidades. Para lá do que não é imediato, e sempre as condições temporais o permitissem, deveria adotar-se o procedimento não excecional legalmente exigido.

209. Da análise documental não resultou evidência de contratos de prestação de serviços e de aquisição contínua de bens que se estendessem desproporcionadamente no tempo, isto é, para lá do que seria razoável supor em termos de necessidades, na altura da sua celebração[128]. Assim, os compromissos contratuais foram acordados e executados em dias, semanas ou meses e, apenas em dois casos, os contratos tiveram um ano de vigência[129].

210. Quanto à fixação das quantidades (e características), os testes incidiram sobre a existência de diligências tendentes a efetuar um levantamento de necessidades, ainda que por aproximação.

211. É claro que as estimativas, sobretudo no contexto de emergência, são falíveis. Mas acrescentam transparência ao procedimento de aquisição porque exteriorizam um racional e uma metodologia, por mais simples que sejam. Sobretudo quando a decisão de escolher o fornecedor, independentemente do valor do contrato, é tomada num quadro de grande discricionariedade, é importante explicitar, por exemplo, a razão porque se adquirem 48 000 litros de desinfetante.

212. A este propósito, e em termos genéricos, pode referir-se que da documentação analisada não se extraem evidências de que foi efetuado, pelas entidades adjudicantes, um esforço para estimar as quantidades necessárias ou para demonstrar uma lógica subjacente à sua fixação.

---

[128] Uma vez que nos contratos de aquisição de bens (na modalidade não contínua) e de realização de empreitadas, as prestações contratuais se esgotam com a entrega, a questão do prazo desproporcionado poderia apenas colocar-se nas aquisições de serviços e no fornecimento contínuo de bens.

[129] Ambos relativos ao aluguer de contentores e módulos pré-fabricados, adjudicados pelos municípios de Albufeira e Tavira, com o valor contratual de €74 987 e €122 758, respetivamente.

213. Há, ainda assim, fundamentações que conferem uma justificação lógica para as quantidades adquiridas. Foi o caso do procedimento lançado pelo Município do Seixal em que a fixação de 93 000 máscaras sociais teve por objetivo assegurar 50 semanas de distribuição de máscaras aos trabalhadores municipais (10 unidades por trabalhador, considerando 4 horas de utilização contínua à média de duas máscaras por dia).[130]

214. Também o Município de Mafra demonstrou ter efetuado um levantamento de necessidades antes de lançar o procedimento de aquisição do serviço de refeições para crianças dos jardins de infância e do 1º ciclo do ensino básico com escalão A e B da ação social, identificando, por estabelecimento, o número de alunos que aceitaram a modalidade do serviço, tendo por objetivo assegurar refeições para 10 semanas.[131]

215. Não obstante, como referido, há genericamente uma ausência de estimação para as quantidades necessárias, o que torna os procedimentos aquisitivos em análise menos transparentes. Em certa medida, esta ausência de rigor e de justificações mais analíticas pode ser um reflexo da pressão e incerteza acrescida a que estavam sujeitos os serviços municipais.

216. Pelo seu valor contratual e por espelharem uma intensidade de resposta que se afasta bastante do que foi '*o normal*' assumido pelas diversas entidades adjudicantes, destacam-se quatro aquisições:

i. A aquisição, pelo Município de Cascais, de 3 700 000 unidades de EPI, por M€4,9, adjudicada ao prestador *Enerre, Lda.*, a 30 de março de 2020.

   Esta aquisição destinou-se a prover toda a área metropolitana de Lisboa (AML). Contudo, não foi evidenciada qualquer nota justificativa das quantidades que vieram a ser contratadas[132], algo que poderia estar consubstanciado, por exemplo, em informações prestadas pelos restantes municípios da AML ou pelas necessidades mais prementes manifestadas pelos serviços de saúde[133].

   Em contraditório, o Município de Cascais refere genericamente que *"à luz do próprio princípio da prevalência da vida humana no âmbito do panorama constitucional europeu, atrasar a resposta às necessidades de combate à pandemia, a este nível, com vista à*

[130] Procedimento 29.

[131] Procedimento 38.

[132] 2 000 000 de máscaras cirúrgicas, 1 200 000 de luvas, 250 000 máscaras FFP2, 200 000 batas e 50 000 viseiras.

[133] Como aliás recomendava a OCDE no Guia "*COVID-19: Competition and emergency procurement*", disponível online: "*To assess the immediacy, types and volumes of such urgent needs, procurers should be in continuous communication with the units that will use the procured material, e.g. hospitals.*"

elaboração de estudos ou estimativas afigura-se não só contrário a esses mesmos padrões de juridicidade, como ainda violador das obrigações de gestão a que qualquer decisor público se encontra primordialmente vinculado".

Questiona, ainda, genericamente, *"Como poderia o Município despender tempo de preparação de estimativas – as quais, para que tivessem algum valor, deveriam ser naturalmente sustentadas em estudos ou cálculos que haveria, entretanto, que realizar – quando se deparava, dia após dia, com um aumento das necessidades sentidas ao nível dos fornecimentos abrangidos por estes contratos?"* mas depois acrescenta que, quanto a este caso concreto, *"foram contactados todos os Municípios integrantes da AML – consulta essa efetuada pela própria AML – a fim de ser efetuada a agregação de necessidades quanto aos bem necessários e que se poderiam adquirir".*[134]

Em resposta ao alegado, importa referir, quanto às diligências que o Município afirma terem existido, tendentes a determinar a '*agregação de necessidades*', que as mesmas não foram comprovadas nem foram, de alguma forma, incorporadas na documentação que instrui o procedimento.

Quanto às apreciações genéricas aduzidas, não se pode deixar de concordar, também genericamente, com as mesmas. Com efeito, a vida humana prevalece sobre a elaboração de estudos ou estimativas. Assim é, ou assim deve ser, quando a necessidade de fazer aquela defesa retira por completo espaço à justificação da *estrita necessidade*. Por outro lado, aceita-se (como já várias vezes reconhecido neste Relatório) que em determinadas fases do período pandémico, a urgência da reação possa secundarizar aspetos relacionados com o planeamento e fundamentação do procedimento.

Acontece que a ausência de fundamentação da estrita necessidade ocorreu ao longo de todo o período pandémico em análise. O caso que se identificou é apenas exemplificativo pelo número de quantidades adquiridas. Isoladamente, não suscitaria referência. Contudo, aquela prática omissiva foi constante e verificou-se em três dezenas de contratos celebrados entre o grupo autárquico de Cascais e o fornecedor *Enerre, Lda.*, com um valor acumulado de mais de M€ 13,5.

Ainda que se reconheça a necessidade dos bens, a perspetiva de que, ao longo da pandemia, determinada entidade adjudicatária se possa eximir da justificação da *estrita necessidade* no âmbito de aquisições diretas a uma entidade escolhida por si, sem sequer

[134] *Vide* contraditório completo no Anexo VI

ter havido comparação de propostas ou auscultação do mercado, afigura-se muito perigosa.

A ser assim, qualquer aquisição conexa com a pandemia (independentemente das quantidades), estaria legitimada apenas pelo contexto.

Com efeito, independentemente da perspetiva ou ângulo de análise que se queira adotar para abordar este tema, obviamente reconhecendo (como não poderia deixar de ser) o predomínio da integridade dos cidadãos, deve questionar-se se assegurar essa prevalência implica, em concreto, omitir diligências e fundamentação, raciocínio que se pode também aplicar à ausência de auscultação prévia ao mercado, matéria tratada mais adiante.

Deste modo, a solução equilibrada passaria sempre pela fundamentação que a lei e a jurisprudência estabelecem, ainda que se possa reconhecer que episodicamente, devido à efetiva falta de condições, designadamente temporais, essa demonstração pudesse não existir.

ii. A aquisição, por parte da empresa municipal Cascais Próxima, E.M., de 4 000 litros semanais de desinfetante[135], ao longo de três meses, pelo valor global de €600 000, adjudicação efetuada a 26 de março de 2020.

A empresa municipal lançou o procedimento enquadrando a aquisição com as competências de limpeza que lhe incumbem para o Concelho de Cascais e com a necessidade de garantir a desinfeção de diversos espaços públicos, mas nunca explicita, nas notas justificatórias, o racional subjacente às quantidades que vieram a ser contratadas ao operador *SOMA – Environmental Solutions, Lda.*[136], algo que poderia ser manifestado, por exemplo, pela indicação concisa dos locais a intervencionar, dos métodos de aplicação, do número de ações diárias estimadas e do tempo perspetivado para a manutenção da medida, bem como pela indicação das características e componentes dos produtos a utilizar.[137]

[135] 2 000 litros/semana por cada um de dois produtos desinfetantes que vieram a ser escolhidos (48 000 litros no total), ao preço de €11,89/l e €13,89/l.

[136] Empresa cuja atividade principal é a venda de equipamentos de limpeza urbana e que rubricou, com este procedimento, o contrato público mais avultado em termos de valor, no seu histórico.

[137] Boa parte destes produtos desinfetantes acabaram por ser aplicados por pulverização em espaços públicos ao ar livre.

Em contraditório, a Cascais Próxima, E.M. vem referir que *"se essas estimativas e métodos de cálculo são, naturalmente, sempre feitas pela Cascais Próxima, no ambiente excecional da conjuntura pandémica (sobretudo, no seu primeiro período), esse esforço saiu inevitável e claramente prejudicado, pela amplitude e novidade das ações a serem levadas a cabo."*

iii. A aquisição, pelo Município de Lisboa, de 150 000 "*kits de refeição social takeaway*" destinadas a pessoas carenciadas, isoladas, desfavorecidas e/ou vulneráveis, por M€1,1, adjudicada ao fornecedor *Gertal, S.A.*, a 6 de maio de 2020.

Os serviços municipais apenas se referem à previsão da quantidade de refeições (150 000) mas dos documentos não se extrai o racional desse número, algo que poderia estar sustentado, por exemplo, em informações, estatísticas ou levantamento de necessidade efetuadas por instituições ou redes de entidades de cariz social.

Em contraditório, o Município de Lisboa vem esclarecer que *"não só tais entidades estavam encerradas ou fortemente limitadas na sua atuação (...) como a CML dispunha, em exclusivo, de dados para proceder, ela própria, à previsão das refeições necessárias"* acrescentando que *"a mecânica constante no caderno de encargos previa que a CML apenas pagaria as refeições que viessem efetivamente a ser necessárias"*. É de referir, contudo, que os dados usados e o racional da previsão de quantidades não constam da documentação que instrui o procedimento.

iv. A aquisição, pela Cascais Próxima, E.M., de um designado "*equipamento de purificação e desinfeção de ar com eficácia contra o SARS-CoV-2*", por €277 200, adjudicada a 15 de janeiro de 2021 ao operador *Real Amplitude, Unipessoal, Lda.*[138]

A empresa municipal enquadrou a aquisição deste produto também no âmbito das suas competências na limpeza de instalações municipais, mas não justificou as quantidades adquiridas: 210 humificadores ao preço unitário de €200/unidade e 12 000 litros de desinfetante, ao preço de €19,6/litro.

Acresce que a descrição deste desinfetante faz alusão a um atributo duvidoso – ainda hoje se desconhece a existência de dispositivos que eliminem a circulação do vírus SARS-CoV-2 – e que terá inflacionado o valor do contrato.

[138] Operador sem histórico de contratos públicos.

TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto a este procedimento, a Cascais Próxima refere, em contraditório, o que não resulta das peças procedimentais, designadamente da sua fundamentação, que as aquisições *"foram estimadas tendo em conta o número de instalações municipais ou sob gestão municipal onde os mesmos seriam instalados"*, especificando-as.

Quando ao mencionado "atributo duvidoso", vem alegar que *"existem estudos que indicavam que os purificadores de ar (...) podem, efetivamente, reduzir os vestígios de SARS-Cov-2 no ar, tendo sido com base nessa convicção e pressuposto que a Cascais Próxima promoveu pela sua aquisição e instalação"*, *muito embora não identifique os estudos a que alude.*

217. Admite-se que o ambiente de incerteza vivido em determinadas fases do período pandémico, sobretudo no primeiro trimestre (situações i., ii. e iii.), pressionou os serviços municipais e os agentes decisores no sentido de se adotarem respostas céleres, imperando a ideia de que as quantidades a contratar seriam sempre necessárias, desvalorizando-se deste modo a criação de um racional para a sua fixação.

218. Mais contestável é a aquisição identificada em iv., não apenas pela quantidade e pelo preço, mas também pela duvidosa valência, numa altura em que já havia algum conhecimento científico acerca da circulação, propagação e características do vírus.

219. Voltando ao quadro global dos contratos, a ausência de um levantamento de necessidades e os contornos que antecederam o início de muitos procedimentos (antes da fundamentação ou de qualquer informação inicial ou preparatória, 48 dos 86 procedimentos[139] tiveram, como *ignição* ou evento prévio, a proposta comercial – que não assumia, note-se, a natureza de uma consulta preliminar exploratória[140], mas antes a de um pré-acordo que se veio a concretizar) fazem supor que, em pelo menos alguns casos, a fixação das necessidades parece ter sido definida pelo lado da oferta, hipótese real que sugere uma inversão da lógica da contratação pública: não é o adjudicatário que atende à chamada do adjudicante mas antes este que compra em função de uma oferta ou disponibilidade daquele.[141]

220. Esta circunstância é mais notória – pela cadência e valor das aquisições – na relação que se estabeleceu entre o grupo autárquico de Cascais (sobretudo o município) e o operador

[139] *Vide* Anexo IV.

[140] E que, em rigor, exigiria sempre a consulta a vários operadores.

[141] Este encadeamento inicial das operações pode ser mais compreensível para os períodos iniciais da pandemia e para alguns bens e serviços, pelas razões já sobejamente avançadas, mas não parece haver justificações para que se prolongasse no tempo, pois seria de esperar que as entidades adjudicantes incorporassem algum planeamento e exteriorizassem de forma mais precisa e completa as razões justificativas das aquisições.

económico *Enerre, Lda.*, sempre com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa, por meio dos seguintes contratos[142]:

Quadro 4 – Contratos celebrados entre o grupo autárquico de Cascais e a *Enerre, Lda.*

Ref.	Objeto do Contrato	Adjudicante	Preço	Data
1	Máscaras e luvas de proteção	Município de Cascais	361 500 €	17/03/2020
5	Material de proteção e termómetros	Município de Cascais	1 178 900 €	20/03/2020
7	Máscaras cirúrgicas/proteção	Município de Cascais	660 000 €	23/03/2020
11	Tendas- Hospital de Campanha (COVID-19)	Município de Cascais	55 000 €	30/03/2020
13	Diverso material de proteção – AML	Município de Cascais	4 857 500 €	07/04/2020
15	Botas de proteção e testes de despiste	Município de Cascais	285 000 €	07/04/2020
16	Material de proteção – AML	Município de Cascais	150 000 €	07/04/2020
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	894 900 €	21/04/2020
21	Material de proteção 'cobre cabeças'	Município de Cascais	150 000 €	21/04/2020
22	Pulverizadores	Município de Cascais	140 500 €	21/04/2020
23	Sacos de papel e álcool gel	Município de Cascais	92 000 €	22/04/2020
30	Fatos de proteção	Município de Cascais	410 000 €	05/05/2020
32	Máquinas de Produção de Máscaras	Cascais Próxima, EM	500 000 €	07/05/2020
33	Máquinas dispensadoras de máscaras	Cascais Próxima, EM	400 000 €	07/05/2020
(a)	Robot de Desinfeção e Esterilização UV	Cascais Próxima, EM	30 000 €	07/05/2020
37	Material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	850 000 €	19/05/2020
39	Máscaras de proteção	Município de Cascais	160 000 €	29/05/2020
46	Fatos de proteção	Município de Cascais	202 500 €	29/06/2020
57	Testes de rastreio ao Covid 19	Município de Cascais	120 000 €	17/08/2020
(a)	Sacos de papel para embalamento de máscaras	Município de Cascais	54 000 €	25/08/2020
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	214 500 €	22/01/2021
(a)	Cobre-sapatos	Município de Cascais	14 000 €	05/02/2021
83	Equipamentos de proteção individual	Município de Cascais	400 000 €	05/03/2021
84	Batas impermeáveis e descartáveis	Município de Cascais	235 000 €	12/03/2021
86	Termómetros e oxímetros	Município de Cascais	202 900 €	16/03/2021
	Total (25)		**12 624 700 €**	

(a) Contrato não incluído na amostra
Dados: Relatório n.º 8/2021 | Portal Base

221. Do rastreamento documental destes procedimentos, nunca se infere que as necessidades eram definidas pelo município, antes indiciando que eram determinadas pelo adjudicatário, que informava o que podia fornecer por meio da proposta comercial.

222. Com efeito, nos 25 contratos que envolveram estas partes, e até março de 2021, a fundamentação ou qualquer informação inicial ou preparatória da aquisição, ocorreram sempre após o

[142] Que envolveram a aquisição de, pelo menos, 9,3 milhões de unidades (máscaras, fatos de proteção, batas, cobre-cabeças, testes COVID, óculos e viseiras, pulverizadores, luvas, termómetros e oxímetros, entre outros).

orçamento do operador, sendo este documento posteriormente confirmado, sem alterações, pelo contrato e posterior fatura.

223. Deste modo, a documentação analisada parece indicar que, pelo menos em alguns destes casos, quer as quantidades, quer as características dos bens, foram definidas pelo adjudicatário ou pela disponibilidade que este apresentava.

224. Em aditamento, refira-se que, após março de 2021, a adjudicação direta àquele operador (ou a uma empresa sua associada[143]), ocorreu em mais 5 ocasiões:

Quadro 5 – Lista de contratos celebrados após 31/03/2021

Objeto do contrato	Adjudicante	Preço	Data
Material de consumo clínico	Município de Cascais	27 335 €	09/04/2021
Consumíveis para produção de M10,0 de máscaras	Cascais Próxima, E.M.	400 000 €	13/05/2021
Testes para deteção do SARS-CoV-2	Município de Cascais	300 000 €	17/05/2021
Equipamentos de proteção	Município de Cascais	105 400 €	07/07/2021
Consumíveis para produção de M5,0 de máscaras	Cascais Próxima, E.M.	200 000 €	19/08/2021
Total (5)		**1 032 735 €**	

Dados: Portal Base

225. Até agosto de 2021, no somatório, o grupo autárquico de Cascais celebrou com a *Enerre, Lda.* **30** contratos por ajuste direto com urgência imperiosa no valor de cerca de **M€13,7**.

226. Não se questiona a necessidade dos bens mas antes a inexistência de fundamentação para as aquisições e quantidades contratadas. A isto alia-se o facto de nunca ter sido demonstrado que houve, por parte do Município de Cascais e da Cascais Próxima, E.M., o cuidado de, pelo menos, efetuar consultas preliminares a outras empresas[144]. Foi como se houvesse um pré-acordo de contratação, sem limite temporal, de sucessivas prestações diferenciadas.

227. Quanto à definição das necessidades, merece ainda referência particular o contrato celebrado pelo Município de Loures com a empresa *Sogenave, S.A.*, no valor de €700 000[145], para fornecimento de '*bens alimentares e outros*' a 43 entidades de índole social que constituem a designada '*rede de apoio alimentar*' do Concelho de Loures.

228. A necessidade de intervenção subjacente ao procedimento foi justificada com os "*novos pedidos de apoio alimentar*" em decorrência dos efeitos económicos e sociais da pandemia[146].

[143] *Enerre, Pharma, Lda.*
[144] Com uma exceção: no procedimento 83, adjudicado a 16 de fevereiro de 2021.
[145] Procedimento 53.
[146] Cf. Informação 13/DCSH/CB/2020

229. Muito embora o objetivo inicial fosse apoiar aquelas entidades para fazer face ao acréscimo, o apuramento das necessidades (em quantidade e qualidade) não seguiu esse racional. Na verdade, o valor do contrato foi determinado *a posteriori,* já as prestações contratuais nele incluídas estavam na sua maior parte consumidas.[147]

230. Entre 09 de abril e 02 de julho de 2020, por correio eletrónico dirigido a todas as entidades daquela 'rede', a Divisão de Intervenção Social do Município de Loures formulou o pedido nos seguintes termos: *"Solicita-se que nos indiquem a quantidade de produtos alimentares de primeira necessidade consumidos semanalmente pela vossa instituição"*

231. De acordo com as respostas, os serviços municipais iam dando orientações ao operador económico para abastecer as entidades. Apenas em 05 de junho, o município decide fixar o *plafond* do contrato (€700 000) e iniciar o procedimento que viria a ser adjudicado a 01 de julho, isto é, no final das prestações.

232. Deste modo, o município iniciou uma 'conta-corrente' com a *Sogenave, S.A.* cujas prestações viriam a ser incluídas no procedimento a abrir, sem ter determinado a *estrita necessidade*. Na prática, ia fornecendo à medida da resposta aos pedidos semanais que, na verdade, nem indiciam a lógica de apurar o efeito do aumento da procura, mas sim o de concretizar um apoio em função de necessidades perduráveis reportadas pelas diversas instituições.

233. O não apuramento das necessidades (ou a sua não exteriorização tempestiva) é bastante evidente neste contrato celebrado entre o Município de Loures e a *Sogenave, S.A.* (por terem decorrido quase dois meses entre o início do fornecimento e as primeiras diligências formais para abrir o procedimento), mas pode ser igualmente assacado a todos os contratos identificados no Quadro 7 nos casos em que o início das prestações contratuais ocorre antes da fundamentação pelo que, em todos eles, não está demonstrado o cumprimento do requisito da *estrita necessidade*.

4.1.2. Orientações e recomendações

234. Ainda no parâmetro da *fundamentação* pretende-se, por último, aferir o cumprimento das orientações quanto à adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, bem como as recomendações que sublinham a utilidade de desenvolver diligências de auscultação ao mercado.

[147] Circunstância que se explica pelo facto de as prestações contratuais terem iniciado antes do procedimento, como adiante se verá.

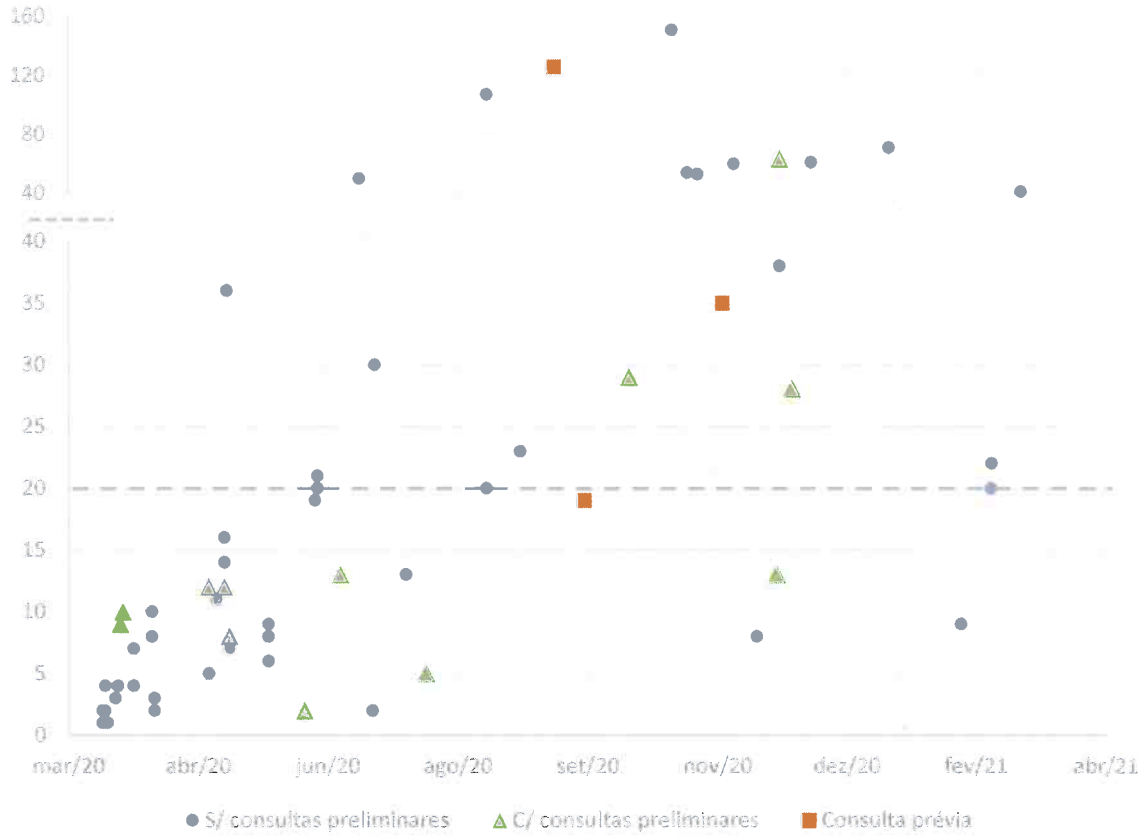
235. Analisada a documentação, constatou-se que dos 86 procedimentos analisados:

i. Em apenas 3 foi usada a consulta prévia;[148]

ii. Em apenas 14 se retiram evidências de terem sido desenvolvidas consultas preliminares ao mercado envolvendo mais do que um operador[149].

236. O gráfico seguinte identifica os contratos indicando o número de dias entre a identificação da necessidade e a aquisição:

Gráfico 5 – Ajuste direto | consulta prévia | consultas preliminares



Nota: Neste gráfico não constam 18 contratos cujas prestações iniciaram antes de existir procedimento ou adjudicação (cf. ponto 4.2.5) dos quais em apenas dois se encontram evidências de terem sido efetuadas consultas preliminares ao mercado (procedimentos 51 e 83)

Fonte: Elaboração própria | *Vide* Anexo III com a relação dos contratos

237. Como fica claro, mesmo tendo havido condições temporais para lançar a consulta prévia (ou outro procedimento mais concorrencial) ou, pelo menos, realizar consultas informais a fim de

[148] Procedimentos 61 e 65 (Município de Braga) e procedimento 75 (Cascais Próxima, EM)

[149] Procedimentos 10, 12, 25, 28, 29, 41, 52, 58, 63, 71, 73 e 76. Os procedimentos 51 e 83 - que não constam do Gráfico por serem analisados no ponto 4.2.5 - também foram objeto de consultas preliminares, pelo que, no total, são 14 procedimentos.

preparar a aquisição, as entidades adjudicantes na maior parte dos casos (mesmo os que ocorreram já após a fase inicial da pandemia), não o fizeram.

Nas alegações remetidas, o Município de Lisboa refere que ainda que não existam evidências documentais das consultas preliminares ao mercado, quando existiram *"por força da urgência imperiosa, as mesmas foram realizadas telefonicamente"*, acrescentando que *"ainda que se reconheça que o registo das consultas preliminares ao mercado pode e deve ser carreado para os processos que instruem o procedimento de contratação, deve reconhecer-se, também, que o CCP nada diz sobre as «formalidades» das consultas, nomeadamente sobre a possibilidade de as mesmas serem telefónicas, em casos como aquele com que nos defrontámos, de urgência imperiosa, pelo que a consulta não assumiu a forma escrita"*.

A autarquia refere, ainda, que especificamente quanto ao procedimento 62 (Serviços de limpeza e higienização) *"o cocontratante em causa já tinha prestado serviços no local e para o mesmo efeito"* tendo-se entendido *"contratar a mesma entidade, quer pela dificuldade de se proceder a consultas preliminares ao mercado (...) quer de forma a evitar a interrupção dos serviços"*.

238. Considera-se importante voltar a destacar que, tal como é sustentado na já por diversas vezes aludida Comunicação CE, e com referência a jurisprudência comunitária, quando é invocada a extrema urgência, a necessidade de adjudicação de um contrato tem de ser satisfeita sem demora, o que, na maior parte dos casos sob análise, não se verificou.

239. Ora, como sublinhado nessa Comunicação, *"a exceção não pode ser invocada para a adjudicação de contratos que demorem mais tempo do que aquele que seria necessário se tivessem sido utilizados concursos abertos ou limitados transparentes, incluindo os concursos acelerados (abertos ou limitados)"*, o que não sucedeu.

240. Num procedimento de ajuste direto, seria de esperar que a tramitação pré-procedimental e procedimental tivesse, essencialmente, as seguintes fases:

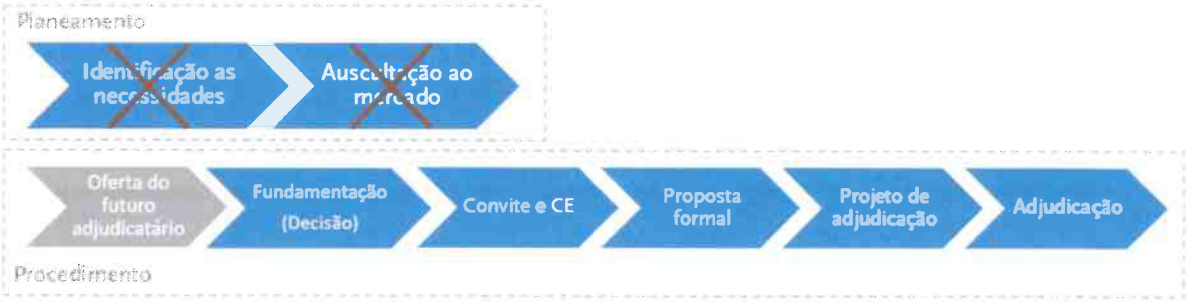
Figura 5 – Fases do ajuste direto



Fonte: Elaboração própria

241. Ora, aquilo que na prática ocorreu em muitos casos, e que na realidade apenas seria compreensível para aquisições marcadas por uma genuína urgência imperiosa, pode resumir-se nas seguintes fases:

Figura 6 – Ajuste direto | prática verificada



Fonte: Elaboração própria

242. Para além das questões de transparência e de concorrência, as consultas preliminares ao mercado são relevantes para definir o preço base. A sua subtração não contribuiu para a definição de critérios objetivos para a determinação do seu valor e também para a escolha do operador.

243. Nos casos analisados, na ausência de comparação de propostas, estes critérios objetivos não existiram.

244. Faz-se notar que a maior parte das entidades adjudicantes que optaram por não efetuar consultas preliminares ao mercado nem sequer exteriorizaram qualquer justificação quanto à escolha do adjudicatário. Algumas entidades adjudicantes acabaram por justificar a escolha com o 'conhecimento prévio', a 'proximidade geográfica' ou a 'experiência transmitida'.

245. Também aqui, pelo número de contratos celebrados e pelo valor contratual envolvido, cabe efetuar uma referência específica à relação comercial que se estabeleceu entre o grupo autárquico de Cascais (sobretudo, o município) e a empresa *Enerre, Lda.*.

246. Como já se referiu e agora se sublinha, pela análise da documentação relacionada com estes procedimentos, é seguro afirmar que, com uma exceção[150], os mesmos foram lançados sem que a montante fossem desenvolvidas sondagens ao mercado, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com os municípios de Sintra, Oeiras, Almada e Seixal, tendo estes demonstrado ter

[150] Procedimento 83.

efetuado consultas informais para preparar a aquisição de máscaras cirúrgicas e outro material de proteção.[151] / [152]

247. Se era compreensível que nos primeiros dias ou semanas da pandemia o Município de Cascais lançasse mão do operador que apareceu e lhe disponibilizou o material, já seria de esperar que, nos procedimentos subsequentes, tivesse empreendido tarefas de auscultação ao mercado.

248. Ao longo dos 13 meses em análise verificou-se, de forma reiterada, a ausência de consultas preliminares para um conjunto de contratos cujo valor acumulado supera largamente os M€12,0. Alargando o período de análise a todo o ano de 2021, atinge o valor de cerca de M€13,7.

249. Na verdade, ainda que se admitam condicionalismos diversos ao longo do período pandémico, a questão da falta de tempo parece ser pouco aceitável, uma vez que as consultas informais poderiam ser obtidas e documentadas em horas ou mesmo minutos.

250. Não tendo havido comparação de propostas, ficou por demonstrar que a *Enerre, Lda.* era mesmo o prestador melhor colocado para prover os bens e serviços tidos por necessários.

251. A título de exemplo, refira-se que, na oferta de máscaras cirúrgicas, a *Enerre, Lda.,* a 22 de abril de 2020, ainda propunha a outros municípios da AML um preço unitário de 0,60 €, tendo os municípios do Seixal e de Sintra, nessa mesma altura, adquirido por 0,49 € e 0,40 € a outros operadores, isto após terem efetuado uma consulta preliminar ao mercado. Serve esta comparação para referir que, pelo menos quanto ao preço, não é certo que a *Enerre, Lda.* oferecesse sempre a melhor proposta.

252. Sobretudo em procedimentos continuamente adjudicados ao mesmo operador, em favor da transparência, exigir-se-ia a demonstração (ou uma tentativa de demonstração) de que, para cada uma das aquisições, não existiam outros operadores com ofertas mais vantajosas.

253. O volume de encomendas enviadas pela *Enerre, Lda.* ao Município de Cascais foi tal, que existiram entregas para lá do que tinha sido acordado, originando adiante novos procedimentos

[151] Procedimentos 25, 28, 29, 63, 73, 76

[152] Questionado acerca da existência de consultas preliminares ao mercado, o Município de Cascais partilhou um conjunto de documentos que, na verdade, não são indicativos da realização das mesmas para os procedimentos em causa: uma tabela comparativa de preços de máscaras num documento 'em branco', não datado e que não identifica o serviço emissor; um quadro, não datado, do operador "JMV – Produtos hospitalares, Lda."; um e-mail de 22 de março de 2020 do operador *In Safe Hands – Unipessoal, Lda.* com proposta de mascaras, sem evidência de que a iniciativa tivesse partido do município; e um e-mail de 22 de abril de 2020, da iniciativa do operador *Profor – Segurança, Sinalização e Acessórios Elétricos, Lda.* com propostas para máscaras, viseiras e álcool gel.

Convidada a apresentar eventuais auscultações ao mercado, a Cascais Próxima, EM não remeteu qualquer documento.

entre as partes para formalizar essas entradas de bens[153], pelo que se poderá inferir que o município sabia sempre, de antemão, que iria voltar a adjudicar diretamente a esse mesmo operador.

No âmbito do contraditório, o Município de Cascais refere, múltiplas vezes, que previamente aos procedimentos em causa efetuou consultas preliminares ao mercado, facto que não comprovou aquando da solicitação da documentação procedimental, nem comprova agora em sede de contraditório.

Apesar da insistência de que efetuou consultas preliminares (que de qualquer forma não se encontram documentadas), o Município sempre vai questionando em sua defesa: *"Seria expectável que o Município de Cascais, ao invés de adquirir bens absolutamente necessários à salvaguarda da vida humana desde o dia inicial, antes procedesse à elaboração de consultas informais ao mercado, por escrito, a aguardar propostas de vários operadores?"*. Infere-se, das palavras da autarquia, que a avaliação que fizeram sobre a urgência em disponibilizar equipamentos nunca foi compatível com a comparação de propostas.

Ainda assim, sempre vai referindo que após essas consultas (não comprovadas) a continua escolha pelo operador *Enerre, Lda.* se relacionou com a sua disponibilidade: *"Assim sendo, quando o Município lograva encontrar um operador económico capaz de fornecer os bens nas quantidades e no tempo pretendidos, formalizava a sua adjudicação"*, acrescentando que *"a escolha do Município de Cascais foi evidente porque não poderia ser outra: selecionar o único operador económico capaz de responder às prementes necessidades sentidas no decorrer da pandemia, para ser capaz de prosseguir as suas atribuições"*.

Nesta sequência de factos e alegações que o presente Relatório já tem em conta, o que se afirma é que a maior parte dos procedimentos lançados e que envolvem a aquisição de material à *Enerre, Lda.* enfermam de falta de transparência. E não tinha de ser assim.

Dito por outras palavras, e procurando fugir a abstrações, não se afirma sequer que a *Enerre, Lda.* não era o único operador capaz e disponível para fornecer o material no tempo requerido. O que se afirma, novamente sem hesitações, é que essa demonstração ficou por comprovar aos olhos de quem, *a posteriori*, segue o rasto dos procedimentos.

Pode, efetivamente, analisar-se o tema sob a perspetiva mais extrema, na qual, aliás, o Município de Cascais sustenta toda a sua defesa, uma vez que assume que todo o período em análise foi

[153] Como foi o caso dos procedimentos 19, 23, 30, 46, 57, 81 e 83 – início das prestações contratuais antes do procedimento, situações identificadas no ponto 4.2.5.

igualmente marcado pelas disrupções no fornecimento e oferta de bens, circunstância que, aliada a outras, teriam continuamente colocado a *Enerre, Lda.* numa posição privilegiada junto da fonte de produção dos materiais e equipamentos necessários, cenário que na defesa aduzida é replicado para as três dezenas de contratos celebrados entre o grupo autárquico de Cascais e esse operador, identificados nos Quadros 4 e 5, e celebrados entre maço de 2020 e agosto de 2021.

Mas também pode, acredita-se, abordar a questão numa outra perspetiva: a que admite que a intensidade da urgência e das referidas disrupções foi diminuindo à medida que o tempo decorria, normalizando-se paulatinamente o mercado com o natural aparecimento de outros operadores em condições de propor ou concorrer, ainda que informalmente.

Uma ou outra perspetiva encontrar-se-ia verificada se o Município de Cascais e a Cascais Próxima, EM tivessem demonstrado que os procedimentos tinham sido antecedidos por consultas preliminares e tinha sido exercida a opção pela melhor oferta, em termos qualitativos, quantitativos e de prazos.

254. O não seguimento das orientações e boas práticas em matéria de consulta prévia ou consultas preliminares merece, ainda, mais três destaques, tendo em conta o número de contratos e o seu valor acumulado:

i. A adjudicação, pelo Município de Lisboa à empresa *Gertal, S.A.*, de 3 contratos por ajuste direto, para o fornecimento de refeições, no valor acumulado de mais de M€2,3.

   O Município de Lisboa, no contraditório enviado, vem referir que *"a opção da não realização da consulta preliminar ao mercado prendeu-se, de entre outros fatores, com o facto de a GERTAL ser a entidade que se encontrava, à data, nos refeitórios, a fornecer as refeições escolares, estando toda a dinâmica já montada e em execução, não se coadunando com a mudança de fornecedor (...) sob prejuízo de fortes constrangimentos para este fornecimento imediato e com uma elevada resposta social".*

ii. A adjudicação, pelo Município de Loures à empresa *Sogenave, S.A.*, de 3 contratos por ajuste direto, para o fornecimento de alimentos e outros bens, no valor acumulado de cerca de M€1,1;

iii. A adjudicação, pelo Município de Oeiras à empresa *Baias e Cascais, Lda.*, de 5 contratos por ajuste direto, para o fornecimento de serviços de alojamento, no valor acumulado de mais de €600 000.

No contraditório, o Município de Oeiras vem alegar que *"à data, nem todos os estabelecimentos hoteleiros mostraram disponibilidade para receber hóspedes potencialmente infetados e muito menos doentes, tendo muitas destas unidades optado por entrar em lay-off"*, acrescentando que *"a seleção do cocontratante teve subjacente a disponibilidade para alojar os profissionais de saúde, a capacidade do estabelecimento e a sua localização geográfica"*.

255. Ainda mais numa conjuntura em que estão afastados os limites previstos no n.º 2 do artigo 113º do CCP[154], deveria ter sido adotada a boa prática de efetuar consulta preliminar ao mercado contribuindo-se, desse modo, para a transparência e escrutínio da decisão.

256. Não tendo ocorrido, fica por demonstrar que as decisões tomadas foram as que melhor acautelaram a concorrência e, consequentemente, o interesse público.

257. Em termos retrospetivos, e numa abordagem mais sistémica, considera-se mesmo que o legislador poderia ter previsto expressamente no Decreto-Lei nº 10-A/2020 o dever de efetuar consultas ao mercado, optando por uma modulação idêntica à que utilizou em anteriores regimes excecionais de contratação pública[155], onde vigorou a obrigação de convidar pelo menos três entidades distintas para apresentação de propostas.

4.2. Termos contratuais e sua execução

258. Analisemos agora os termos de alguns elementos relevantes do caderno de encargos, como o objeto contratual e a sua especificação, o preço, os prazos de fornecimento e os prazos de pagamento, bem como a subsequente regularidade da execução física e financeira dos contratos.

4.2.1. Objeto contratual e sua especificação técnica

259. Como já referido anteriormente, com algumas exceções, não se encontraram procedimentos cujo objeto contratual não possa ser enquadrado num dos domínios definidos pelo regime excecional, isto é, que não satisfaçam o requisito do nexo causal com a pandemia.

---

154 *"Não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas."*

155 Vide Decreto-Lei n.º 87/2017, de 27.07, Decreto-Lei n.º 135-A/2020 de 02.11, Decreto-Lei n.º 70/2018, de 30.08, Decreto-Lei n.º 85/2018, de 25.10; Decreto-Lei n.º 168/2019, de 29.11

260. Contudo, em muitos procedimentos analisados, um dos aspetos mais críticos que se constatou na elaboração das peças procedimentais, designadamente do caderno de encargos, foi a insuficiente especificação técnica do objeto contratual.

261. Esta falha foi mais evidente nos primeiros procedimentos tendentes a adquirir máscaras ou outros EPI, e até de equipamentos de uso médico, mas não foi exclusiva da primeira fase pandémica, uma vez que se verificou também em aquisições ocorridas em outros períodos.

262. Assim, os termos do caderno de encargos de procedimentos lançados pelos municípios de Cascais[156], Oeiras[157], Seixal[158] e ainda pela empresa municipal Cascais Próxima, E.M.[159] são insuficientes ou omissos quanto às características do material ou serviço, nem sequer remetendo para fichas técnicas, certificados ou normas de certificação.

Em contraditório, o Município de Cascais veio alegar que *"cumpre explicar que as especificações fornecidas pelo Município de Cascais cumprem com os requisitos previstos no artigo 49º do CCP, na medida em que o objeto do contrato não justificava qualquer referência a determinado fabrico ou proveniência, a um procedimento específico que caracterize os produtos ou serviços prestados por determinado fornecedor, ou a marcas comerciais, patentes, tipos, origens ou modos de produção determinados"*, acrescentando, ainda que as especificações técnicas iam ao encontro das regras fixadas pela Direção Geral de Saúde (DGS).

Em resposta a estas alegações, refira-se, em primeiro lugar, que a questão previamente colocada nunca foi de natureza legal, mas sim de boa prática. Ainda assim, importa notar que o n.º 7 do artigo 49º do CCP estipula que as especificações técnicas devem ser formuladas em termos de desempenho ou requisitos funcionais, ou ainda por referência a normas nacionais ou europeias ou a homologações técnicas ou outros sistemas técnicos de referência, especificações que não foram adotadas nos procedimentos identificados.

Com efeito, pode mesmo dizer-se que nesses procedimentos a cláusula do caderno de encargos relativa às especificações técnicas nada mais concretiza do que as quantidades e a identificação do material. Assim sucedeu, também, com a proposta apresentada pelo fornecedor. Exemplificando, "1.000.000 de máscaras cirúrgicas", "10.000 luvas", "10.000 botas de proteção", "50 termómetros", "30.000 unidades de óculos de proteção".

---

[156] Procedimentos 1, 5, 7, 11, 13, 15, 16, 19, 22, 23, 30 e 46 (aquisições de equipamento de proteção individual).
[157] Procedimento 9 e 63 (aquisições de equipamento de proteção individual).
[158] Procedimento 55 (aquisição de serviços de limpeza e desinfeção).
[159] Procedimento 80 (aquisição de produto de purificação e desinfeção do ar).

Acresce que o caderno de encargos dos procedimentos identificados não remete para quaisquer normas ou homologações ou fichas eventualmente apresentadas aquando da proposta.

Quanto à alegação de que as especificações técnicas dos equipamentos de proteção individual, designadamente máscaras, iam ao encontro das regras fixadas pela DGS, faz-se notar que tal não resulta da documentação carreada. Essa condição, a existir, terá sido acordada com o fornecedor apenas verbalmente não tendo sido transposta para as peças procedimentais.

Nos procedimentos que celebrou numa fase mais avançada da pandemia, o Município de Cascais já procedeu de forma diferente e mais apropriada, criando uma ficha de especificação técnica onde incorporou as características principais do material, bem assim como referência a normas nacionais e europeias de homologação/normalização/segurança[160].

Em complemento, refira-se que as evidências apuradas têm o condão de confirmar o que já foi por diversas vezes referido no presente Relatório: afigura-se natural que as peças dos procedimentos desenvolvidos na fase mais inicial da pandemia espelhem o ambiente de dificuldade que então de vivia, sendo também necessário ter em consideração que muitas aquisições concretizadas pelos 'contratos COVID' não são usuais para as entidades adjudicantes da administração local.

A Cascais Próxima, relativamente ao procedimento em causa alega que *"pese embora se reconheça que o caderno de encargos possa apresentar algumas insuficiências quanto às especificações técnicas dos bens a adquirir, importará sempre referir que as mesmas se encontravam exaustivamente detalhadas no orçamento que havia sido preparado pelo operador"*. A insuficiência do caderno de encargos, parece-nos, poderia ser facilmente colmatada com uma referência específica ao orçamento que continha as especificações, ou colocando este como anexo, ficando, deste modo, ligados os documentos e caracterizado o material em causa.

O Município do Seixal, no seu contraditório refere que no procedimento estavam *"em causa serviços de limpeza sem grande especificidade ao nível das características do material ou serviço*

[160] Procedimento 86, celebrado a 16 de março de 2021, relativo à compra de Termómetros "características principais: Termômetro sem toque digital de infravermelhos; Material plástico e display LCD; Dimensões 150 mm * 110 mm; Peso ± 150 g; Regulamentação - Diretiva 93/42/CE | PPE Regulation (EU) 2017/745; Normas EN I55032:2015/AC:2016; EN55035:2017; EN 61000-3-2:2014 EN 61000-3-3:2013 ; EN 60601-1:2006 + A12:2014; EN 60601-1-2:2015" e relativo à compra de Oxímetros "características principais: Equipamento de medição não invasiva, da concentração de oxigénio no sangue (sem amostras de sangue) e do ritmo cardíaco; Proteção contra choques elétricos – Classe III; Alimentado por DC; Ambiente de operacionalidade entre os 5°C e os 40°C; Em conformidade com a normativa Europeia EN 61010-1:2010+A1:2019 e regulamentada pela Diretiva 93/42/CE e pela PPE Regulation (EU) 2017/745.
Ainda o procedimento 84, de 12 de março de 2021, relativo à compra de batas impermeáveis "características principais: Fabricada em polipropileno (não tecido), 40 gr / m2; Cor azul com punhos elásticos; Com fita de pescoço e cintura para um ajuste correto; Respirável e sem látex; Em conformidade com a norma EN ISO13485:2016.

e (...) a entidade que acabou por ser convidada já prestara serviços ao Município, já sendo conhecida a qualidade da sua prestação."

263. Diferentemente, na aquisição de máscaras, verificaram-se procedimentos em que as especificações foram espelhadas no caderno de encargos de forma consistente, tendo-se definido, para além do tipo e modelo, o desempenho mínimo de filtração, os níveis de respirabilidade, a capacidade de retenção e partículas.[161]

264. Ainda quanto às máscaras destinadas à utilização no âmbito da COVID-19, note-se que a Direção-Geral de Saúde emitiu diretrizes técnicas a 13 de abril de 2020, pelo que os procedimentos lançados após esta data poderiam fazer genericamente menção a essas orientações.

265. Aparelhos de utilização médica, como termómetros e oxímetros, também não foram, nos primeiros contratos, objeto de qualquer especificação técnica nas peças procedimentais, tendo sido adquiridos sem definição do tipo, escalas ou outras características de utilização ou funcionalidades.[162]

4.2.2. Preço

266. O anteriormente referido quanto à ausência de diligências preparatórias, já deixa, de certa forma, antever a forma como na grande parte dos casos se chegou ao preço. Com exceção para os 3 procedimentos lançados por consulta prévia e para os 14 antecedidos de consultas preliminares (casos em que o critério encontrado foi o do preço mais baixo ou mesmo o preço médio obtido), o preço contratual dos restantes 'contratos COVID' foi definido pelo adjudicatário.

267. Isto é, sem consultas, o preço contratado só teve um critério: a cotação dada pelo adjudicatário, bastando-se as entidades adjudicantes com as ofertas que os fornecedores lhes iam proporcionando, não se encontrando, na maioria dos procedimentos, evidências de negociações ou escolha comparada.

268. Em 69 dos 86 procedimentos analisados, as entidades adjudicantes aceitaram a primeira cotação apresentada. Uma oferta isolada, sem comparação.

269. Situações houve em que os preços apresentados em orçamentos eram inferiores, em metade, aos que vieram a ser acordados: a empresa municipal Cascais Próxima, E.M., adjudicou à *Enerre,*

[161] Procedimentos lançados pelos municípios de Vila Nova de Gaia (45), e Almada (76). Seixal (73).

[162] Procedimentos 5 e 19.

Lda., a 04 de maio de 2020, a compra de 400 dispensadores de máscaras pelo preço unitário de €1 000, quando a 18 de abril a mesma empresa lhe tinha facultado uma proposta para a aquisição do mesmo equipamento por metade do preço (€500)[163].

Em contraditório, a Cascais Próxima, E.M. argui que *"a fatura inicialmente junta dizia respeito a um outro tipo de dispensador que a Cascais Próxima optou por não adquirir dado se tratar de um tipo de dispensador de qualidade muito inferior e não se destinar a espaços exteriores"*.

A ausência de ligação e referência entre aquele orçamento inicial apresentado e a ficha do bem que veio a ser adquirido não permite, contudo confirmar documentalmente tal alegação.

270. O repentino aumento da procura mundial verificada no início da pandemia, justifica que nesse período tenham sido praticados preços exorbitantes na compra de EPI, ventiladores e outros aparelhos médicos e produtos usados em ações de desinfeção.

271. A título de exemplo, adquiriram-se termómetros a €98/unidade, pulverizadores a €810/unidade, óculos de plástico a €45/unidade, máscaras sociais a €2,77/unidade ou máscaras cirúrgicas a €0,89/unidade.

272. Mas os valores para alguns bens e em aquisições cronologicamente muito próximas divergiram substancialmente. Com efeito, também neste aspeto, a conjugada ausência de auscultação ao mercado e de especificações técnicas, envolve os procedimentos em opacidade, não deixando escrutinar ou entender a disparidade de preços que foram sendo praticados para o mesmo tipo de bens. Dão-se, como exemplo, os seguintes:

Quadro 6 – Diferentes preços para os mesmos bens

Nº	Entidade adjudicante	Data da adjudicação	Especificação dos bens	Preço unitário
5	Município de Cascais	20/03/2020	*"Óculos"*	11 €
9	Município de Oeiras	24/03/2020	*"Óculos"*	45 €
13	Município de Cascais	07/04/2020	*"Óculos"*	5 €
9	Município de Oeiras	24/03/2020	*"Viseiras"*	1,4 €
13	Município de Cascais	07/04/2020	*"Viseiras"*	9,0 €
5	Município de Cascais	20/03/2020	*"Fatos"*	15 €
9	Município de Oeiras	24/03/2020	*"Fatos"*	23,95 €
5	Município de Cascais	20/03/2020	*"Termómetros"*	98 €
9	Município de Oeiras	24/03/2020	*"Termómetros"*	45 €

[163] Refira-se que o modelo destes dispensadores de máscaras é atualmente vendido aos preços que variam entre 125,0 US $ e 175,0 US $ (dependendo as quantidades adquiridas), valores bastante inferiores àqueles que foram contratados, diferença ilustrativa das pressões inflacionistas e comportamentos especulativos a que alguns bens foram sujeitos sobretudo na primeira fase da pandemia. Ofertas disponíveis online.

Nº	Entidade adjudicante	Data da adjudicação	Especificação dos bens	Preço unitário
1	Município de Cascais	17/03/2020	*"Luvas"*	1,35 €
14	Município de Lisboa	02/04/2020	*"Luvas"*	0,40 €
19	Município de Cascais	21/04/2020	*"Luvas"*	0,60 €

Dados: Documentação dos procedimentos

Em contraditório, o Município de Cascais lembra que o mercado dos bens e serviços sofreu significativas consequências no que à estabilidade do preço diz respeito. Quanto ao quadro supra, e referindo-se exemplificativamente aos "óculos" adquiridos pelos procedimentos 5 e 13, refere que *"são materiais com especificações diferentes, o que, invariavelmente, faz refletir tal diferença no preço"*.

Não existem evidências que essa distinção de características não existisse. Mas dada a omissão das especificações técnicas nas peças procedimentais (abordada no subponto anterior), também não existem evidências de tal distinção.

Não está em causa a conduta, mas sim a sua fundamentação.

273. Exemplifica-se, ainda, a compra de 50 '*pulverizadores com ligação à corrente elétrica*' e 150 '*pulverizadores com bateria portátil*', adquiridos pelo Município de Cascais à *Enerre, Lda.* para aplicação e disseminação de produtos viricidas, ao preço de €380 e €810 a unidade. Em sítio algum da documentação procedimental os bens foram descritos de forma a aferir a proporcionalidade daqueles valores unitários.

274. Finalmente, quanto ao preço, cabe dar nota que os adiantamentos por conta permitidos pelo regime excecional[164] ocorreram em 23 dos 86 contratos analisados. A possibilidade desses adiantamentos foi, genericamente, consagrada nos respetivos cadernos de encargos. Verificaram-se, sobretudo, nos primeiros meses da pandemia para a aquisição de EPI ou aparelhos e equipamentos médicos.[165]

4.2.3. Prazos

275. Quanto aos prazos, relativamente a alguns procedimentos, verificou-se que certas cláusulas contratuais incluídas no caderno de encargos e relacionadas com as datas de fornecimento e de pagamento não foram cumpridas.

[164] Cf. n.º 6 do artigo 2º do DL n.º 10-A/2020.
[165] *Vide* Anexo V.

276. Concretamente, quanto aos prazos de fornecimento, constatou-se que, em 22 dos 86 procedimentos, a disponibilização dos bens ou a prestação dos serviços não respeitou o prazo contratualmente estabelecido.[166]

277. Esta circunstância foi particularmente notória em alguns procedimentos adjudicados pelo Município de Cascais à *Enerre, Lda.*, sendo que, ou os bens chegaram com muitos dias de atraso, ou apenas uma parte das encomendas era entregue dentro do prazo de 10 dias fixado no caderno de encargos[167]. Há, no entanto, que ter em conta que a disponibilidade do material em causa (EPI) estava fortemente condicionada na primeira fase pandémica.

278. Foi, ainda o caso de procedimentos lançados pelo Município de Loures.[168]

Quanto a este ponto, nas suas alegações, o Município de Cascais refere que *"Não obstante a urgência de obtenção dos bens, certo é que, por motivos completamente alheios às partes, a entrega dos bens estava fortemente condicionada por circunstancialismos que influenciavam diretamente na disponibilização de meios e técnicos para desempenhar as prestações contratualizadas."*

Mas sempre vai acrescentando que *"sempre se diga que não corresponde à verdade quando o Tribunal de Contas entende que alguns bens chegaram com muitos dias de atraso, na medida em que nunca se registou um atraso significativo na entrega dos bens, até porque as adjudicações foram definidas e realizadas com base no pressuposto da urgência da entrega"* e que *"todos os prazos de fornecimento definidos em contratos celebrados com a Enerre, Lda. eram normalmente cumpridos"*.

Vejamos, em concreto. Todos os procedimentos adjudicados à *Enerre, Lda.* definiram o prazo de entrega máximo de 10 dias, com início na data da adjudicação[169]. Nos procedimentos 1, 5, 13, 15, 19, 23, 37 e 39, e de acordo com a documentação disponibilizada, a última entrega ocorreu, respetivamente, 32, 99, 88, 35, 39, 25, 103 e 198 dias após a adjudicação. Existem, pois, evidências documentais para sustentar a observação de auditoria efetuada.

Ainda assim, admite-se a existência, em certas situações, de particularidades e disrupções na cadeia de fornecimento dos materiais em causa.

---

[166] *Vide* Anexo V.
[167] Procedimentos 1, 5, 13, 15, 19, 23, 37 e 39.
[168] Procedimento 34, 47 e 49.
[169] Vide cláusulas dos respetivos cadernos de encargos relativas ao "Prazo de fornecimento".

279. Relativamente aos prazos de pagamento, refira-se que em 51 procedimentos o pagamento ocorreu após o prazo contratualmente estipulado[170], sendo, também aqui, de destacar os vários contratos celebrados pelo Município de Cascais, cujos cadernos de encargos estipulavam o prazo de 48 horas após a receção das faturas, verificando-se que frequentemente o pagamento integral das aquisições foi efetuado para além desse tempo.

4.2.4. Condições de faturação e de pagamento

280. Considera-se importante fazer referência a uma importante prática de controlo que trata da ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e a liquidação dos valores referentes à prestação contratual (normalmente expressa numa fatura).

281. A adoção desta prática torna as operações mais rastreáveis e transparentes pois permite fazer uma associação rápida e direta entre o compromisso orçamental e a liquidação das prestações contratuais, sendo ainda mais premente quando determinado contrato dá origem a sucessivas faturas.

282. Com essa ligação expressa na documentação de suporte às operações, promove-se agilidade, segurança e controlo aos atos de conferência e pagamento, assegurando-se que nenhum é realizado sem dotação ou compromisso registado.

283. Analisada a documentação relativa às 86 aquisições, verificou-se que o caderno de encargos de procedimentos lançados pelos municípios de Guimarães[171], Loures[172], Matosinhos[173], Seixal[174], Tavira[175], bem assim como pelas CIM da Lezíria do Tejo[176], e pela associação de municípios do Vale de Sousa[177], não fazem referência expressa à adoção desta prática como condição de faturação e pagamento e dos contratos também não consta referência ao número de compromisso.

284. Na verdade, este requisito é mais do que um mero procedimento de controlo ou uma boa prática, uma vez que pode ser subsumido/a à norma que consta no n.º 2 do artigo 9º da Lei n.º 8/2012, de 21.02., que estabeleceu a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).

---

[170] *Vide* Anexo V.
[171] Procedimento 71.
[172] Procedimentos 34, 49, 70.
[173] Procedimento 79.
[174] Procedimentos 55 e 73.
[175] Procedimento 72.
[176] Procedimento 17
[177] Procedimento 8.

285. De acordo com esse preceito, os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de liquidação contenha um número de compromisso válido e sequencial, não poderão reclamar das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma.

286. Embora seja uma norma que se dirige diretamente ao agente económico, impende também sobre a entidade pública o ónus da sua verificação. A questão que se pode colocar é que, desde 2018, as sucessivas Leis do Orçamento do Estado têm excluído do âmbito de aplicação da LCPA os municípios (e freguesias) que cumpram os limites legais de endividamento e as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)[178]. Deste modo, os municípios que se encontrem nestas circunstâncias (e os fornecedores que com eles contratem), podem achar-se legalmente desobrigados a adotar esta prática.

287. Para promover a transparência e o rastreamento das operações, seria conveniente que o legislador clarificasse este *desvio* e assegurasse uma força normativa constante e plena a este requisito, o que, neste caso, poderia passar por determinar o afastamento de apenas algumas normas da LCPA ao invés de prescrever uma exclusão integral.

No contraditório, o Município do Seixal vem sublinhar que todas as faturas referentes aos procedimentos em causa *"referem o número de compromisso ou da requisição externa que tem o número de compromisso, pelo que se encontra verificada a prática de controlo através da ligação entre o processo de despesa e a liquidação dos valores referentes à prestação contratual"*, Efetivamente, é possível identificar nas faturas essa ligação, o que não afasta, em nosso ver, a boa prática de a consagrar expressamente no caderno de encargos como condição de faturação e pagamento. É esse, aliás, o sentido da observação de auditoria.

Nas suas alegações, o Município de Loures refere que *"nos contratos reduzidos a escrito (...) vem expressamente identificado o número de compromisso que permitirá que nenhum pagamento possa ser realizado, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido, uma vez que, ainda que o compromisso não venha referido na fatura, a Divisão responsável pelo pagamento das faturas não realiza qualquer pagamento das mesmas sem antes se assegurar da existência de compromisso para a despesa em causa"*.

[178] Naturalmente, esta exclusão não desonera os municípios que se encontrem nessas condições de cumprirem escrupulosamente as diferentes fases de realização de despesa, cujas regras se encontram noutros diplomas, designadamente no POCAL e no SNC-AP.

Faz-se notar, no entanto, que nos procedimentos indicados que envolvem o Município de Loures, os contratos não foram reduzidos a escrito.[179]

O Município de Guimarães refere em contraditório que *"no caso em concreto o fornecedor menciona na fatura o número da requisição interna que nos permite fazer a respetiva rastreabilidade"*.

Nas alegações remetidas, a AMVS defende que *"a inclusão de referência expressa no caderno de encargos à necessidade de colocação do compromisso orçamental na liquidação dos valores, concretamente nas faturas, sempre será irrelevante, uma vez que tal consubstancia uma obrigação legal dos agentes económicos, que sempre será aplicável independentemente de a mesma estar reproduzida ou não no caderno de encargos."*

Perante este conjunto de alegações, importa enfatizar que é uma boa prática de controlo formalizar no caderno de encargos as condições de faturação e pagamento.

4.2.5. Execução física dos contratos

288. Em termos simplificados, os procedimentos (mesmo os celebrados sob a égide do regime excecional) obedecem, no âmbito das regras de contratação pública e de realização de despesa, ao seguinte encadeamento.

Figura 7 – Fases do procedimento e da despesa



Fonte: Elaboração própria

[179] Tendo-se invocado a alínea c) do n.º 2 do artigo 95.º do CCP: por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade, é necessário dar imediata execução ao contrato.

289. Na análise efetuada às fases da formação do contrato e da sua execução, embora por vezes fosse difícil identificar, com rigor, o começo das prestações contratuais[180], em documentação relativa a 18 procedimentos constataram-se evidências de que se tenham iniciado antes da adjudicação e, desses, em 15, antes mesmo da abertura do procedimento[181] ou da verificação de cabimento orçamental.

Quadro 7 – Prestações contratuais anteriores à adjudicação ou procedimento

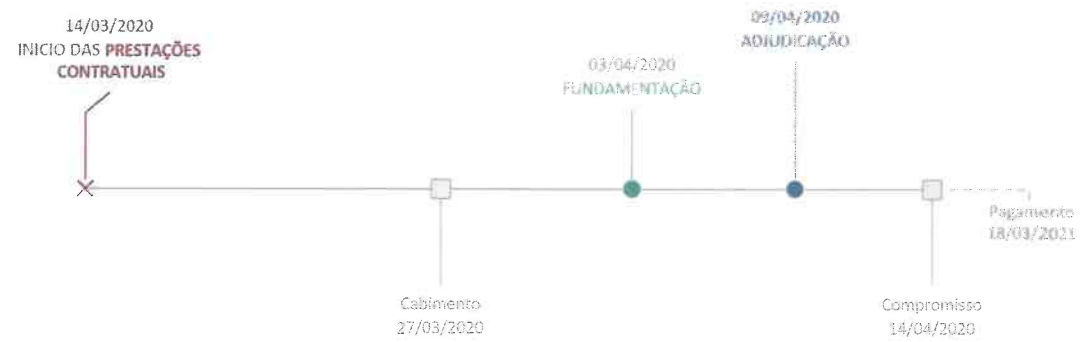
Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
14	Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas	Município de Lisboa	1 325 000	30/03/2020	06/04/2020
					
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	894 900	26/03/2020	06/04/2020
					

[180] Vide observações de auditoria do ponto 4.3.2.

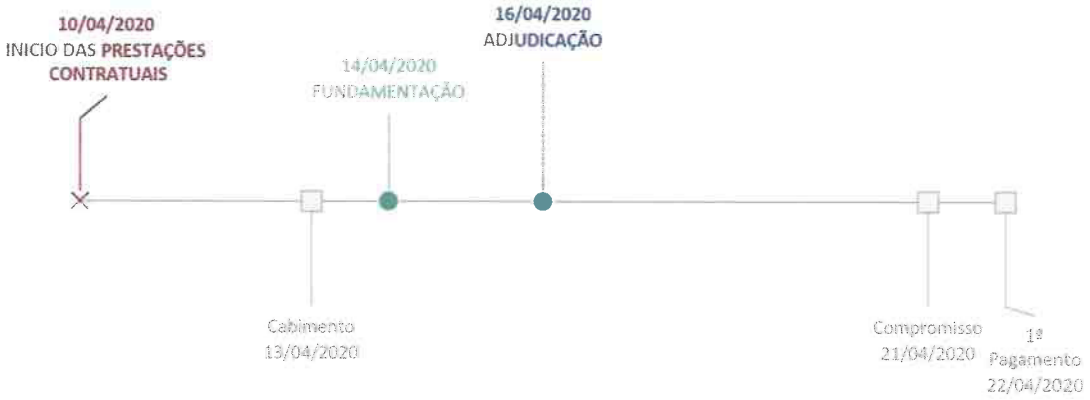
[181] Que se inicia, nos termos do artigo 36º do CCP, com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar

TRIBUNAL DE CONTAS

Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
20	Serviços de vigilância e segurança	Município de Cascais	367 057	14/03/2020	09/04/2020



23	Sacos de papel e álcool gel	Município de Cascais	92 000	10/04/2020	16/04/2020

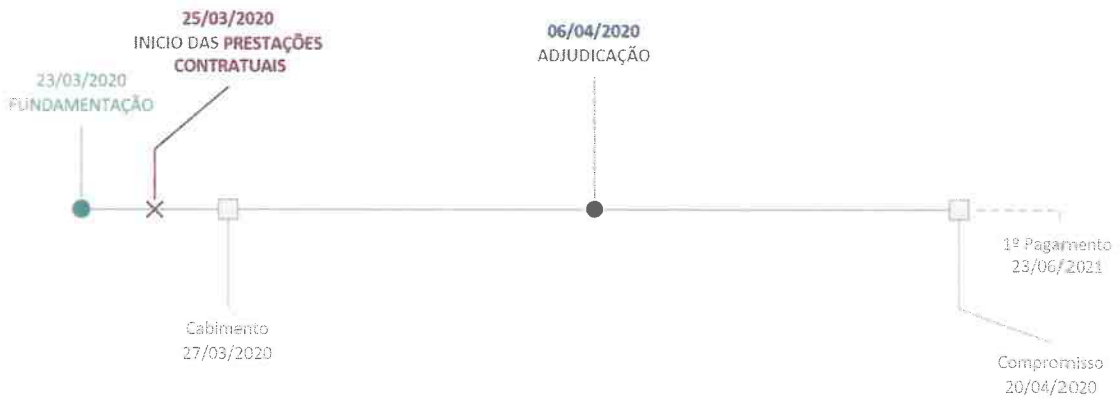


27	Refeições para pessoas em situação de carência	Município de Lisboa	992 156	16/03/2020	16/04/2020



TRIBUNAL DE CONTAS

Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
26	Refeições escolares	Município de VN de Gaia	100 000	25/03/2020	06/04/2020



30	Fatos de proteção	Município de Cascais	410 000	07/04/2020	21/04/2020



35	Alojamento	Município de Albufeira	125 000	20/03/2020	11/05/2020

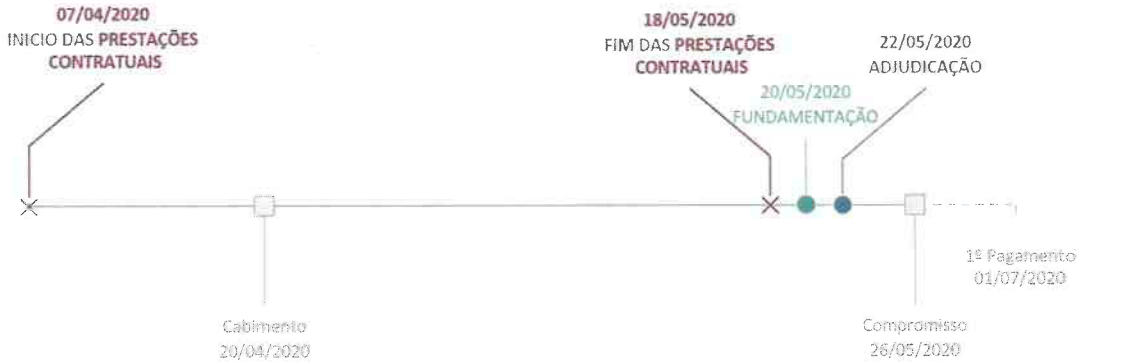


TRIBUNAL DE CONTAS

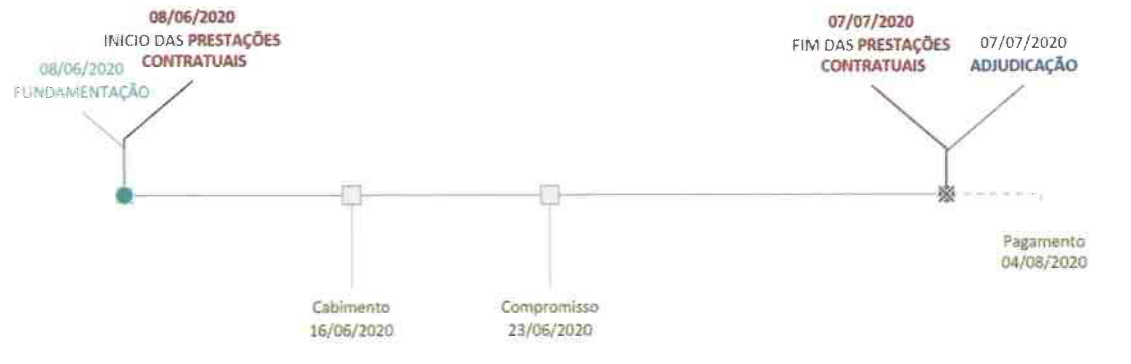
Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
38	Refeições escolares	Município de Mafra	223 511	16/04/2020	29/04/2020



46	Fatos de proteção	Município de Cascais	202 500	07/04/2020	22/05/2020

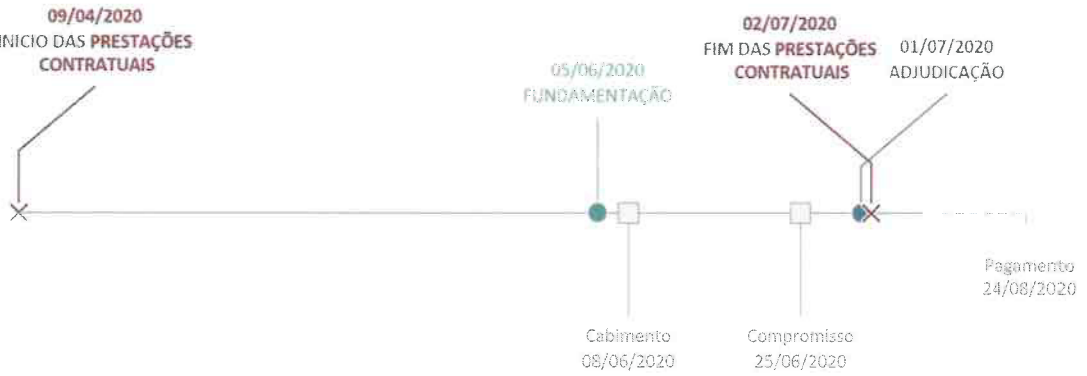


51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre-botas	Município de Loures	135 500	08/06/2020	07/07/2020

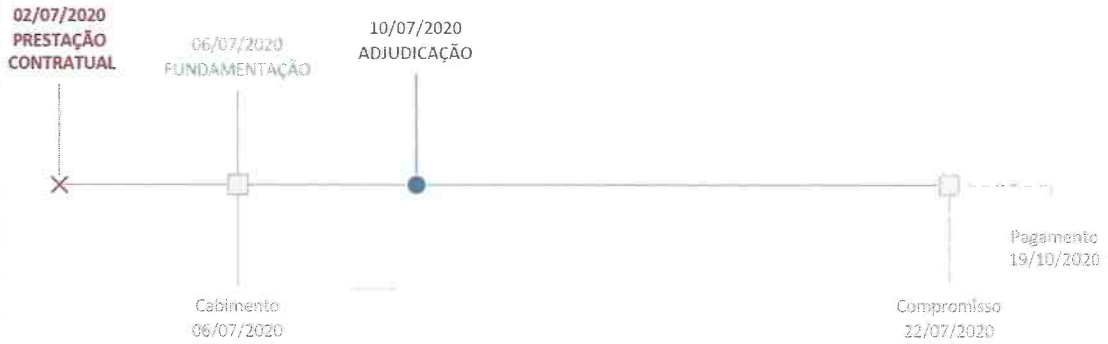


TRIBUNAL DE CONTAS

Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
53	Bens alimentares e outros	Município de Loures	700 000	09/04/2020	01/07/2020



57	Testes de rastreio ao COVID-19	Município de Cascais	120 000	02/07/2020	10/07/2020



62	Serviços de limpeza e desinfeção	Município de Lisboa	278 460	16/08/2020	28/09/2020



TRIBUNAL DE CONTAS

Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
64	Operadores de atendimento telefónico	Município de Cascais	83 280	01/07/2020	07/07/2020



77	Serviços de limpeza e desinfeção *	Município de Cascais	448 120	02/11/2020	20/11/2020



81	Material de proteção individual	Município de Cascais	214 500	16/11/2020	29/12/2020



Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
83	Equipamentos de proteção individual	Município de Cascais	400 000	10/02/2021	16/02/2021



Dados: Documentação remetida pelas entidades | Fonte: Elaboração própria

290. O regime excecional de contratação pública prevê, no n.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, que os contratos possam produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, mas não conferiu a prerrogativa de tal poder ocorrer antes.

291. Ainda que se esteja no âmbito da contratação pública emergencial com recurso ao ajuste direto de urgência imperiosa, continua a ser obrigatória a adoção de um conjunto de atos e formalidades documentalmente suportados para a formação de um contrato, exigindo-se, com referência ao início das prestações contratuais, procedimento pré-contratual e prévia adjudicação.

292. Ora, o que ocorreu nos casos identificados não foi mais do que a formalização de atos tendentes a constituir uma realidade que já estava encetada. Pode mesmo concluir-se que nos casos em apreço não estamos, em substância, perante atos de formação de contratos, mas sim de uma aquisição direta conformada posteriormente a um procedimento de ajuste direto[182]. Em certo sentido, uma aparência de procedimento.

293. Há que relevar que esta prática se verificou não apenas no período inicial da pandemia mas também ao longo do segundo semestre de 2020 e início de 2021.

[182] Sobre aquisição direta sem observância da tramitação específica de um qualquer procedimento pré-contratual tipificado no CCP, designadamente do próprio ajuste direto por urgência imperiosa, já se pronunciou sobejamente o Tribunal de Constas nos Acórdãos n.º 6/2014, de 29.04, 1ª S/PL; n.º 21/2014, de 28.10, 1ª S/PL; n.º 7/2015, de 03.03, 1ª S/PL; Acórdão n.º 08/2015 de 30.06, 1.ª S/SS e Acórdão n.º 26/2018 1ª S/SS.

294. Esta prática consubstancia uma completa inobservância do disposto na Parte II do CCP e do próprio regime excecional de contratação pública.

Quadro 7

A preterição total do procedimento legalmente exigido, consubstancia eventual nulidade dos atos praticados, atenta a *alínea l)* do n.º 2 do artigo 161º do CPA, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da *alínea l)* do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

295. Quanto às regras de realização de despesa, de acordo com a NCP26, o seu ciclo orçamental deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma encadeada: *inscrição da dotação orçamental* ⇒ *cabimento* ⇒ *compromisso* ⇒ *obrigação* ⇒ e *pagamento*. Este ciclo de despesa obedece a sequências e momentos. Assim, por exemplo, o *cabimento* deve ser reconhecido quando se decide assumir uma despesa e o *compromisso* no momento de assinatura do contrato, nota de encomenda ou requisição.

296. Dito por outras palavras, exige-se que as informações de cabimento e de compromisso sejam prévias à despesa. O que, nos casos expostos, não sucedeu.

297. Ora, o facto de as prestações contratuais se terem iniciado antes do lançamento do procedimento afastou o cumprimento de requisitos relativos ao ciclo orçamental da despesa, bem assim como a sua compaginação com a tramitação procedimental da contratação. Em consequência, nos procedimentos identificados no Quadro 7, o início das prestações contratuais ocorreu antes de uma decisão expressa pelos órgãos competentes devidamente suportada em declarações de cabimento e/ou compromisso orçamentais.

298. Assim, as práticas cronologicamente descritas configuram, igualmente, uma violação das regras orçamentais de realização de despesa pública, nomeadamente no contexto do SNC-AP, NCP26[183], bem como no quadro das regras aplicáveis à assunção de compromissos previstas na Lei n.º 8/2012, de 21.02[184] e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.[185]

Quadro 7 [177]

A violação das regras de realização de despesa pública, consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da *alínea b)* do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

[183] Mas também em contexto POCAL, designadamente a alínea d) do ponto 2.3.1.2.
[184] Artigos 5º, 6º e 9º
[185] Artigos 7º, 8º e 12º.

299. Ainda assim, fazem-se notar diferenças de abordagem nos diferentes procedimentos. Enquanto as informações e as peças dirigidas à formação dos contratos relativos aos procedimentos 14, 26, 27 e 38, assumem expressamente a natureza retroativa de parte das prestações, nos lançados pelos municípios de Albufeira[186] e Loures[187], essa circunstância é omitida e os termos contratuais cronologicamente iludidos.

300. Igual observação se pode apontar aos procedimentos lançados pelo Município de Cascais nos casos em que o fornecimento dos bens contratados havia já sido concluído aquando da adjudicação[188].

O Município de Cascais, em sua defesa, e em relação aos procedimentos identificados no Quadro 7, vem alegar que *"note-se que todos foram celebrados e executados com o estado de emergência em vigor, o que, desde logo, faz antever uma série de circunstancialismos que sustentam a aplicação, no que ora releva, do conceito jurídico de estado de necessidade"* defendendo, arguindo com doutrina e jurisprudência, que este instituto jurídico é plenamente aplicável aos casos em apreço e transponível para o âmbito da contratação pública emergencial em questão, embora o não tivesse invocado.

O Município vincou, ainda, na sua defesa que *"atuou em autêntico estado de necessidade, por via da premência das necessidades sentidas fruto da infeção por Covid-19. Note-se que os contratos ora em análise foram formados e executados em autêntico estado de emergência, que, lembre-se, esteve em vigor até abril de 2021"*.

Para o Município de Cascais *"dúvidas não restam de que a salvaguarda do interesse público diretamente relacionado com a saúde pública impôs-lhe a necessidade de proceder ao uso dos bens sem o competente procedimento estar finalizado"*, sublinhando que *"no que aos contratos visados neste específico ponto do Relatório diz respeito, sempre se diga que, na prática, não houve nenhum contrato em que as entregas fossem efetuadas na íntegra antes da adjudicação. Mais a mais (...) em nenhum destes contratos ocorreu qualquer pagamento antes da data da adjudicação, o que, não obstante a urgência na obtenção dos bens, indicia o estrito cumprimento das regras atinentes à despesa pública"*.

[186] Procedimento 35

[187] Procedimentos 51, 53 e 59

[188] Procedimentos 46, 57 e 81.

Finaliza, referindo que *"por tudo o que se expôs, não estão reunidos os pressupostos para que as situações apontadas sejam geradoras de responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da alínea l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC".*

Atentas as alegações, importa referir o seguinte.

Em primeiro lugar, é o próprio Decreto-Lei n.º 10-A/2020 que define os parâmetros e a resposta adequada ao estado de necessidade associado à pandemia, estabelecendo a delimitação da retroatividade admitida.

Por outro lado, nem todos os contratos celebrados pelo Município de Cascais identificados no Quadro 7 (nem a receção dos respetivos materiais), ocorreram em período de estado de emergência, que foi decretado, pela primeira vez, no dia 19 de março de 2020 através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18.03. Foi renovado por duas vezes e teve vigência ininterrupta até 02 de maio de 2020. Ainda em 2020, retomou-se o estado de emergência a partir de 09 de novembro, período que haveria de vigorar até abril de 2021.

Os procedimentos 57, 64 e 77 encontram-se, pois, fora das janelas temporais marcadas por esse estado de emergência declarado. Ainda assim, afigura-se que por si só, não é essa circunstância que poderia colocar em causa a aplicação do regime do estado de necessidade. Como também não justifica, *per si*, a invocação posterizada do estado de necessidade no âmbito dos procedimentos aquisitivos, embora se admita que auxilia na contextualização.

Com efeito, no abstrato, a ambiência pandémica pode preencher os pressupostos do regime do estado de necessidade: *"perigo eminente e atual, para um interesse público essencial, causado por uma circunstância excecional, não provocada pelo agente, só contornável ou atenuável pela inaplicação de regra estabelecida".*[189]

No concreto, parece-nos que determinados procedimentos, designadamente os lançados no primeiro trimestre da pandemia, a urgência em obter equipamentos de proteção individual e outros com grande premência na contenção do vírus e no tratamento da doença podem ser, efetiva e materialmente conformáveis ao regime.

Mais discutível será, com a mesma convicção, alargar este entendimento a fases subsequentes da pandemia, períodos em que já haviam desaparecido ou estavam muito mitigadas as disrupções que afetaram o mercado. É o caso dos procedimentos 77, 81 e 83.

[189] Vide Sérvulo Correia, em "Revisitando o estado de necessidade", contributo para os Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral. Abril de 2010, pág. 23, disponível online.

Em rigor, e para todos os procedimentos, o Município, que invocou o regime excecional de contratação pública criado para este quadro pandémico, na fundamentação deveria ter assumido que a situação de urgência era tal que a resposta pública se mostrava incompatível com essas regras, invocando expressamente o estado de necessidade agravado.

Por fim, apenas mais duas correções.

O Município de Cascais alega que não houve nenhum contrato em que as entregas fossem efetuadas na íntegra antes da adjudicação, o que não corresponde aos factos que resultam da documentação disponibilizada.[190]

Alega, ainda, que não tendo ocorrido qualquer pagamento antes da data da adjudicação – efetivamente, assim foi – é indicativo que um estrito cumprimento das regras da realização a despesa pública, o que também não pode ser constatado ou sequer deduzido, atendendo ao já referido nos § 310 a 313.

Nas alegações enviadas, o Município de Loures[191], relativamente aos procedimentos em causa identificados no Quadro 7, vem referir que *"conforme decorre dos respetivos processos, oportunamente enviados a esse Tribunal, todo o procedimento pré-contratual desenrolou-se em estrita obediência das disposições do DL 10-A e outras normas legais aplicáveis".*

As alegações, neste ponto, são relativamente vagas e nunca admitem expressamente que as prestações contratuais tiveram início antes do procedimento. Mas, vejamos em concreto.

Quanto ao procedimento 51 identificado, a documentação evidencia que a 08 de junho de 2020 chegaram à Câmara Municipal de Loures as primeiras unidades dos bens adquiridos por este procedimento adjudicado por despacho de 07 de julho exarado pelo vereador com competências delegadas. A chegada desse material está documentada na Guia de Transporte GT 001/20116102. Antes da adjudicação, haveria de chegar o restante material, cujo transporte foi titulado pelas GT001/20116107 de 16 de junho, GT001/20116124 de 25 de junho e GT001/20116152 de 07 de julho.

Contra a alegação enviada pelo Município, a documentação que instrui o procedimento evidencia, pois, a observação presente do Quadro 7, não se alterando a apreciação técnica.

[190] Como ficou patente no Quadro 7, no procedimento 81 o material foi, na íntegra, entregue nos dias 16 e 17 de novembro de 2020, tendo a adjudicação ocorrido a 29 de dezembro. Aconteceu, ainda, nos procedimentos 46 e 57.
[191] Sufragadas em contraditório pessoal pelo presidente da Câmara Municipal em exercício de funções no mandato autárquico 2017-2021.

Quanto ao procedimento 53, adjudicado por deliberação da câmara municipal na reunião de 01 de julho de 2020, as evidências documentais apontam o dia 09 de abril como o início da entrega dos bens alimentares e outros, como comprovado pelas Guias de Remessa com os números 8360786259/260/261, nas quais consta a verificação de "*Recebi, 09/04/2020*" seguido de assinatura do responsável pela receção dos bens.

Também aqui, ao contrário do que o Município alega, as evidências corroboram a apreciação técnica efetuada.

Ainda assim, dá-se nota que relativamente a este procedimento em concreto, aquando do trabalho de análise e no âmbito de solicitação de esclarecimentos, tentando obter a confirmação desta apreciação técnica, os serviços do Município de Loures referiam que *"A emergência da situação obrigou a uma rápida atuação do Município, sob pena de ver instalada uma crise social sem precedentes para além da crise sanitária, optando por agilizar a disponibilidade dos bens alimentares essenciais em momentos anteriores à elaboração do processo aquisitivo."*

No contraditório enviado, o Município de Vila Nova de Gaia reconhece que o contrato em causa produziu efeitos antes da adjudicação, "*estando o Município consciente da decisão assumida, bem como dos fundamentos que motivaram tal conduta, tendo, aliás, assumido, de forma transparente, a retroatividade do serviço no contrato celebrado*", acrescentando que nunca foi intenção "*aparentar a existência de um procedimento de contratação*", sendo que assim foi por haver constatação de que era necessário prestar com urgência os apoios alimentares em causa, acrescentando que muitas famílias encontravam-se "*em isolamento profilático, ficando impedidas de se abastecerem de géneros alimentares, impedindo uma alimentação diária conveniente*".

O Município de Albufeira, nas suas alegações remete para anteriores esclarecimentos que justificam a conduta pelas "*preocupações e necessidades demonstradas pelo Comando Regional de Emergência e Proteção Civil, assim como pelos vários agentes de Proteção Civil que compõem a Subcomissão Municipal de Proteção Civil de Albufeira no dia 17/03/2020, com o aparecimento crescente de casos Covid-19 no concelho assim como às incertezas do que os esperava*".

No seu contraditório, o Município de Mafra vem alegar que *"estávamos perante uma situação de natureza excecional ao nível social e humanitário (...) de urgência imperiosa (...) sendo ainda certo que, sublinha-se, as informações de cabimento e de compromisso orçamentais foram prévias à despesa realizada e as prestações contratuais se iniciaram após o lançamento do procedimento, por decisão expressa e competente, devidamente suportada e em consonância com a tramitação procedimental legalmente admitida na contratação pública"*.

Em resposta ao Município de Mafra reitera-se, apenas, as observações contantes do Quadro 7, isto é, que as prestações contratuais se iniciaram a 20/04/2020, antes da adjudicação e respetivo compromisso orçamental, ocorridos a 29/04/2020, não sendo, pois, correto afirmar que o compromisso orçamental ocorreu previamente à "despesa realizada" nem tão pouco sustentar que a tramitação procedimental foi a legalmente prevista, uma vez que, como já se afirmou, o legislador não conferiu a prerrogativa de os contratos produzirem efeitos antes da adjudicação.

Finalmente, o Município de Lisboa vem alegar, relativamente ao procedimento 27 identificado no Quadro supra, que o mesmo deve ser compreendido *"Perante as circunstâncias excecionais verificadas naquele momento (incontestavelmente não imputáveis ao Município), o manifesto interesse público subjacente e própria necessidade de preservar a vida das pessoas mais vulneráveis e carenciadas, garantindo-lhes o bem básico da alimentação"*, defendendo, ainda, que a *"denegação de uma resposta imediata, significava deixarem de estar asseguradas, para esta população, as condições mínimas de sobrevivência"*.

Quanto ao procedimento 14 identificado, refere que a situação aí descrita *"só pode ser vista à luz do contexto excecional vivido à data, contexto esse que nos parece ser atendível e capaz de afastar qualquer intenção dolosa ou mesmo uma ação negligente por parte do Município de Lisboa"*.

Quanto às regras orçamentais de realização de despesa, ainda que reconheça que os documentos de cabimento específicos foram emitidos apos o início das prestações contratuais, o Município vem também acrescentar que a 19 de março de 2020 foi feito um *"cabimento geral/chapéu"* para as aquisições de bens COVID, após alteração orçamental aprovada a 18 de março *"para alocar dotação orçamental a esta necessidade"*, pelo que os respetivos procedimentos tiveram sempre *"dotação orçamental e cabimento"*.

Analisados os factos e os termos dos contraditórios aduzidos pelos diversos Municípios que confirmam e realçam fortes circunstâncias atenuantes, não havendo lugar à identificação de infrações financeiras.

301. Por fim, a análise à execução contratual permitiu identificar os seguintes procedimentos, lançados pelo Município de Cascais e com o valor contratual acumulado de €1 000 000, cujas prestações foram suspendidas e não retomadas, tendo-se procedido à anulação dos respetivos compromissos.

Quadro 8 – Contratos com prestações contratuais suspendidas

Ref.	Objeto	Adjudicatário	Valor contratual	Valor faturado e pago	Anulação do compromisso
48	100 000 testes serológicos (COVID-19) em 6 meses	Dr. Joaquim Chaves, S.A.	500 000 €	28 000 €	472 000 €
50	100 000 testes serológicos (COVID-19) em 6 meses	Germano Sousa, S.A.	500 000 €	65 420 €	434 580 €

Fonte: Documentação enviada pelo Município de Cascais

302. De acordo com informações prestadas pelo município, "*em face de se ter verificado a desnecessidade de dar continuidade à execução dos contratos celebrados no âmbito dos procedimentos aquisitivos, foram os prestadores (laboratórios) informados desse facto*".

303. As cláusulas 2ª de ambos os contratos previam que o adjudicante poderia cessar os seus efeitos a todo o momento, "*desde que o interesse público assim o exija e seja apresentada fundamentação nesse sentido*", que, segundo os responsáveis municipais, veio a ser concretizada pela "*via verbal*".

304. A não formalização, por escrito, impede a rastreabilidade da decisão.

305. No decorrer da ação, verificou-se, ainda, que o procedimento 48 se encontrava registado em duplicado no Portal Base. Informados desse facto, os serviços municipais solicitaram o pedido de anulação do registo repetido.

4.2.6. Execução financeira dos contratos

306. A análise à execução financeira dos contratos consistiu na realização de testes analíticos à documentação contabilístico-fiscal emitida pelos adjudicatários no âmbito das prestações contratuais, bem assim como à documentação relativa aos respetivos pagamentos.

307. Essa análise documental permitiu identificar situações por regularizar relacionadas com o pagamento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) atenta a entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, de 07.05.

308. Este diploma estabelece várias medidas fiscais, entre as quais uma isenção de IVA para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19.

309. De acordo com o artigo 2º:

i. estão isentas de IVA as transmissões e aquisições intracomunitárias dos bens que estão identificados no anexo ao diploma;[192]

ii. adquiridos pelo Estado, pelas regiões autónomas ou pelas autarquias locais, bem como por *"qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, incluindo os institutos públicos"*;

iii. quando se destinem à sua distribuição gratuita ou à prevenção e tratamento da doença;

iv. e quando satisfaçam algumas exigências das diretivas comunitárias[193].

310. Mais refere o artigo 5º relativo à produção de efeitos que a isenção *"é aplicável às transmissões e aquisições intracomunitárias de bens efetuadas no território nacional durante o período compreendido entre 30 de janeiro de 2020 e 30 de abril de 2021"*.

311. Contudo, constatou-se que relativamente às transações identificadas no quadro seguinte, os montantes do IVA foram liquidados e pagos, não tendo sido objeto de regularização. Os montantes totalizam €587 545.

Quadro 9 – Valores do IVA por repor

Ref.	Adjudicante	Adjudicatário	Data da fatura	N.º da fatura	Valor do IVA
4	Município de Oeiras	Portable Benefit, Unipessoal Lda.	23/03/2020	CONS/50	11 178,00 €
9	Município de Oeiras	Space Medical, Lda.	30/03/2020	1/11951	362,25 €
14	Município de Lisboa	ENERRE, Lda.	06/04/2020	1538	304 750,00 €
6	Município de Oeiras	Space Medical, Lda.	09/04/2020	1/12025	1 656,00 €
4	Município de Oeiras	Portable Benefit, Unipessoal Lda.	13/04/2020	CONS/55	11 178,00 €
9	Município de Oeiras	Space Medical, Lda.	21/04/2020	1/12082	45 386,81 €
12	Município de Portimão	Draeger Portugal, Lda.	29/04/2020	20000041	4 050,00 €
29	Município do Seixal	PrestigeBubble, Lda.	06/05/2020	265	112 700,00 €
25	Município de Sintra	Ambex - Equipamentos, Lda.	08/05/2020	51/846	48 000,00 €
6	Município de Oeiras	Space Medical, Lda.	14/05/2020	1/12162	27 234,00 €
9	Município de Oeiras	Space Medical, Lda.	21/08/2020	1/12628	350,40 €
69	Município de Leiria	Belo Solutions, Lda.	18/11/2020	2020/140	20 700,00 €
				Total	587 545,46 €

Dados: Documentação enviada pelos municípios

[192] Onde contam, entre outros bens os dispositivos médicos, os EPI (máscaras, luvas, fatos, batas, cobre-sapatos, cobre-cabeças, tendas, proteções faciais, termómetros, oxímetros, desinfetantes)

[193] Designadamente, de os bens a adquirir não terem sido (nem virem a ser) objeto de outra isenção, de empréstimo, locação ou cessão a título oneroso ou gratuito sem que as autoridades competentes tenham disso sido previamente informadas (Diretiva 2009/132/CE).

312. Atendendo ao disposto no n.º 7 do artigo 29º do código do IVA[194] e às normas relativas à execução orçamental que constam da NCP26[195], estamos (ou podemos estar) perante uma não conformidade com a lei.

313. Embora, em todos os casos impenda sobre os municípios identificados o dever solicitar a retificação da liquidação e a consequente reposição no orçamento municipal dos valores pagos em excesso, importa distinguir as transações que ocorreram antes e depois da publicação do diploma, a 07 de maio de 2020.

314. Nas transações anteriores a essa data, a exigibilidade do imposto já se tinha verificado antes da publicação da referida Lei, cabendo ao contraente público iniciar o procedimento de retificação das faturas emitidas antes de 08 de maio de 2020[196], através da emissão de uma nota de débito ao fornecedor, ou solicitar deste a retificação das faturas pela anulação do IVA liquidado.[197/198]

315. Nas transações que ocorreram após 08 de maio de 2020, o IVA já não se mostrava exigível, tendo sido erradamente liquidado e pago, encontrando-se desde a emissão da fatura em desconformidade com a lei, havendo que proceder à reposição dos valores.

316. Em ambas as situações, só a regularização das operações assegurará, de forma clara, que o erário público não é lesado. Acresce que impende sobre os municípios o dever de repor no orçamento municipal valores que dele saíram indevidamente, ainda que, em alguns casos, essa constatação se tivesse verificado *a posteriori*.

Em contraditório, todos os municípios visados no Quadro 9, a saber, Leiria, Lisboa, Oeiras, Portimão, Seixal e Sintra vieram informar e comprovar que já encetaram as necessárias diligências junto das empresas fornecedoras a regularização do pagamento de IVA.

---

[194] "*Quando o valor tributável de uma operação ou o imposto correspondente sejam alterados por qualquer motivo, incluindo inexatidão, deve ser emitido documento retificativo de fatura*". Nos casos em concreto, a retificação da fatura não respeita ao valor tributável, mas apenas ao valor do IVA liquidado na fatura. Com a emissão dos respetivos documentos retificativos seguir-se-ia a reposição das verbas pagas em excesso.

[195] Reposição aplica-se nas circunstâncias em que ocorra por parte de uma entidade pública um pagamento a uma pessoa singular ou coletiva efetuado indevidamente ou por um valor que se revele excessivo. Nestes casos, aquela entidade deverá proceder ao pedido de reposição do valor pago indevidamente ou em excesso através da emissão de uma nota de débito.

[196] Data de entrada em vigor.

[197] Sobre este tema, *vide* Parecer da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) ISENÇÃO DE IVA Procedimentos de faturação da aplicação da isenção de IVA prevista para as transmissões onerosas de bens necessários para o combate à COVID-19 – Artigo 2º da Lei nº 13/2020, de 07.05. Disponível online.

[198] Se os municípios deduziram os valores do imposto que incidiu sobre os bens adquiridos, como permitido pela conjugação entre o n.º 3 do artigo 2º e o artigo 5º da Lei n.º 13/2020, salvo melhor opinião, terá de avaliar se o orçamento municipal fica prejudicado, procedendo à retificação do imposto em caso afirmativo. Vide o ofício-circulado n.º 30222 de 25 de maio de 2020 da Autoridade Tributária. Disponível online

317. Ainda no âmbito do IVA e da aplicação da Lei n.º 13/2020, dá-se conta da não liquidação e pagamento do imposto legalmente devido na transação referente à aquisição de equipamento de purificação e desinfeção de ar por parte da Cascais Próxima, EM.[199]

318. Efetivamente, a fatura emitida pelo fornecedor *Real Amplitude – Unipessoal, Lda.* não procedeu à liquidação do IVA, invocando, precisamente, a isenção prevista na Lei n.º 13/2020.

319. Ora, salvo melhor opinião, nesta operação não estavam reunidos os pressupostos de aplicação da isenção de IVA porque a empresa municipal está fora do âmbito subjetivo do diploma.

320. Com efeito, a formulação escolhida pelo legislador deixou de fora as empresas municipais, pois, na verdade, uma empresa municipal não constitui *um serviço, um estabelecimento ou um organismo, ainda que personalizado, de uma autarquia local, nem tão pouco é um instituto público*[200]. Não parece, pois, que as entidades públicas de natureza empresarial possam ser enquadráveis no perímetro de aplicação do diploma.

321. Adotando este entendimento, é de concluir pela inexistência de norma habilitante da isenção invocada, sendo o IVA da operação devido à taxa de 23%[201] a incidir sobre valor tributável de €277 200, perfazendo €63 756, impendendo sobre as partes o dever de regularizar as operações em conformidade.

Em contraditório, a Cascais Próxima, E.M. vem apresentar comprovativos de regularização, tendo sido emitida pelo fornecedor à empresa municipal a Nota de Crédito no valor de €277 200, seguida da Fatura com liquidação do IVA relativo à operação, no valor global de €340 956.

322. Por fim, dá-se nota de que o Município de Cascais iniciou, em novembro de 2020, as diligências de reposição do IVA liquidado e pago nas faturas emitidas pela *Enerre, Lda.* a partir de março de 2020, tendo já sido repostos €2 081 164.

4.3. Registo das operações

323. No âmbito deste parâmetro, os testes incidiram nos registos das operações nos diferentes subsistemas da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica. Recaíram, ainda, na documentação contabilístico-fiscal de suporte às transações, assim como na documentação de

[199] Procedimento 80.

[200] A formulação escolhida pelo legislador é, aliás, a usada em outras normas de natureza fiscal para prescrever a isenção de impostos (como por exemplo o IRC), não abrangendo as empresas municipais.

[201] Uma vez que os bens em causa não se encontram nas Listas anexas ao código do IVA: Lista I – Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida; Lista II – Bens e serviços sujeitos à taxa intermédia.

monitorização e controlo produzida com a chegada, conferência e distribuição dos bens e com a prestação dos serviços adquiridos.

4.3.1. Registo contabilístico

324. As entidades adjudicantes evidenciaram documentalmente que procederam ao registo, na contabilidade orçamental, das operações inerentes aos 86 contratos em análise, tendo remetido os respetivos registos de cabimento, compromisso e pagamento – ainda que, como já referido e nos casos também já identificados, alguns destes registos (cabimento e compromisso) tivessem ocorrido em momento posterior ao início das prestações contratuais, o que configura uma violação das regras de realização de despesa pública.

325. Evidenciaram, também, o registo das operações no subsistema da contabilidade patrimonial. Em função da sua natureza contabilística, as aquisições foram classificadas como ativos ou como gastos:

i. nas contas de balanço, como ativos, na "*classe 4 – Investimentos*", as empreitadas[202], as aquisições de equipamentos diversos[203], incluindo computadores portáteis e ainda ventiladores, embora nestes casos dos equipamentos médicos, porque foram doados, tivessem sido posteriormente abatidos.

ii. nas contas de resultados, como gastos, "*classe 6 - Gastos*", as restantes aquisições, designadamente EPI, desinfetantes, testes, bens alimentares e refeições, alojamento e outros serviços.

326. Relativamente ao registo das operações na contabilidade analítica, nomeadamente em centros de custos ou centros de responsabilidade, apenas não se encontraram evidências da sua execução em procedimentos lançados pelos Municípios de Braga[204] e Vila Nova de Gaia[205], pelas CIM do Alentejo Litoral[206] e do Tâmega e Sousa[207] e pela Associação de Municípios do Vale do Sousa[208].

---

[202] Procedimentos 41, 52, 58, 70 e 75
[203] Procedimentos 2, 3, 6, 11, 12, 17, 22, 32, 33, 42, 61, 82 e 86
[204] Procedimentos 61 e 65.
[205] Procedimentos 26 e 45.
[206] Procedimento 36.
[207] Procedimento 3.
[208] Procedimento 8.

TRIBUNAL DE CONTAS

4.3.2. Qualidade documental e registos de controlo

327. As observações que se impõem a este propósito relacionam-se, por um lado, com omissões e irregularidades detetadas na documentação contabilístico-fiscal emitida por alguns operadores, e, por outro, com a ausência de diligências de controlo por parte dos adquirentes públicos, designadamente na entrada/conferência/distribuição dos bens e da prestação dos serviços.

i) Documentação contabilístico-fiscal

328. Verificou-se que as faturas emitidas no âmbito de algumas aquisições (procedimentos 28, 29, 34, 36, 51, 53, 59, 63, 65, 67, 74 e 85)[209] não fazem menção ao número de compromisso orçamental, à requisição externa, ao contrato ou a outra qualquer referência que permita ligar a transação ao procedimento.

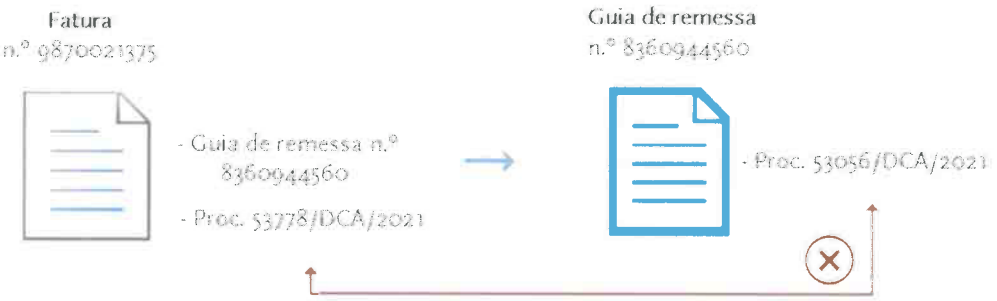
329. Tal como mencionado no ponto 4.2.4., esta omissão, para além de ignorar os termos constantes no n.º 2 do artigo 9º da LCPA, ilustra alguma falta de rigor na emissão dos documentos por parte do operador, e uma lacuna de controlo imputável ao adquirente por este não exigir, como condição de faturação e pagamento, que as faturas estabeleçam expressamente uma ligação direta com o procedimento.

330. Quanto a esta matéria, merece particular referência a documentação emitida no âmbito das prestações contratuais relativas aos contratos celebrados entre o Município de Loures e a empresa Sogenave, S.A. – procedimentos 53, 59 e 85 assinalados – para a aquisição de produtos alimentares e outros.

331. As faturas emitidas relativas aos dois primeiros procedimentos fazem menção a guias de remessa. No entanto, estas são omissas quanto ao procedimento a que se referem.

332. No procedimento seguinte essa documentação já indicava, na maior parte dos casos, o número de processo de compra atribuído pelo município. Contudo, verificaram-se incongruências entre algumas faturas e respetivas guias de remessa quanto à indicação do procedimento em causa. Exemplificando:

[209] Dos operadores PrestigeBubble, Unipessoal, Lda. (28 e 29), Catchawads Viagens, Lda. (34), Deloitte Technology, S.A. (36), Sérgio Correia, Importação e Exportação, Lda. (51), Sogenave, S.A. (53, 59 e 85), Elastron Portugal, S.A. (63), , Multipessoal Serviços, S.A. (65), Joaquim Peixoto Azevedo & Filhos, Lda. (67), AMC, Construções, Lda. (74).



333. Como ilustrado, enquanto a fatura faz referência ao processo interno n.º 53778/DCA/2021 (procedimento 85 objeto do presente Relatório), a guia de remessa respetiva alude a um outro processo anterior, o 53056/DCA/2021 (que corresponde, naturalmente, a um outro cabimento e compromisso orçamental e restante ciclo de despesa).

334. Sublinha-se que é apenas um exemplo, uma vez que esta discrepância ocorreu em, pelo menos, mais 2 faturas e 8 guias de remessa[210], apenas no âmbito da amostra.

335. Ora, esta constatação revela importantes incoerências entre operações de entrega e faturação relativas aos diferentes procedimentos. Há, inclusivamente, guias de remessa que não têm correspondência com nenhuma fatura.[211]

336. Não havendo um trilho documentalmente assinalado e uma relação inequívoca entre guias de remessa e faturas, o controlo e rastreamento das operações torna-se dificílimo (senão impossível), uma vez que estamos perante quatro procedimentos consecutivos[212] que, no seu conjunto, envolveram 447 faturas, 1 407 guias de remessa e, seguramente, muitos milhares de *itens*/produtos.

No âmbito do contraditório enviado, quanto a este ponto em concreto, o Município de Loures não rebateu, apenas remetendo a sua resposta para anteriores esclarecimentos onde dão conta *"da pressão colocada pela comunidade sobre as instituições sociais, decorrente da perda de rendimentos provenientes do trabalho (informal)"* e que o procedimento visou *"reforçar a capacidade das entidades sociais reduzindo deste modo a circulação de famílias/indivíduos*

[210] Fatura n.º 98700021386 (remessas n.º 8360944525/536/579/580); fatura n.º 98700021388 (remessas n.º 8360949814/856/857/858).

[211] Como aconteceu em entregas efetuadas em janeiro e fevereiro de 2021. Só para dar alguns exemplos, com todas as guias de remessa numeradas com 836092(...), com as 8360932(...), ou com as 8360939824/827/839/847/854/855/880/881/889 e 836087(...) relativas a mercadorias entregues em janeiro de 2021 e fevereiro de 2021.

[212] Pelo meio ocorreu um procedimento de concurso público atribuído à mesma entidade e que não faz parte da amostra.

evitando a sua concentração em espaço público sendo estes procedimentos adequados à mitigação da propagação da COVID-19".

337. Voltando ao quadro global dos contratos, a análise permitiu, também, identificar imprecisões ou erros em alguns elementos de informação complementar dos documentos contabilístico-fiscais emitidos pelos operadores.

338. Com efeito, existem casos em que as faturas indicam que os bens foram colocados à disposição do adquirente (ou os serviços prestados) na sua data de emissão, quando tal não correspondeu à realidade, ora porque a entrega se iniciou após aquela data e por vezes de forma diferida, ora porque os bens ou serviços já tinham sido fornecidos ou prestados há muito tempo.

339. Aconteceu em fornecimentos de bens ou na prestação de serviços aos municípios de Cascais (1, 5, 7, 11, 13, 15, 16, 19, 21, 23, 30, 37, 39, 46, 57, 81, 83, 84 e 86)[213], Lisboa (14)[214], Loures (34)[215], Oeiras (6 e 9)[216], Sintra (25)[217], Tavira (72)[218], Seixal (55)[219], CIM do Tâmega e Sousa (3)[220] e CIM da Lezíria do Tejo (17)[221].

O Município de Cascais refere em contraditório que *"a atuação dos operadores pautava-se por efetuar a emissão da fatura aquando do momento da adjudicação (ao invés de faturarem aquando da entrega dos bens)".*

O Município do Seixal defende, nas suas alegações, que regista *"a contradição no Relato (...) pois, por um lado, evidencia uma insuficiência da documentação contabilística no que respeita à indicação das datas de início e de término dos serviços, mas, por outro lado, refere-se a uma pretensa incorreção entre a data indicada na fatura sobre a colocação dos bens ou serviços à disposição e a data real da sua prestação".*

Parece, contudo, que não existe contradição. As observações insitas nos § 338 e 339, não se referem a uma *"insuficiência da documentação contabilística"* mas sim a efetivas incorreções quanto às datas relevantes. Em concreto, a fatura relativa ao procedimento lançado pelo Município do Seixal[222] refere que o início dos serviços ocorreu a 21 de agosto de 2020, data da

---

[213] Operador *Enerre, Lda.*.
[214] Operador *Enerre, Lda.*.
[215] Operador *Catchawards* Viagens, Lda.
[216] Operador *Space Medical* – Equipamentos médicos, Lda..
[217] Operador *Ambex* – Equipamentos, Lda..
[218] Operador *Algeco*, S.A..
[219] Operador *Action People*, Unipessoal, Lda..
[220] Operador *Cosmocentauro*, Unipessoal, Lda.
[221] Operador *Eurosafe*, Lda..
[222] Fatura n.º A2020/101

emissão da fatura, enquanto os serviços municipais referem que os mesmos se iniciaram a 27 desse mesmo mês.

340. Sublinha-se que alguns destes casos se relacionam com prestações contratuais já consumidas mas cuja faturação aguardou pela abertura e adjudicação do procedimento.[223]

341. Deste modo, as faturas que titulam as transações ocorridas em sequência destes procedimentos, prestam informações erróneas quanto ao momento em que ocorreu o fornecimento do bem e a prestação do serviço[224] o que dificultou, em certos casos, o rastreamento das operações aquando da entrada dos bens e da prestação dos serviços, como se verá no seguinte *item*.

342. Dá-se nota, ainda, de um adiantamento de 30% no valor de €153 594, relativo à aquisição de ventiladores pelo Município de Oeiras[225] que foi titulado por documento emitido pelo fornecedor sem qualquer valor contabilístico-fiscal, designadamente uma *fatura proforma*, situação que configura uma desconformidade com as regras legais de faturação. [226]

ii) Registos de controlo

343. Quanto à documentação de controlo evidenciada, a análise centrou-se nas diligências desenvolvidas aquando da chegada dos bens, da sua conferência (nos casos dos EPI, também com a sua saída e distribuição), bem como nas diligências relativas à demonstração da efetiva prestação dos serviços em quantidade e qualidade.

344. Refira-se, desde já, que amiúde, quanto à receção e conferência de bens, foi difícil ou impossível identificar a prática de tarefas de controlo físico e logístico. Genericamente não se encontraram evidências esclarecedoras do momento da sua chegada e conferência.

345. Efetivamente, poucas foram as entidades adquirentes que demonstraram ter produzido autos de receção e conferência (ou documentos equivalentes) com referência a datas e com a demonstração de que as tarefas destinadas a validar a quantidade e qualidade dos bens foram efetuadas.

346. Na verdade, não sendo a fatura o documento certo para aferir a chegada dos bens (como supra demonstrado), na ausência de guias ou autos produzidos pelo próprio adquirente, fica sem se

[223] Caso, pelo menos, dos procedimentos 27, 51, 53 e 62.
[224] O que pode configurar desconformidades quanto ao cumprimento de formalidades previstas no código do IVA.
[225] Procedimento 6.
[226] Designadamente as regras de faturação constantes no código do IVA e outros diplomas avulsos.

saber, ao certo, o momento da sua chegada. Em algumas encomendas, a existência de guias de remessa ou de transporte clarificou essa data.[227]

347. Em diversas situações, foi verificada incompatibilidade nas datas de referência de certos documentos.

348. É o caso do documento "GT 2020/46", datado de 20 de abril de 2020, relativo à guia de transporte de 7 ventiladores dos 9 adquiridos pela CIM da Lezíria do Tejo, quando dois dias depois o fornecedor indicou à CIM que tinha havido dificuldades na produção de 5 daquelas unidades.

349. É, ainda, o caso do auto de recebimento relativo à doação de 11 ventiladores pela CIM Tâmega e Sousa ao Centro Hospitalar Tâmega e Sousa com referência a 18 de março de 2020, quando, a essa data, ainda o equipamento se encontrava na fase de encomenda.

Em contraditório, a CIM Tâmega e Sousa vem esclarecer que *"a data correta e efetiva de entrega dos ventiladores foi o dia 3 de abril de 2020"*, acrescentando que *"erradamente, facto que nos é estranho, o Centro Hospitalar indica no auto de recebimento a data de 18 de março (...) Não havendo guia de entrega dos equipamentos, uma vez que a fatura atuou com esse propósito"*.

350. Concretamente quanto à conferência de bens, é de sublinhar que algumas entidades adquirentes exteriorizaram essa tarefa de forma contida, com um simples '*Visto*' nas faturas que, na verdade, não se sabe se está a confirmar os bens ou se está a confirmar a exatidão numérica do documento.

351. Mesmo assim, no caso de diversas aquisições efetuadas pelo Município de Cascais, verificou-se que a informação que era aposta na fatura "*Totalmente fornecida*", seguida de data, não correspondia à realidade, uma vez na maior parte dos procedimentos os bens chegaram dias, semanas ou até meses depois.

Nas suas alegações, o Município de Cascais veio referir que *"quando a fatura contém a informação de «totalmente recebida», sempre se diga que a entrega dos bens já tinha sido efetuada, mas não na totalidade, fruto da escassez da oferta de bens"*.

352. Para ilustrar a importância das tarefas de conferência, dá-se o exemplo da já mencionada aquisição, pela empresa municipal Cascais Próxima, E.M., de 48 000 litros de desinfetante, por €600 000. Ora, inexistindo qualquer documento ou evidência de diligências que atestem a

[227] Como foi o caso dos bens adquiridos pelo Município de Cascais à *Enerre, Lda.*

conformidade deste material, a entidade adquirente não pode garantir que os produtos rececionados tinham as caraterísticas e especificações técnicas que foram contratadas.

Especificamente quanto a esta aquisição, a Cascais Próxima, E.M. referiu em contraditório que *"a maioria colaboradores da Cascais Próxima estava em regime de teletrabalho, sendo que apenas as equipas de intervenção nas áreas de desinfeção e alguns colaboradores do armazém estavam a trabalhar presencialmente."*, facto que explica a não produção dos autos de receção e conferência, tendo acrescentado que a conferência era visualmente efetuada *"através da confrontação da correspondente fatura com a respetiva etiqueta/rótulo do recipiente, comprovando-se assim a correspondência do produto contratado e a respetiva quantidade entregue"*.

353. Deste modo, pela inexistência documental ou pela sua imprecisão, observa-se, genericamente, que não foram produzidas informações claras e rastreáveis aquando da receção e conferência dos bens.

354. No que concerne aos movimentos de saída e distribuição dos bens, principalmente dos EPI e equipamentos de uso médico, não se constataram documentos de controlo em relação a 5 procedimentos.

Em contraditório, o Município de Loures, relativamente ao procedimento 51, embora admita dificuldades, vem referir que o controlo de saída dos bens foi controlado pelos serviços, tendo remetido, a título de exemplo, um modelo de formulário de entrega de material.

355. Quanto aos contratos relativos à aquisição de serviços, as evidências documentais de suporte à sua prestação também são muito limitadas. Na maior parte dos procedimentos, não foram produzidos relatórios de execução, autos ou documentação equivalente que forneça informações precisas quanto ao seu início e término e quanto à conformidade com os termos acordados, designadamente ao nível da execução do serviço face às quantidades e qualidades contratadas.[228]

356. Para ilustrar as limitações da qualidade informativa da documentação disponibilizada, em aquisições relativas à prestação de serviços de aluguer de estruturas amovíveis[229], limpeza e higienização[230] ou de alojamento[231], em nenhum documento disponibilizado se consegue responder a questões tão simples como saber do início e término dos serviços.

---

[228] Ainda assim, nos casos em que se demonstra haver relatórios ou avaliações, os documentos são parcos ou omissos na prestação de elementos importantes como a marcação do início e fim da prestação dos serviços.

[229] Procedimentos 67, 68 e 72.

[230] Procedimentos 55 e 79.

[231] Procedimento 35.

357. Com efeito, seria importante que as entidades sistematizassem melhor a informação relativa à conferência e controlo dos serviços adquiridos, compilando, também, e quando possível, alguma documentação comprovativa da sua efetiva prestação.

358. Portanto, à semelhança do que se observou para a entrada e conferência de bens, também nas aquisições de serviços a verificação documental aponta para um deficiente acompanhamento e controlo, sendo inexistente ou muito contida a documentação que deveria sufragar a boa execução das operações.

359. A análise efetuada à execução física dos contratos e à respetiva documentação também permitiu identificar um caso em que o cumprimento das prestações contratuais não se encontra documentado.

360. Trata-se do procedimento lançado pela empresa municipal Cascais Próxima, E.M., para a aquisição de duas máquinas de produção de máscaras, no valor global de €500 000, adjudicado à *Enerre, Lda.,* contrato rubricado a 07 de maio de 2020.[232]

361. De acordo com as peças procedimentais, as condições de fornecimento incluíam a obrigação do adjudicatário assegurar a formação e técnicos para a montagem e manutenção do equipamento, assim como assistência técnica.[233]

362. Contudo, cotejada a documentação relativa ao procedimento e à execução do contrato, não se encontraram evidências de que a formação e a assistência tivessem sido prestadas. Embora os responsáveis pela entidade adjudicante asseverem o seu cumprimento, também referem que não existe qualquer registo documental comprovativo.

363. Acresce que, as ditas máquinas começaram a apresentar problemas mecânicos em setembro de 2020 e terão deixado de produzir em meados de novembro. Sem comprovativos de intervenção, manutenção ou arranjo, a Cascais Próxima, E.M. apenas referiu em sede de esclarecimentos que, contactada a empresa vendedora *Enerre, Lda.,* após inspeção efetuada, concluiu-se que na base da avaria estiveram "*tentativas de reparação e de uma eventual incorreta ou imprudente utilização das máquinas*", não se responsabilizando a vendedora pela garantia.[234]

364. Já após a inutilização das máquinas e da venda da unidade de produção de máscaras à empresa *ShininhJoy, Unipessoal, Lda.,* a Cascais Próxima, E.M. adquiriu, por duas vezes, à *Enerre, Lda.*, matéria-prima para fabricação total de 15 000 000 de máscaras (procedimentos identificados no

[232] Procedimento 32.
[233] Cf. clausulas 7ª e 8ª do caderno de encargos e do contrato.
[234] Esclarecimentos corroborados pelo contraditório.

Quadro 5), algo que apenas se afigurou possível com a incorporação dessa matéria-prima no processo de fabrico das máquinas propriedade da *ShiningJoy, Lda.*, empresa que se constituiu parceira da empresa municipal nas instalações da fábrica.

365. É, pois, de estranhar que tendo vendido a unidade fabril, a Cascais Próxima, E.M. tivesse continuado a comprar matéria-prima e a fabricar máscaras.

366. Segundo a empresa municipal, tendo-se agravado o cenário pandémico em janeiro de 2021, "*dadas as boas relações comerciais que a Cascais Próxima sempre teve com a Shiningjoy, esta empresa permitiu que a Cascais Próxima continuasse a produzir máscaras na "fábrica" (...) tendo-lhe inclusive disponibilizado, para o efeito, uma das suas máquinas de produção de máscaras, sem qualquer contrapartida financeira.*"

367. Neste contexto, a ausência de documentação comprovativa da separação entre o que era produção da *ShiningJoy, Lda.* e da empresa municipal, é demonstrativa que não se encontram definidos os contornos que delimitam a atividade de uma entidade privada e de uma entidade de natureza pública na produção de bens e subsequente disponibilização ao mercado, e cuja justificação poderá estar relacionada com outros contornos desta parceria, que pela sua especificidade serão objeto de análise autónoma.

368. O que no âmbito desta ação se pode constatar é que não existem documentos de suporte e controlo das operações que permitam o seu rastreamento e aferir a posição relativa dos intervenientes, podendo mesmo concluir-se pela opacidade quer na relação que se estabeleceu com a *Enerre, Lda.* no âmbito da assistência e garantias associadas à compra das máquinas, quer na relação com a *ShiningJoy, Lda.* na produção de máscaras.

TRIBUNAL DE CONTAS

CONCLUSÕES

As observações produzidas ao longo do presente Relatório permitem, com as limitações inerentes à natureza e contornos da ação, sustentar que:

> Embora se tenha verificado a existência de documentação inerente aos 86 'contratos COVID' analisados, existem evidências de sérios desvios de conformidade, designadamente quanto à verificação de requisitos do regime excecional de contratação pública e quanto ao cumprimento das orientações, recomendações e boas práticas em matéria de transparência e controlo.

Esta constatação genérica resulta das diversas conclusões que se podem inferir da leitura da Parte III do presente Relatório e que aqui se enunciam com referência ao universo dos contratos analisados:

a) A RASTREABILIDADE DOCUMENTAL

1. As fases de formação e execução dos 'contratos COVID' são documentalmente rastreáveis, havendo evidências de informações preparatórias e de enquadramento dos procedimentos, das peças procedimentais, da decisão de adquirir e adjudicar, e da sua execução física e financeira, salvaguardando as situações identificadas *[cf. ponto 3.]*.

b) FUNDAMENTAÇÃO: NEXO COM A PANDEMIA, URGÊNCIA IMPERIOSA E ESTRITA NECESSIDADE

2. Os 'contratos COVID' foram objeto de um esforço de fundamentação, contudo, quase sempre de forma vaga, sem atender a todos os requisitos que deveriam estar reunidos para a adoção do ajuste direto por urgência imperiosa *[cf. ponto 4.1]*.

3. Os 'contratos COVID' enquadram-se no escopo do regime excecional de contratação pública, sendo teleologicamente associáveis a pelo menos um dos cinco domínios aí estabelecidos, salvaguardadas as situações identificadas *[cf. ponto 4.1.1.1.]*.

4. Para uma parte considerável dos 'contratos COVID', o recurso ao ajuste direto assenta na fundamentação de uma situação de urgência que não foi evidenciada. Com efeito, descontado o início do período pandémico, genericamente, não se vislumbram sinais de que as entidades adjudicantes se deparassem com uma escassez de tempo que impedisse

a adoção de procedimentos mais abertos, designadamente, a consulta prévia. Registe-se que dos 86 contratos analisados, constatou-se que em 22 decorreram 20 ou mais dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação. Em nove desses casos, esse período ultrapassou mesmo os 40 dias *[cf. pontos 4.1.1.2* e *4.1.2.]*.

5. Genericamente, dos 'contratos COVID' analisados, não se extraem evidências de que a respetiva fundamentação se tenha baseado num levantamento de necessidades ou estimativas, visando demonstrar, pelo menos, uma lógica subjacente à fixação das quantidades adquiridas *[cf. ponto 4.1.1.3.]*.

c) O CUMPRIMENTO DAS ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

6. Mesmo tendo havido condições temporais, na maior parte dos 'contratos COVID' não foram seguidas as orientações para uso de outras figuras procedimentais – consultas prévias (como prescrito pelas orientações nacionais e comunitárias) ou até outros procedimentos mais concorrenciais –, optando as entidades adjudicantes pelo recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa. Nem sequer foram desenvolvidas diligências de auscultação do mercado pela realização de consultas preliminares – o que, entre outras limitações e riscos, dificultou a adoção de critérios objetivos na definição do preço e na escolha do cocontratante *[cf. ponto 4.1.2.]*.

d) OS CRITÉRIOS NA DEFINIÇÃO DO PREÇO E NA ESCOLHA DO OPERADOR

7. Em 69 dos 86 procedimentos analisados, as entidades adjudicantes aceitaram a primeira cotação apresentada pelo adjudicatário, não se verificando evidências de negociações nem fixação de critérios de escolha do cocontratante. *[cf. pontos 4.1.2., 4.2.2. e 4.2.5.]*.

e) PEÇAS PROCEDIMENTAIS

8. Em alguns 'contratos COVID' analisados, o respetivo caderno de encargos enferma de omissões ou insuficiências quanto às especificações técnicas dos bens a adquirir (16 procedimentos) e quanto à definição de condições de faturação e pagamento (10 procedimentos) *[cf. pontos 4.2.1 e 4.2.4.]*.

f) EXECUÇÃO CONTRATUAL

9. No âmbito da execução física dos contratos, verificou-se que as prestações contratuais inerentes a 18 'contratos COVID' iniciaram-se previamente à adjudicação e, desses, em 15, antes mesmo da abertura do procedimento ou da existência de cabimento, circunstâncias que configuram uma aquisição direta em completa inobservância das regras de contratação e das regras de realização de despesa pública *[cf. ponto 4.2.5]*.

10. No âmbito da execução financeira dos contratos, verificou-se que relativamente a 8 'contratos COVID' (12 faturas) não foram regularizados montantes de IVA pagos pelos contraentes públicos em transações que se encontravam isentas, atenta a entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, tendo-se já iniciado as diligências para a regularização dos valores *[cf. ponto 4.2.6.]*.

g) REGISTO DAS OPERAÇÕES E CONTROLO

11. As operações inerentes aos 'contratos COVID' foram genericamente registadas nos subsistemas da contabilidade orçamental e patrimonial e, com algumas exceções, no subsistema da contabilidade analítica *[cf. ponto 4.3.1]*.

12. No âmbito de alguns 'contratos COVID', a documentação contabilístico-fiscal emitida confunde o trilho das operações, uma vez que enferma de omissões ou imprecisões, designadamente quanto à relação com o procedimento contratual a montante (aconteceu em 12 procedimentos) e quanto ao momento da prestação contratual (em 28 procedimentos) *[cf. ponto 4.3.2]*.

13. No âmbito de alguns 'contratos COVID', a documentação inerente ao controlo das operações a jusante é parca e insuficiente, não evidenciando o momento de entrega dos bens ou a realização dos serviços e, sobretudo, a sua conferência e conformidade *[cf. ponto 4.3.2]*.

h) Finalmente, importa, ainda, emitir a seguinte conclusão específica que se justifica autonomizar pelo número de contratos e pelo valor contratual envolvido:

Entre março de 2020 e março de 2021, nos 25 procedimentos adjudicados diretamente pelo grupo autárquico de Cascais, sobretudo pelo município, à empresa *Enerre, Lda.*, com o valor acumulado de mais de M€12,6, não foram, de forma reiterada, definidas as necessidades, efetuadas auscultações prévias ao mercado e estabelecidos critérios para a escolha do adjudicatário e definição do preço.

TRIBUNAL DE CONTAS

RECOMENDAÇÕES

Com base nas observações e conclusões enunciadas no presente Relatório, considera-se estarem reunidas as condições enunciar as seguintes recomendações:

– **À Assembleia da República e ao Governo**, que:

Tendo em conta os pontos II_1.2, II_2.1, III_4.1, e III_4.2.2.

Avaliem a construção de um quadro legal no sentido de ser criado um regime único de contratação pública emergencial adaptável a diferentes situações de exceção e que, em regra, garanta a aplicação de alguns mecanismos concorrenciais, designadamente, o convite a um número mínimo de entidades distintas para apresentação de propostas.

– **Às entidades pertencentes à Administração Local**, que:

Contemplem, nos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, os riscos identificados e potenciais que resultam especificamente de uma situação de emergência, bem assim como as respetivas medidas de resposta.

Antes do recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa, garantam que se encontram verificados os requisitos da imprevisibilidade, nexo causal, estrita necessidade e inexistência de condições temporais para realizar outros procedimentos, incidindo a fundamentação em cada um dos pressupostos.

Mesmo recorrendo ao ajuste direto por urgência imperiosa, desenvolvam diligências prévias de auscultação do mercado no sentido de robustecer a fundamentação do preço e a escolha do operador e produzam as peças procedimentais de forma completa ou suficiente, designadamente quanto à especificação técnica do objeto contratual.

Incluam, nas condições de faturação e pagamento previstas no caderno de encargos dos procedimentos aquisitivos, a exigência de menção do respetivo compromisso orçamental nos documentos que titulam o fornecimento dos bens ou serviços.

Produzam autos de receção e conferência de bens e serviços que sejam demonstrativos da data do início e término do fornecimento e/ou da prestação, assim como da sua conformidade em termos quantitativos e qualitativos.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, que emitiu, em 28 de junho de 2022, o respetivo Parecer, que seguidamente se transcreve:

"1. O presente Projeto de Relatório respeita a uma auditoria com o objeto principal de análise de documentação e informações de suporte à decisão de abertura de procedimento aquisitivo e aos subsequentes contratos fundamentados com urgência imperiosa, com invocação do regime excecional de contratação pública, no âmbito da resposta aos efeitos da pandemia COVID-19, tendo sido selecionada uma amostra final de 86 contratos, celebrados entre Março de 2020 e Março de 2021, por entidades pertencentes à administração local.

2. Conclui-se que 'Embora se tenha verificado a existência de documentação inerente aos 86 'contratos COVID' analisados, existem evidências de sérios desvios de conformidade, designadamente quanto à verificação de requisitos do regime excecional de contratação pública e quanto ao cumprimento das orientações, recomendações e boas práticas em matéria de transparência e controlo.'.

3. Sob o ponto 4.1.1.1. são referenciadas situações suscetíveis de gerar responsabilidades financeiras sancionatórias cuja relevação se propõe, o que se aceita pelas razões aí indicadas.

4. São dirigidas recomendações à Assembleia da República, ao Governo e às entidades pertencentes à Administração Local."

EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do artigo 2º, e do n.º 1 dos artigos 10º e 11º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28.08, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, no montante global de €17 164 (dezassete mil cento e sessenta e quatro) distribuídos pelas diferentes entidades em função do número de contratos objeto de análise, conforme tabela em anexo.

DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

a) Aprovar o presente Relatório de Auditoria;

b) Relevar as eventuais responsabilidades financeiras de natureza sancionatória decorrentes das infrações financeiras descritas no *ponto 4.1.1.1* da Parte III do Relatório;

c) Determinar a remessa do presente Relatório:

- Ao Presidente da Assembleia da República;
- Ao Presidente da Comissão Parlamentar de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local, para que proceda à sua divulgação junto de todos os membros da Comissão;
- Ao Primeiro-Ministro;
- À Ministra da Coesão Territorial;
- À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
- Ao Presidente do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP.;
- À Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- A todos os responsáveis ouvidos em sede de exercício do direito ao contraditório.

d) Determinar que os Presidentes dos órgãos executivos das entidades da administração local destinatárias das recomendações constantes do presente Relatório comuniquem ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para acolhimento das

TRIBUNAL DE CONTAS

recomendações, acompanhadas, sempre que possível, dos respetivos documentos comprovativos;

e) Remeter o presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do artigo 29.º, n.º 4 da LOPTC;

f) Publicar o Relatório na página do Tribunal de Contas na internet, após as comunicações devidas, com salvaguarda da proteção de dados pessoais;

g) Proceder à sua divulgação através da comunicação social;

h) Fixar os emolumentos a pagar em €17.164,00, sendo a respetiva distribuição a que consta do presente Relatório.

Tribunal de Contas, em 30 de junho de 2022

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Conselheiras Adjuntas

Ana Furtado

(Ana Margarida Leal Furtado)

Votou favoravelmente o relatório por videoconferência

(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXOS

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO I

Identificação da documentação solicitada

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Documentação solicitada no âmbito da ação

I.	DECISÃO | FUNDAMENTAÇÃO PARA A DECISÃO DE ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE AQUISIÇÃO
1.1.	Informações internas
1.2.	Despachos
1.3.	Atas
1.4.	Relatórios
1.5.	Planos de contingência
1.6.	Alteração orçamental
1.7.	Autorização da despesa
II.	DILIGÊNCIAS PRÉ-CONTRATUAIS
2.1.	Consultas ao mercado ou diligências negociais
2.2.	Evidência de contactos formais
2.3.	Orçamentos
2.4.	Apresentação de bens (catálogos)
III.	PROCEDIMENTO CONTRATUAL
3.1.	Convite
3.2.	Caderno de encargos
3.3.	Proposta apresentada pelo adjudicatário
3.4.	Ato da adjudicação
3.5.	Declaração de cabimento e compromisso orçamental
3.6.	Contrato
IV.	EXECUÇÃO DO CONTRATO
4.1.	Declarações de conformidade do material recebido ou do serviço prestado
4.2.	Certificação dos bens ou dos serviços
4.3.	Modificações contratuais
4.4.	Faturas ou outros documentos que titulem as operações comerciais
4.5.	Guias de entrada e saída de armazém
4.6.	Conferência de faturas
4.7.	Guias de entrega dos bens
4.8.	Conta-corrente com o adjudicatário
4.9.	Conta-corrente de compras e mercadorias relativamente ao bem adquirido
4.10.	Relatório(s) da execução dos serviços
V.	PAGAMENTO | REGISTO
5.1.	Plano de pagamentos
5.2.	Autorizações de pagamento
5.3.	Transferência bancária, cheque ou outro meio de pagamento utilizado
5.4.	Documento de quitação (recibo ou fatura-recibo ou outro documento equivalente)
5.5.	Registos das operações na contabilidade orçamental, financeira e analítica

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO II

Orgãos e agentes autorizadores

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Órgãos e agentes autorizadores

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
1	Máscaras e luvas de proteção	Município de Cascais	17/03/2020	361 500,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
2	Ventiladores	Município do Porto	18/03/2020	349 000,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
3	Ventiladores	CIM do Tâmega e Sousa	18/03/2020	121 500,00 €	Psec	Psec	Com ratificação do Conselho Intermunicipal
4	Máscaras cirúrgicas e álcool gel	Município de Oeiras	19/03/2020	149 052,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
5	Material de proteção individual e termómetros	Município de Cascais	20/03/2020	1 178 900,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
6	Ventiladores	Município de Oeiras	20/03/2020	483 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
7	Máscaras cirúrgicas	Município de Cascais	23/03/2020	660 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
8	Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos	AM do Vale de Sousa	23/03/2020	347 999,70 €	PCD	PCD	Com ratificação do Conselho Diretivo

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
9	Material de proteção individual	Município de Oeiras	25/03/2020	204 619,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
10	Aquisição de desinfetantes com ação viricida.	Cascais Próxima, EM	30/03/2020	600 000,00 €	CA	CA	
11	Tendas – Hospital de Campanha	Município de Cascais	30/03/2020	55 000,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
12	Equipamento Médico para Situações de Catástrofe	Município de Portimão	03/04/2020	212 862,00 €	VP	VP	Uso de subdelegação de competências
13	Material de proteção individual	Município de Cascais	07/04/2020	4 857 500,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
14	Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas	Município de Lisboa	07/04/2020	1 325 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
15	Botas de proteção e testes de despiste	Município de Cascais	07/04/2020	285 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
16	Material de proteção AML	Município de Cascais	07/04/2020	150 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
17	Aquisição de Ventiladores	CIM da Lezíria do Tejo	08/04/2020	213 000,00 €	PCI	PCI	Com ratificação do Conselho Intermunicipal
18	Refeições escolares	Município de Lisboa	15/04/2020	264 285,00 €	VR	VR	Uso de subdelegação de competências
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	21/04/2020	894 900,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
20	Serviços de Vigilância Humana	Município de Cascais	21/04/2020	367 057,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
21	Material de proteção 'cobre cabeças'	Município de Cascais	21/04/2020	150 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
22	Pulverizadores	Município de Cascais	21/04/2020	140 500,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
23	Sacos de Papel e saquetas de álcool	Município de Cascais	22/04/2020	92 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
24	Alojamento	Município de Oeiras	28/04/2020	284 765,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM

16/22.1.721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
25	Máscaras cirúrgicas	Município de Sintra	29/04/2020	800 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
26	Refeições escolares	Município de Vila Nova de Gaia	30/04/2020	110 328,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
27	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	04/05/2020	992 156,00 €	CM	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
28	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	05/05/2020	590 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
29	Máscaras cirúrgicas	Município do Seixal	05/05/2020	490 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
30	Fatos de proteção	Município de Cascais	05/05/2020	410 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
31	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	06/05/2020	1 056 000,00 €	CM	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
32	Máquinas de Produção de Máscaras.	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	500 000,00 €	CA	CA	

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	400 000,00 €	CA	CA	
34	Máscaras sociais	Município de Loures	08/05/2020	332 400,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
35	Alojamento	Município de Albufeira	11/05/2020	125 000,00 €	VR	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
36	Serviços para apoio especializado às PME	CIM do Alentejo Litoral	12/05/2020	99 000,00 €	PCI	PCI	Com delegação de competências
37	Aquisição de material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	19/05/2020	850 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
38	Refeições escolares	Município de Mafra	20/05/2020	223 511,30 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
39	Máscaras de Proteção	Município de Cascais	29/05/2020	160 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	Cascais Próxima, EM	29/05/2020	40 000,00 €	CA	CA	

16/22.1.721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	Cascais Próxima, EM	05/06/2020	342 579,87 €	CA	CA	
42	Esterilizadores de vapor	Cascais Próxima, EM	08/06/2020	132 839,28 €	CA	CA	
43	Alojamento	Município de Oeiras	09/06/2020	133 472,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
44	Serviços para adaptação ao teletrabalho	GAIURB, EEM	26/06/2020	63 000,00 €	CA	CA	
45	Máscaras faciais de tecido	Município de Vila Nova de Gaia	29/06/2020	420 000,00 €	PC	PC	
46	Fatos de proteção	Município de Cascais	29/06/2020	202 500,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
47	Máscaras sociais	Município de Loures	02/07/2020	115 500,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
48	Testes serológicos	Município de Cascais	03/07/2020	500 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM

16/22.1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
49	Máscaras sociais laváveis e reutilizáveis	Município de Loures	03/07/2020	112 000,00 €	VR	VR	Uso de subdelegação de competências
50	Testes serológicos	Município de Cascais	06/07/2020	500 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas	Município de Loures	09/07/2020	135 500,00 €	VR	VR	Uso de subdelegação de competências
52	Empreitada de construção (Cruz Vermelha)	Município de Cascais	10/07/2020	1 780 159,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
53	Bens alimentares	Município de Loures	16/07/2020	700 000,00 €	CM	CM	
54	Aluguer do Centro de Congressos do Estoril	Município de Cascais	22/07/2020	540 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
55	Serviço de limpeza e desinfeção	Município do Seixal	13/08/2020	133 487,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
56	Alojamento	Município de Oeiras	14/08/2020	133 019,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
57	Testes de rastreio ao Covid 19	Município de Cascais	17/08/2020	120 000,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
58	Empreitada de construção para acolhimento dos sem-abrigo	Município de Cascais	26/08/2020	1 291 820,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
59	Bens alimentares	Município de Loures	04/09/2020	74 500,00 €	CM	CM	
60	Serviços de higienização e desinfeção	Município de Cascais	16/09/2020	134 420,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
61	Computadores portáteis	Município de Braga	21/09/2020	307 907,20 €	VR	PC	Uso de competência delegada pela CM
62	Serviços de Limpeza e Higienização	Município de Lisboa	28/09/2020	278 460,00 €	VP	VP	Uso de subdelegação de competências
63	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	07/10/2020	108 400,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
64	Operadores de atendimento telefónico	Município de Cascais	08/10/2020	83 280,00 €	PC	PC	Artigo 35°, n.° 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
65	Serviços de limpeza e higienização	Município de Braga	14/10/2020	227 126,31 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
66	Serviços tecnológicos para aulas e teletrabalho	Município de Oeiras	23/10/2020	147 977,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
67	Instalação de estrutura amovível	Município de Vila Nova de Famalicão	04/11/2020	140 979,43 €	PC	PC	Uso de competências próprias
68	Locação de contentores	Município de Albufeira	06/11/2020	74 987,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
69	Batas cirúrgicas reutilizáveis	Município de Leiria	16/11/2020	90 000,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
70	Trabalhos de Manutenção – Pavilhão Paz e Amizade	Município de Loures	24/11/2020	199 988,00 €	VR	VR	Uso de subdelegação de competências
71	Testes COVID-19	Município de Guimarães	03/12/2020	150 000,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
72	Locação de módulos pré-fabricados	Município de Tavira	04/12/2020	122 758,40 €	PC	PC	Uso de competências próprias

16/22.1.721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
73	Máscaras	Município do Seixal	04/12/2020	103 416,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
74	Fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados	Município de Caminha	04/12/2020	97 000,00 €	PC	PC	Uso de competências próprias
75	Empreitada de melhoramentos da fábrica de máscaras.	Cascais Próxima	09/12/2020	145 459,62 €	CA	CA	
76	Máscaras comunitárias reutilizáveis	Município de Almada	10/12/2020	348 500,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
77	Serviços para desinfeção e higienização	Município de Cascais	11/12/2020	448 120,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
78	Serviços de programação artística	Município do Seixal	15/12/2020	95 270,00 €	VR	VR	Uso de subdelegação de competências
79	Serviços de limpeza	Município de Matosinhos	16/12/2020	118 996,36 €	VR	VR	Uso de subdelegação de competências
80	Equipamento de purificação e desinfeção de ar	Cascais Próxima, EM	20/01/2021	277 200,00 €	CA	CA	

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	22/01/2021	214 500,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
82	Equipamentos e serviços para garantir a telescola	Município de Oeiras	24/02/2021	437 180,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
83	Aquisição de EPI	Município de Cascais	05/03/2021	400 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
84	Batas impermeáveis e descartáveis	Município de Cascais	12/03/2021	235 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
85	Bens alimentares	Município de Loures	13/03/2021	300 000,00 €	PC	PC	Uso de competência delegada pela CM
86	Termómetros e oxímetros	Município de Cascais	16/03/2021	202 900,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM

CA – Conselho de Administração
CM – Câmara Municipal
PC – Presidente da Câmara
PCD – Presidente do Conselho Diretivo
PCI – Presidente do Conselho Intermunicipal
Psec – Primeiro-secretário
VR – Vereador
VP – Vice-Presidente

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO III

N.º de dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

N.º de dias decorridos entre a identificação da necessidade e a adjudicação *

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor [a]	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
1	Máscaras e luvas de proteção	Município de Cascais	17/03/2020	361 500 €	2		
2	Ventiladores	Município do Porto	18/03/2020	349 000 €	1		
3	Ventiladores	CIM do Tâmega e Sousa	18/03/2020	121 500 €	1		
4	Máscaras cirúrgicas e álcool gel	Município de Oeiras	19/03/2020	149 052 €	1		
5	Material de proteção individual e termómetros	Município de Cascais	20/03/2020	1 178 900 €	2		
6	Ventiladores	Município de Oeiras	20/03/2020	483 000 €	4		
7	Máscaras cirúrgicas	Município de Cascais	23/03/2020	660 000 €	1		
8	Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos	AM do Vale de Sousa	23/03/2020	348 000 €	3		
9	Material de proteção individual	Município de Oeiras	25/03/2020	204 619 €	4		
10	Aquisição de desinfetantes com ação viricida.	Cascais Próxima, EM	30/03/2020	600 000 €		10	
11	Tendas – Hospital de Campanha	Município de Cascais	30/03/2020	55 000 €	4		
12	Equipamento Médico para Situações de Catástrofe	Município de Portimão	03/04/2020	212 862 €		9	
13	Material de proteção individual	Município de Cascais	07/04/2020	4 857 500 €	4		
15	Botas de proteção e testes de despiste	Município de Cascais	07/04/2020	285 000 €	7		
16	Material de proteção AML	Município de Cascais	07/04/2020	150 000 €	4		
17	Aquisição de Ventiladores	CIM da Lezíria do Tejo	08/04/2020	213 000 €	8		
18	Refeições escolares	Município de Lisboa	15/04/2020	264 285 €	10		
21	Material de proteção 'cobre cabeças'	Município de Cascais	21/04/2020	150 000 €	3		
22	Pulverizadores	Município de Cascais	21/04/2020	140 500 €	2		
24	Alojamento	Município de Oeiras	28/04/2020	284 765 €	5		
25	Máscaras cirúrgicas	Município de Sintra	29/04/2020	800 000 €		12	

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor [a]	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
28	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	05/05/2020	590 000 €		12	
29	Máscaras cirúrgicas	Município do Seixal	05/05/2020	490 000 €		8	
31	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	06/05/2020	1 056 000 €	7		
32	Máquinas de Produção de Máscaras.	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	500 000 €	16		
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	400 000 €	16		
34	Máscaras sociais	Município de Loures	08/05/2020	332 400 €	14		
37	Aquisição de material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	19/05/2020	850 000 €	11		
39	Máscaras de Proteção	Município de Cascais	29/05/2020	160 000 €	16		
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	Cascais Próxima	29/05/2020	40 000 €	8		
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	Cascais Próxima, EM	05/06/2020	342 580 €		2	
42	Esterilizadores de vapor	Cascais Próxima, EM	08/06/2020	132 839 €	9		
43	Alojamento	Município de Oeiras	09/06/2020	133 472 €	19		
45	Máscaras faciais de tecido	Município de Vila Nova de Gaia	29/06/2020	420 000 €	21		
47	Máscaras sociais	Município de Loures	02/07/2020	115 500 €	50		
48	Testes serológicos	Município de Cascais	03/07/2020	500 000 €	6		
49	Máscaras sociais laváveis e reutilizáveis	Município de Loures	03/07/2020	112 000 €	30		
50	Testes serológicos	Município de Cascais	06/07/2020	500 000 €	6		
52	Empreitada de construção (Cruz Vermelha)	Município de Cascais	10/07/2020	1 780 159 €		13	
54	Aluguer do Centro de Congressos do Estoril	Município de Cascais	22/07/2020	540 000 €	2		
55	Serviço de limpeza e desinfeção	Município do Seixal	13/08/2020	133 487 €	107		
56	Alojamento	Município de Oeiras	14/08/2020	133 019 €	20		

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

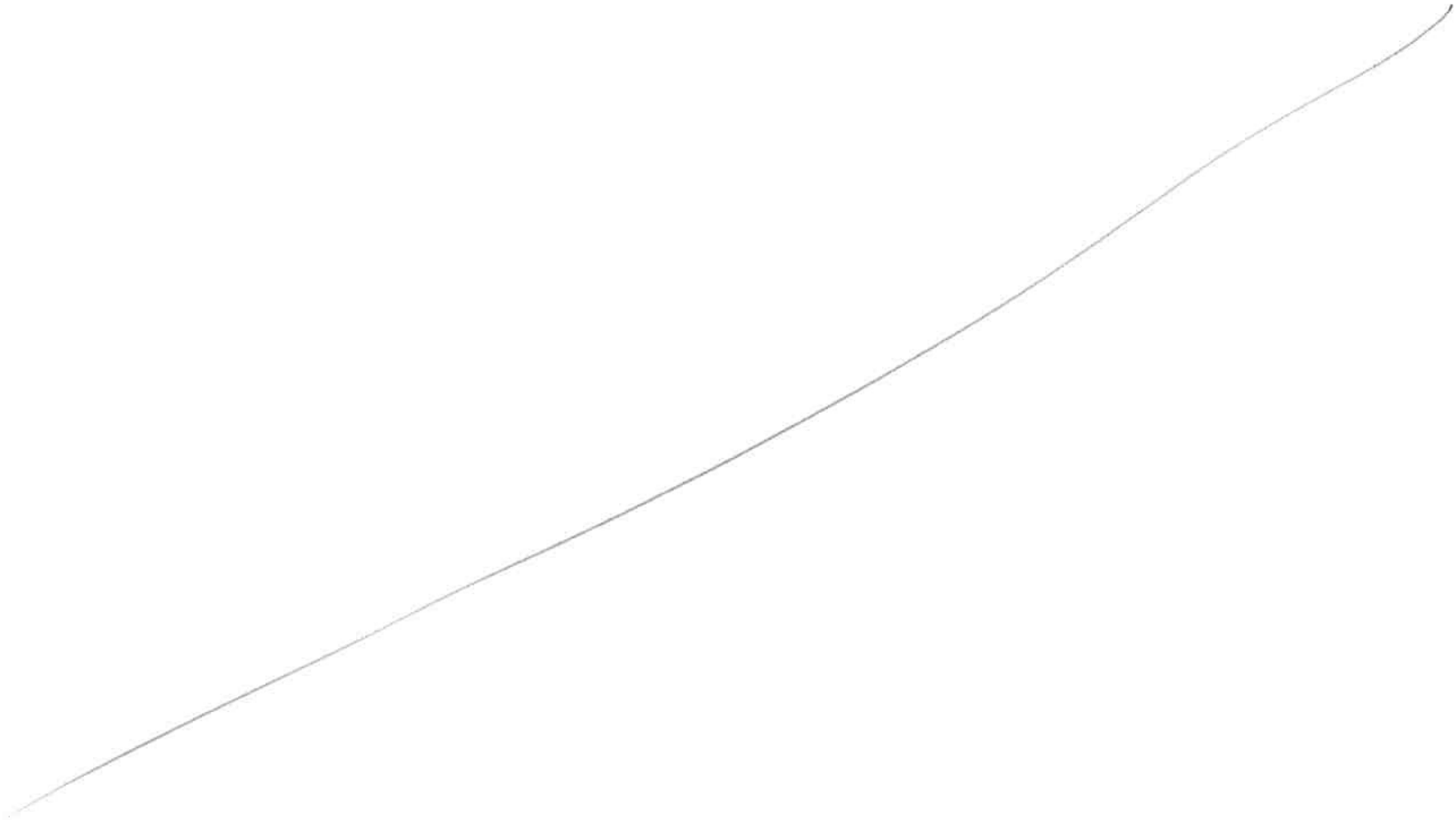
n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor [a]	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
58	Empreitada de construção para acolhimento dos sem-abrigo	Município de Cascais	26/08/2020	1 291 820 €		5	
59	Bens alimentares e outros	Município de Loures	04/09/2020	74 500 €	23		
60	Serviços de higienização e desinfeção	Município de Cascais	16/09/2020	134 420 €	13		
61	Computadores portáteis	Município de Braga	21/09/2020	307 807 €			126
63	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	07/10/2020	108 400 €		29	
65	Serviços de limpeza e higienização	Município de Braga	14/10/2020	227 126 €			19
66	Serviços tecnológicos para aulas e teletrabalho	Município de Oeiras	23/10/2020	147 977 €	92		
67	Instalação de estrutura amovível	Município de Vila Nova de Famalicão	04/11/2020	140 979 €	53		
68	Locação de contentores	Município de Albufeira	06/11/2020	74 987 €	54		
69	Batas cirúrgicas reutilizáveis	Município de Leiria	16/11/2020	90 000 €	60		
70	Trabalhos de Manutenção – Pavilhão Paz e Amizade	Município de Loures	24/11/2020	199 988 €	139		
71	Testes COVID-19	Município de Guimarães	03/12/2020	150 000 €		13	
72	Locação de módulos pré-fabricados	Município de Tavira	04/12/2020	122 758 €	38		
73	Máscaras sociais	Município do Seixal	04/12/2020	103 416 €		62	
74	Fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados	Município de Caminha	04/12/2020	97 000 €	8		
75	Empreitada de melhoramentos da fábrica de máscaras	Cascais Próxima, EM	09/12/2020	145 460 €			35
76	Máscaras comunitárias reutilizáveis	Município de Almada	10/12/2020	348 500 €		28	
79	Serviços de limpeza	Município de Matosinhos	16/12/2020	118 996 €	61		
80	Equipamento de purificação e desinfeção de ar	Cascais Próxima, EM	20/01/2021	277 200 €	61		
82	Equipamentos e serviços para garantir a telescola	Município de Oeiras	24/02/2021	437 180 €	22		
84	Batas impermeáveis e descartáveis	Município de Cascais	12/03/2021	235 000 €	20		

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor [a]	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
85	Bens alimentares e outros	Município de Loures	13/03/2021	300 000 €	41		
86	Termómetros e oxímetros	Município de Cascais	16/03/2021	202 900 €	9		
			Total	**26 487 123 €**			

* Não contém os procedimentos identificados no Quadro 7 do Relatório.

16/22,1,721/22 - 08-08-2022



16/22,1,721/22 - 08-08-2022

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO IV

Procedimentos com proposta comercial como evento prévio

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Procedimentos como proposta comercial como evento prévio

n.	Objeto contratual	Contratante público	Data	Valor	Proposta como evento prévio?
1	Máscaras e luvas de proteção	Município de Cascais	17/03/2020	361 500 €	Sim
3	Ventiladores	CIM do Tâmega e Sousa	18/03/2020	121 500 €	Sim
5	Material de proteção individual e termómetros	Município de Cascais	20/03/2020	1 178 900 €	Sim
7	Máscaras cirúrgicas	Município de Cascais	23/03/2020	660 000 €	Sim
10	Aquisição de desinfetantes com ação viricida.	Cascais Próxima, EM	30/03/2020	600 000 €	Sim
11	Tendas – Hospital de Campanha	Município de Cascais	30/03/2020	55 000 €	Sim
12	Equipamento Médico para Situações de Catástrofe	Município de Portimão	03/04/2020	212 862 €	Sim
13	Material de proteção individual	Município de Cascais	07/04/2020	4 857 500 €	Sim
15	Botas de proteção e testes de despiste	Município de Cascais	07/04/2020	285 000 €	Sim
16	Material de proteção AML	Município de Cascais	07/04/2020	150 000 €	Sim
17	Aquisição de Ventiladores	CIM da Lezíria do Tejo	08/04/2020	213 000 €	Sim
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	21/04/2020	894 900 €	Sim
20	Serviços de Vigilância Humana	Município de Cascais	21/04/2020	367 057 €	Sim
21	Material de proteção 'cobre cabeças'	Município de Cascais	21/04/2020	150 000 €	Sim
22	Pulverizadores	Município de Cascais	21/04/2020	140 500 €	Sim
23	Sacos de Papel e saquetas de álcool	Município de Cascais	22/04/2020	92 000 €	Sim
30	Fatos de proteção	Município de Cascais	05/05/2020	410 000 €	Sim
32	Máquinas de Produção de Máscaras.	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	500 000 €	Sim
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	400 000 €	Sim
36	Serviços para apoio especializado às PME	CIM do Alentejo Litoral	12/05/2020	99 000 €	Sim
37	Aquisição de material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	19/05/2020	850 000 €	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Objeto contratual	Contratante público	Data	Valor	Proposta como evento prévio?
39	Máscaras de Proteção	Município de Cascais	29/05/2020	160 000 €	Sim
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	Cascais Próxima	29/05/2020	40 000 €	Sim
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	Cascais Próxima, EM	05/06/2020	342 580 €	Sim
42	Esterilizadores de vapor	Cascais Próxima	08/06/2020	132 839 €	Sim
45	Máscaras faciais de tecido	Município de Vila Nova de Gaia	29/06/2020	420 000 €	Sim
46	Fatos de proteção	Município de Cascais	29/06/2020	202 500 €	Sim
47	Máscaras sociais	Município de Loures	02/07/2020	115 500 €	Sim
48	Testes serológicos	Município de Cascais	03/07/2020	500 000 €	Sim
50	Testes serológicos	Município de Cascais	06/07/2020	500 000 €	Sim
51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas	Município de Loures	09/07/2020	135 500 €	Sim
52	Empreitada de construção (Cruz Vermelha)	Município de Cascais	10/07/2020	1 780 159 €	Sim
54	Aluguer do Centro de Congressos do Estoril	Município de Cascais	22/07/2020	540 000 €	Sim
55	Serviço de limpeza e desinfeção	Município do Seixal	13/08/2020	133 487 €	Sim
57	Testes de rastreio ao Covid 19	Município de Cascais	17/08/2020	120 000 €	Sim
58	Empreitada de construção para acolhimento dos sem-abrigo	Município de Cascais	26/08/2020	1 291 820 €	Sim
60	Serviços de higienização e desinfeção	Município de Cascais	16/09/2020	134 420 €	Sim
64	Operadores de atendimento telefónico	Município de Cascais	08/10/2020	83 280 €	Sim
66	Serviços tecnológicos para aulas e teletrabalho	Município de Oeiras	23/10/2020	147 977 €	Sim
67	Instalação de estrutura amovível	Município de Vila Nova de Famalicão	04/11/2020	140 979 €	Sim
75	Empreitada de melhoramentos da fábrica de máscaras.	Cascais Próxima	09/12/2020	145 460 €	Sim
77	Serviços para desinfeção e higienização	Município de Cascais	11/12/2020	448 120 €	Sim
80	Equipamento de purificação e desinfeção de ar	Cascais Próxima, EM	20/01/2021	277 200 €	Sim
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	22/01/2021	214 500 €	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Objeto contratual	Contratante público	Data	Valor	Proposta como evento prévio?
82	Equipamentos e serviços para garantir a telescola	Município de Oeiras	24/02/2021	437 180 €	Sim
83	Aquisição de EPI	Município de Cascais	05/03/2021	400 000 €	Sim
84	Batas impermeáveis e descartáveis	Município de Cascais	12/03/2021	235 000 €	Sim
86	Termómetros e oxímetros	Município de Cascais	16/03/2021	202 900 €	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO V

Prazos, pagamentos e centro de custo

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Prazos | Pagamentos | Centro de custos

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
1	Máscaras e luvas de proteção	Município de Cascais	17/03/2020	361 500 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
2	Ventiladores	Município do Porto	18/03/2020	349 000 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
3	Ventiladores	CIM do Tâmega e Sousa	18/03/2020	121 500 €	Não	Sim	Sim	Sim	Não
4	Máscaras cirúrgicas e álcool gel	Município de Oeiras	19/03/2020	149 052 €	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
5	Material de proteção individual e termómetros	Município de Cascais	20/03/2020	1 178 900 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
6	Ventiladores	Município de Oeiras	20/03/2020	483 000 €	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
7	Máscaras cirúrgicas	Município de Cascais	23/03/2020	660 000 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
8	Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos	AM do Vale de Sousa	23/03/2020	348 000 €	Sim	Não	Não	Não	Não
9	Material de proteção individual	Município de Oeiras	25/03/2020	204 619 €	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
10	Aquisição de desinfetantes com ação viricida.	Cascais Próxima, EM	30/03/2020	600 000 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
11	Tendas – Hospital de Campanha	Município de Cascais	30/03/2020	55 000 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
12	Equipamento Médico para Situações de Catástrofe	Município de Portimão	03/04/2020	212 862 €	Sim	Não	Não	Não	Sim
13	Material de proteção individual	Município de Cascais	07/04/2020	4 857 500 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
14	Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas	Município de Lisboa	07/04/2020	1 325 000 €	*	Sim	Não	Sim	Sim
15	Botas de proteção e testes de despiste	Município de Cascais	07/04/2020	285 000 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
16	Material de proteção AML	Município de Cascais	07/04/2020	150 000 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
17	Aquisição de Ventiladores	CIM da Lezíria do Tejo	08/04/2020	213 000 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
18	Refeições escolares	Município de Lisboa	15/04/2020	264 285 €	Sim	Não	Não	Não	Sim
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	21/04/2020	894 900 €	*	Sim	Sim	Não	Sim
20	Serviços de vigilância e segurança	Município de Cascais	21/04/2020	367 057 €	*	Sim	Sim	Não	Sim
21	Material de proteção 'cobre cabeças'	Município de Cascais	21/04/2020	150 000 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
22	Pulverizadores	Município de Cascais	21/04/2020	140 500 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
23	Sacos de papel e álcool gel	Município de Cascais	22/04/2020	92 000 €	*	Não	Sim	Não	Sim
24	Alojamento	Município de Oeiras	28/04/2020	284 765 €	Não	Não	Sim	Sim	Sim
25	Máscaras cirúrgicas	Município de Sintra	29/04/2020	800 000 €	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
26	Refeições escolares	Município de Vila Nova de Gaia	30/04/2020	100 000 €	*	Não	Não	Não	Não
27	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	04/05/2020	992 156 €	*	Não	Não	Não	Sim
28	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	05/05/2020	590 000 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
29	Máscaras cirúrgicas	Município do Seixal	05/05/2020	490 000 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
30	Fatos de proteção	Município de Cascais	05/05/2020	410 000 €	*	Não	Sim	Não	Sim
31	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	06/05/2020	1 056 000 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
32	Máquinas de Produção de Máscaras.	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	500 000 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	400 000 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
34	Máscaras sociais	Município de Loures	08/05/2020	332 400 €	Não	Sim	Não	Não	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
35	Alojamento	Município de Albufeira	11/05/2020	125 000 €	*	Não	Sim	Sim	Sim
36	Serviços para apoio especializado às PME	CIM do Alentejo Litoral	12/05/2020	99 000 €	Sim	Não	Não	Não	Não
37	Aquisição de material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	19/05/2020	850 000 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
38	Refeições escolares	Município de Mafra	20/05/2020	223 511 €	*	Não	Não	Não	Sim
39	Máscaras de Proteção	Município de Cascais	29/05/2020	160 000 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	Cascais Próxima, EM	29/05/2020	40 000 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	Cascais Próxima, EM	05/06/2020	342 580 €	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
42	Esterilizadores de vapor	Cascais Próxima, EM	08/06/2020	132 839 €	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
43	Alojamento	Município de Oeiras	09/06/2020	133 472 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
44	Serviços para adaptação ao teletrabalho	GAIURB, EEM	26/06/2020	63 000 €	Sim	Não	Não	Não	Sim
45	Máscaras faciais de tecido	Município de Vila Nova de Gaia	29/06/2020	420 000 €	Não	Não	Não	Não	Não
46	Fatos de proteção	Município de Cascais	29/06/2020	202 500 €	*	Não	Sim	Não	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
47	Máscaras sociais	Município de Loures	02/07/2020	115 500 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
48	Testes serológicos	Município de Cascais	03/07/2020	500 000 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
49	Máscaras sociais laváveis e reutilizáveis	Município de Loures	03/07/2020	112 000 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
50	Testes serológicos	Município de Cascais	06/07/2020	500 000 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas	Município de Loures	09/07/2020	135 500 €	*	Não	Não	Não	Sim
52	Empreitada de construção (Cruz Vermelha)	Município de Cascais	10/07/2020	1 780 159 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
53	Bens alimentares e outros	Município de Loures	16/07/2020	700 000 €	*	Não	Não	Não	Sim
54	Aluguer do Centro de Congressos do Estoril	Município de Cascais	22/07/2020	540 000 €	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
55	Serviço de limpeza e desinfeção	Município do Seixal	13/08/2020	133 487 €	Sim	Não	Não	Não	Sim
56	Alojamento	Município de Oeiras	14/08/2020	133 019 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
57	Testes de rastreio ao Covid 19	Município de Cascais	17/08/2020	120 000 €	*	Não	Sim	Não	Sim
58	Empreitada de construção para acolhimento dos sem-abrigo	Município de Cascais	26/08/2020	1 291 820 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
59	Bens alimentares e outros	Município de Loures	04/09/2020	74 500 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
60	Serviços de higienização e desinfeção	Município de Cascais	16/09/2020	134 420 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
61	Computadores portáteis (b)	Município de Braga	21/09/2020	307 807 €	Sim	Não	Não	Não	Não
62	Serviços de Limpeza e Higienização	Município de Lisboa	28/09/2020	278 460 €	*	Não	Não	Não	Sim
63	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	07/10/2020	108 400 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
64	Operadores de atendimento telefónico	Município de Cascais	08/10/2020	83 280 €	*	Não	Sim	Não	Sim
65	Serviços de limpeza e higienização (b)	Município de Braga	14/10/2020	227 126 €	Sim	Não	Não	Não	Não
66	Serviços tecnológicos para aulas e teletrabalho	Município de Oeiras	23/10/2020	147 977 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
67	Instalação de estrutura amovível	Município de Vila Nova de Famalicão	04/11/2020	140 979 €	Não	Não	Não	Sim	Sim
68	Locação de contentores	Município de Albufeira	06/11/2020	74 987 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
69	Batas cirúrgicas reutilizáveis	Município de Leiria	16/11/2020	90 000 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
70	Trabalhos de Manutenção – Pavilhão Paz e Amizade	Município de Loures	24/11/2020	199 988 €	Não	Não	Sim	Sim	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
71	Testes COVID-19	Município de Guimarães	03/12/2020	150 000 €	Sim	Não	Não	Não	Sim
72	Locação de módulos pré-fabricados	Município de Tavira	04/12/2020	122 758 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
73	Máscaras sociais	Município do Seixal	04/12/2020	103 416 €	Sim	Não	Não	Não	Sim
74	Fornecimento e instalação de módulos pré-fabricados	Município de Caminha	04/12/2020	97 000 €	Sim	Não	Não	Não	Não
75	Empreitada de melhoramentos da fábrica	Cascais Próxima, EM	09/12/2020	145 460 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
76	Máscaras comunitárias reutilizáveis	Município de Almada	10/12/2020	348 500 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
77	Serviços para desinfeção e higienização	Município de Cascais	11/12/2020	448 120 €	*	Não	Sim	Não	Sim
78	Serviços de programação artística	Município do Seixal	15/12/2020	95 270 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
79	Serviços de limpeza	Município de Matosinhos	16/12/2020	118 996 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
80	Equipamento de purificação e desinfeção de ar	Cascais Próxima, EM	20/01/2021	277 200 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	22/01/2021	214 500 €	*	Não	Sim	Não	Sim
82	Equipamentos e serviços para garantir a telescola	Município de Oeiras	24/02/2021	437 180 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

n.	Bem | Serviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?	Centro de Custos
83	Aquisição de EPI	Município de Cascais	05/03/2021	400 000 €	*	Não	Sim	Não	Sim
84	Batas impermeáveis e descartáveis	Município de Cascais	12/03/2021	235 000 €	Sim	Não	Sim	Não	Sim
85	Bens alimentares e outros	Município de Loures	13/03/2021	300 000 €	Sim	Não	Não	Sim	Sim
86	Termómetros e oxímetros	Município de Cascais	16/03/2021	202 900 €	Não	Não	Sim	Não	Sim

* Prestações contratuais com início prévio à adjudicação e identificados no Quadro 7 do Relatório

16/22,1,721/22 - 08-08-2022

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO VI

Contraditório



TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Contraditório	Entidade	Resposta?	Pág. do Anexo VI
	Câmaras Municipais		
Institucional	Albufeira	Sim	3
Institucional	Almada	Sim	10
Institucional	Braga		
Institucional	Caminha	Sim	14
Institucional	Cascais	Sim	17
Institucional	Guimarães	Sim	72
Institucional	Leiria	Sim	74
Institucional	Lisboa	Sim	80
Pessoal	Presidente CM (mandato 2017-2021)		
Institucional	Loures	Sim	107
Pessoal	Presidente CM (mandato 2017-2021)	Sim	124
Institucional	Mafra	Sim	140
Institucional	Matosinhos		
Institucional	Oeiras	Sim	153
Institucional	Portimão	Sim	159
Institucional	Porto	Sim	161
Institucional	Seixal	Sim	164
Institucional	Sintra	Sim	174
Institucional	Tavira	Sim	179
Institucional	VN Famalicão		
Pessoal	Presidente CM (mandato 2017-2021)	Sim	181
Institucional	VN Gaia	Sim	184
	Comunidades Intermunicipais		
Institucional	Tamega e Sousa	Sim	193
Pessoal	Presidente CIM (mandato 2017-2021)	Sim	196
Institucional	Leziria Tejo		
Institucional	Alentejo Litoral	Sim	201
	Empresas Municipais		
Institucional	C Proxima	Sim	212
Institucional	Gaiurb	Sim	235
	Associações de Municípios		
Institucional	AM do Vale do Sousa	Sim	240
Pessoal	Presidente CD (mandato 2014-2021)	Sim	251

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA

Luis Teiga Barros

De: Teresa Margarida Martins Ferreira Trocado <teresa.ferreira@cm-albufeira.pt>
Enviado: 20 de maio de 2022 15:08
Para: DAIX_ContratosCovid19; Luis Teiga Barros
Assunto: Auditoria do Tribunal de Contas aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local / Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2.ª Secção

Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Sinalizado

Exmos. Senhores,

Por despacho do Sr. Presidente desta Câmara Municipal, exarado na presente data, foi determinado remeter pronúncia com o seguinte teor:

Sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em assunto, no que respeita aos processos do Município de Albufeira enquanto entidade adjudicante, cumpre a estes serviços esclarecer o seguinte:

Pág. 59

É referido que no âmbito do procedimento para locação de contentores para unidade COVID, desde a data da assinatura da declaração de inexistência de conflito de interesses, de 05/09/2020, até ao ato de adjudicação (29/10/2020) decorreram 54 dias, o que, de facto, se confirma conforme as etapas descritas de seguida.

A manifestação efetiva da necessidade (informação de abertura) teve lugar em 17/09/2020, apesar de a declaração de inexistência de conflito de interesses – anexa e que instrui o processo – se encontrar datada de 05/09/2020. Por outro lado, o procedimento tem inerente um encargo plurianual pois o prazo de vigência definido no caderno de encargos é de 12 meses (prazo máximo); dessa circunstância resultou a necessidade de existir, em momento prévio à tomada da decisão de contratar, a autorização da Assembleia Municipal relativamente ao respetivo encargo plurianual, o que veio a ocorrer em 30/09/2020.

O cabimento do preço base do procedimento foi efetuado em 14/10/2020, a decisão de contratar foi tomada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Albufeira em 14/10/2020 e o procedimento foi submetido na plataforma eletrónica em 16/10/2020, sendo fixado o prazo para a entrega de proposta até 22/10/2020.

Em 27/10/2020 os serviços técnicos do Município de Albufeira anexam o projeto da decisão de adjudicação e, em 29/10/2020, é proferido despacho de adjudicação, pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Albufeira, decisão que aprovou simultaneamente a minuta do contrato. O contrato foi outorgado pelas partes em 06/11/2020, mediante a entrega de todos os documentos de habilitação solicitados e verificada a sua conformidade.

Pág. 77

O Município de Albufeira dá cumprimento a práticas de controlo em matéria de faturação e de pagamento. Para o efeito, faz-se constar, em todos os contratos celebrados, que os pagamentos serão somente efetuados após a verificação dos formalismos legais em vigor para o processamento das despesas públicas, assim como o respetivo número de compromisso válido e sequencial.

Com efeito, é emitida uma requisição externa que também contém, entre outros elementos, o referido número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do art.º 5.º da LCPA.

Pág. 81

O início das prestações do contrato para aquisição de serviços de alojamento hoteleiro, no âmbito da situação de calamidade pública, ocasionada pela COVID-19, para o ano de 2020, teve lugar em 20/03/2020, sendo que a respetiva fundamentação foi remetida por e-mail de 04/02/2022 ao Douto Tribunal de Contas, com a informação técnica do Serviço Municipal de Proteção Civil da Câmara Municipal de Albufeira.

Com os melhores cumprimentos,

Teresa Ferreira Trocado

Divisão de Contratação Pública e Gestão Patrimonial
Município de Albufeira
Rua do Município, 8200-863 Albufeira
Tel.: (+351) 289 599 575
E-Mail: teresa.ferreira@cm-albufeira.pt
www.cm-albufeira.pt

Por favor considere as suas responsabilidades ambientais:
Não imprima este documento se não necessitar dele em papel.



Teresa Margarida Martins Ferreira Trocado

De: Maria Leonor Teixeira da Luz
Enviado: 4 de fevereiro de 2022 12:39
Para: Teresa Margarida Martins Ferreira Trocado
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional - COVID19 - Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2.ª Secção

Importância: Alta

Boa tarde Teresa,

Junto enviamos a informação solicitada.

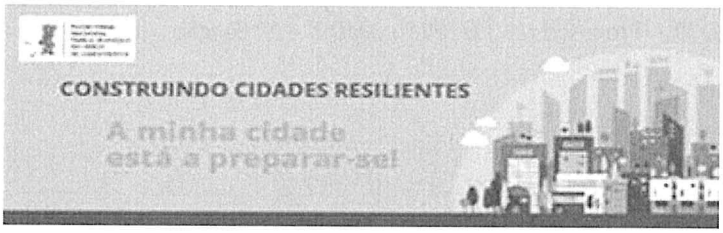
1. No âmbito da pandemia Covid-19, face às preocupações e necessidades demonstradas pelo Comando Regional de Emergência e Proteção Civil, assim como pelos vários agentes de Proteção Civil que compõem a Subcomissão Municipal de Proteção Civil de Albufeira no dia 17/03/2020, com o aparecimento crescente de casos Covid-19 no concelho assim como às incertezas do que os esperava, surgiu a necessidade imperiosa de dar resposta, com urgência, acolhimento para profissionais de saúde, forças de segurança, socorro e proteção civil. Esta medida permitiria que os profissionais tivessem um lugar onde pudessem descansar em segurança, sem colocarem em risco as suas famílias.
Desta feita, foram encetados diversos contactos telefónicos com algumas unidades hoteleiras, apenas o Summer Sea – Promoção Turística, Unipessoal, Lda. respondeu positivamente a esta necessidade, uma vez que estávamos na chamada época baixa para o turismo e a unidade se encontrava encerrada, a mesma disponibilizou, imediatamente 50 quartos, que ficaram ao dispor dos profissionais que deles necessitassem.
Resumo dos factos:
17/03/2020 – Reunião Subcomissão Municipal de Proteção Civil de Albufeira para a Covid-19;
17/03/2020 – Início dos contactos com diversas unidades hoteleiras;
18/03/2020 – Contacto com a unidade hoteleira Summer Sea – Promoção Turística, Unipessoal, Lda. que disponibilizou 50 quartos;
19/03/2020 – Pedido de dormida para enfermeiro, por indicação do Enf. Coordenador do Serviço Urgência Básica de Albufeira, tendo o mesmo entrado no alojamento a 23/03/2020;
20/03/2020 – Pedido de dormida para 1 bombeiro, por parte do 2º Comandante dos Bombeiros Voluntários de Albufeira, tendo o mesmo entrado no alojamento a 20/03/2020;
A partir desta data, foram várias as solicitações para alojamento quer de profissionais de saúde quer de bombeiros, que puderam assim proporcionar segurança às suas famílias.

2. Relativamente à 1ª fatura (FT 3/14370, datada de 14 de maio de 2020) o valor em causa 19.788,58€ sem iva, corresponde a 749 dormidas, contabilizadas desde o dia 20/03/2020 até ao dia 31/03/2020, tendo em conta a previsão de dormidas face às escalas dos profissionais que até à data tinham dado entrada no alojamento.
Obrigada
Com os melhores cumprimentos,

Leonor Teixeira
Coordenadora Municipal de Proteção Civil
Município de Albufeira
Serviço Municipal de Protecção Civil
Tel.: 289 599503 289 599694
Telemóvel: 927152865
leonor.luz@cm-albufeira.pt
www.facebook.com/protecaocivilalbufeira

A Proteção Civil é uma responsabilidade de todos.







De: Teresa Margarida Martins Ferreira Trocado
Enviada: 2 de fevereiro de 2022 17:05
Para: Maria Leonor Teixeira da Luz; Francisco António Cabrita Penisga
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional - COVID19 - Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2.ª Secção

Boa tarde Leonor,

Solicito resposta às questões 1 e 2 formuladas pelo Douto Tribunal de Contas. Agradeço resposta até ao dia 4 de fevereiro.

Penisga, verifica por favor se no processo está arquivado o respetivo relatório de execução.

Com os melhores cumprimentos,

Teresa Ferreira Trocado

Divisão de Contratação Pública e Gestão Patrimonial
Município de Albufeira
Rua do Município, 8200-863 Albufeira
Tel.: (+351) 289 599 575
E-Mail: teresa.ferreira@cm-albufeira.pt
www.cm-albufeira.pt

Por favor considere as suas responsabilidades ambientais:
Não imprima este documento se não necessitar dele em papel.



De: DAIX_ContratosCovid19 [mailto:DAIX_ContratosCovid19@tcontas.pt]
Enviada: 2 de fevereiro de 2022 17:01
Para: Teresa Margarida Martins Ferreira Trocado <teresa.ferreira@cm-albufeira.pt>
Cc: DAIX_ContratosCovid19 <DAIX_ContratosCovid19@tcontas.pt>
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional - COVID19 - Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2.ª Secção

Boa tarde

Exma. Senhora Dra. Teresa Trocado

No âmbito da Auditoria em epígrafe, e relativamente ao contrato identificado abaixo, agradecemos envio de resposta às questões colocadas e da documentação pedida, para este email, até ao dia **7 de fevereiro**.

Objeto contratual	Ajdudicatário	Data de celebração	Valor contratual	Fundamentação	Tipo
Aquisição de serviços de alojamento hoteleiro, no âmbito da situação de calamidade pública, ocasionada pela COVID-19, para o ano de 2020.	Summer Sea - Promoção Turística Unipessoal, Lda.	11/05/2020	125 000€	DL n.º 10-A/2020	Prestação de Serviço

Documentos/Questões:

1. Indicação do início das prestações contratuais (ou seja, a data de quando se iniciou as dormidas no alojamento, relativamente a este contrato);
2. Verifica-se na 1-ª fatura (FT 3/14370, de 14/05/2020), que o valor a pagar é de 20.975,89€. Considerando o valor unitário contratado (cerca de 28€, com IVA), a fatura representa um total de 748 dormidas, aproximadamente. Tendo em conta que a Adjudicação tem a data de 11 de maio de 2020, agradecemos esclarecimentos sobre este número total de dormidas faturadas;
3. Relatório de execução deste contrato

Sem mais de momento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

ANTONIO L FERNANDES | *TECNICO VERIFICADOR SUPERIOR DE 2A CLASSE*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945515 TM:
E: antoniolfernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE ALMADA

Luis Teiga Barros

De: Elsa Henriques - C.M.Almada <ehenriques@cma.m-almada.pt>
Enviado: 26 de abril de 2022 17:43
Para: GDOCService; Tribunal de Contas - DAIX; Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes; Helena Fernandes
Cc: Gab. Apoio Presidência - C.M.Almada
Assunto: RE: RECIBO: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX [Registo de saída: 12782/2022 - DAIX]
Anexos: Anexo I.pdf; Anexo II.pdf; Anexo III.pdf

Importância: Alta

Exma. Senhora Dra. Helena Fernandes
Auditor – Coordenador
Departamento de Auditoria IX

Em resposta ao V/ email de 11 de abril de 2022, e em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, venho, na qualidade de Secretária-Geral da Câmara Municipal de Almada, em representação da Exma. Sra. Presidente de Câmara, pronunciar-me sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção, bem como juntar os documentos que se reputam como pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Assim, juntam-se 3 ficheiros que pretendem clarificar o abordado nos pontos 276. e 279. do articulado no relato suprarreferido, bem como um esclarecimento relativo ao ponto 173. Quanto aos pontos 276. e 279., que remetem para o Anexo V, pretende-se comprovar tanto o cumprimento do fornecimento dentro prazo estipulado no Caderno de Encargos, como do prazo de pagamento estipulado no mesmo documento – Anexo I.

Quanto ao ponto 173., junta-se detalhe da Informação de Serviço n.º 844/DCGC/2020 de 27/11, que permite verificar uma fundamentação do procedimento condizente com o âmbito e requisitos do regime excecional de contratação previsto no Decreto-Lei n.º 10 A/2020, de 13 de março, na sua redação à época – Anexo III.

Anexo I
Mapa resumo relacionando fatura, guia de remessa, data de entrega, quantidade, data de autorização de pagamento e data do processamento, a fim de clarificar o cumprimento dos prazos de entrega e de pagamento estipulados em Caderno de Encargos, nos respetivos pontos 5. e 6. cujo detalhe se encontra aí reproduzido.

Anexo II

Documentos que suportam os dados evidenciados no Anexo I.

Anexo III

Informação de Serviço n.º 844/DCGC/2020 de 27/11.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional,

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Henriques - C.M.Almada
Secretária Geral - Diretora Municipal - SG
Secretaria Geral
Contacto 212724000
930436943
Extensão 14001
cm-almada.pt
CMA CÂMARA MUNICIPAL DE ALMADA

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviada: 11 de abril de 2022 15:44
Para: DAIX@tcontas.pt; Gab. Apoio Presidência - C.M.Almada <gab.presidencia@cma.m-almada.pt>; luisbarros@tcontas.pt; antoniolfernandes@tcontas.pt
Assunto: RECIBO: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX [Registo de saída: 12782/2022 - DAIX]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de saída de correio eletrónico
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Data/hora  : 2022-04-11 15:44:11
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº : 12782/2022
Data/hora  : 2022-04-11 15:44:25
Serviço    : DAIX
Email      : DAIX@tcontas.pt
N. Anexos  : 1
Anexos     : RELATO_Proc..17_2021_Audit_2ªS.pdf
**********************************************************************************
Em caso de não receção do e-mail a que respeita este recibo, por favor contacte os
serviços do Tribunal
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Presidente da Câmara Municipal de Almada

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, fica V. Exª. citada, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Almada, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, o qual se remete em anexo, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Exª. que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral
(Por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | *AUDITOR-COORDENADOR*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

Tribunal de Contas - Portugal
Av. da Rep□blica, N□65
1050-159 Lisboa

Esta mensagem destina-se apenas □(s) pessoa(s) mencionada(s). Se recebeu esta mensagem por engano, por favor elimine-a imediatamente, bem como eventuais c□pias existentes no seu sistema, destrua eventuais impress□es e notifique o remetente. N□o □ permitida, directa ou indirectamente, utilizar, distribuir, imprimir ou copiar a totalidade ou parte desta mensagem se n□o for um dos destinat□rios. O TRIBUNAL DE CONTAS reserva-se ao direito de monitorizar todas as comunica□□es de correio electr□nico efectuadas atrav□s das suas redes. Quaisquer opini□es expressas na mensagem s□o do pr□prio remetente, n□o representando a posi□□o da institui□□o, excepto quando explicitamente indicado o contr□rio e por remetentes autorizados.

This message is for the named person's use only. If you received this message by mistake, please delete it and all copies from your system immediately, destroy any printed copies and notify the sender. You must not, directly or indirectly, use, disclose, distribute, print or copy any part of this message if you are not the intended recipient. TRIBUNAL DE CONTAS reserves the right to monitor all e-mail communications through its networks. Any views expressed in this message are those of the individual sender, except where the message states otherwise and the sender is authorized to state them on behalf of TRIBUNAL DE CONTAS.

http://www.tcontas.pt
webmaster@tcontas.pt

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE A informação transmitida nesta mensagem é de uso exclusivo da pessoa e/ou entidade a que se destina e pode conter informações privilegiadas e/ou confidenciais. Se não é o destinatário desta mensagem está proibido de proceder à sua impressão, duplicação, divulgação e/ou qualquer outra forma de utilização, bem como de agir com base nestas informações. Se tiver recebido esta mensagem por erro, por favor, avise o remetente imediatamente, elimine estas informações do seu computador e destrua todas as cópias.

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE CAMINHA

Luis Teiga Barros

De: Ana Dourado <ana.dourado@cm-caminha.pt>
Enviado: 13 de maio de 2022 12:35
Para: DAIX_ContratosCovid19
Cc: Luis Teiga Barros
Assunto: RE: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Bom dia,

relativamente ao processo de Caminha, compete-me tecer duas considerações:

Ponto 283. – efetivamente no caderno de encargos não é feita ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e liquidação dos valores referentes à prestação contratual, já que no contrato em questão houve lugar à emissão de uma, e um só, fatura. A execução contratual ocorreu numa única prestação.

Ponto 326. – a fatura em causa foi imputada ao projeto 29 I 20 referente à execução da empreitada p/ "Mercado Municipal de Caminha", empreitada na presente data ainda em execução. Assim, conforme se constata pela conta patrimonial "*45.3 ... - ativos fixos tangíveis em curso*" a evidência na conta analítica, por ser um imobilizado em curso, só será refletida aquando da inventariação do bem.

Atentamente,

Ana Dourado Ferreira
Técnica Superior
Gabinete Candidaturas, Empreitadas e Aprovisionamento
Área Financeira
Municipio de Caminha
Largo Calouste Gulbenkian / 4910-113 Caminha
Tel: +351 258 710 300 / Fax: +351 258 710 319
Email: ana.dourado@cm-caminha.pt
www.cm-caminha.pt

De: DAIX_ContratosCovid19 <DAIX_ContratosCovid19@tcontas.pt>
Enviada: 12 de maio de 2022 09:55
Para: Ana Dourado <ana.dourado@cm-caminha.pt>
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Enviada: 11 de abril de 2022 15:47
Para: 'geral@cm-caminha.pt' <geral@cm-caminha.pt>
Cc: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>; Antonio L Fernandes <antoniolfernandes@tcontas.pt>
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, fica V. Exª. citado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Caminha, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, o qual se remete em anexo, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Exª. que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral
(Por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | *AUDITOR-COORDENADOR*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

Ana Dourado

Município de Caminha
Largo Calouste Gulbenkian
4910-113 Caminha
+351 258 710 300
www.cm-caminha.pt
geral@cm-caminha.pt

Aviso de Confidencialidade
Este e-mail e quaisquer ficheiros informáticos com ele transmitidos são confidenciais, podem conter informação privilegiada e destinam-se ao conhecimento e uso exclusivo da pessoa ou entidade a quem são dirigidos, não podendo o conteúdo dos mesmos ser alterado.
Caso tenha recebido este e-mail indevidamente, queira informar de imediato o remetente e proceder à destruição da mensagem e de eventuais cópias.

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE CASCAIS

CÂMARA MUNICIPAL

RESPOSTA TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 17/2021 – 2.ª secção

Assunto – Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

I. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Na sequência do aparecimento, na província de Wuhan, República Popular da China, do primeiro caso de doença respiratória COVID-19, enfermidade causada pelo vírus SARS-CoV-2, e, bem assim, do rápido e exponencial aumento de casos e surtos um pouco por todo o mundo, a Organização Mundial de Saúde declarou, a 30 de janeiro de 2020, que tal doença constituía uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, tendo acabado por classificar o SARS-CoV-2 como uma pandemia internacional a 11 de março do referido ano.

Tal declaração esteve na origem do decretamento pelo Presidente da República de sucessivos estados de emergência[1], ao abrigo dos quais foram aprovados inúmeros diplomas legais que, atendendo às circunstâncias absolutamente urgentes e inéditas, tinham como fito criar condições para a prevenção, mitigação e controlo da

[1] Durante o ano de 2020, o estado de emergência constitucional motivado pela existência de uma pandemia internacional foi decretado, e sucessivamente renovado, num total de sete vezes, através dos Decretos do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, 17-A/2020, de 2 de abril, 20-A/2020, de 17 de abril, 51-U/2020, de 6 de novembro, 59-A/2020, de 20 de novembro, 61-A/2020, de 4 de dezembro e, por último, 66-A/2020, de 17 de dezembro. Já no decurso do ano de 2021, o mesmo tipo de estado de exceção constitucional foi renovado através dos Decretos do Presidente da República n.º 6-A/2021, de 6 de janeiro, n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro, 9-A/2021 de 28 de janeiro, 11-A/2021, de 11 de fevereiro, 21-A/2021, de 25 de fevereiro, 25-A/2021, de 11 de março, 31-A/2021, de 25 de março, 41-A/2021, de 14 de abril, vigorando, assim, ininterruptamente, entre 9 de novembro de 2020 e 30 de abril de 2021.

propagação do SARS-CoV-2, de forma a reduzir, tanto quanto possível, o número de mortes e internamentos por força da infeção por aquele vírus.

De entre as medidas adotadas através daqueles diplomas legislativos, destacam-se, pela sua transversalidade social, a obrigação de permanência no domicílio, a imposição do teletrabalho no caso das atividades em que a prestação de trabalho era compatível com essa modalidade, a obrigação de utilização de máscaras respiratórias em vários contextos, designadamente quando não fosse possível assegurar a distância de segurança, bem como a desinfeção regular e frequente das mãos.

O surgimento abrupto da pandemia de COVID-19, associado à sua rápida propagação à escala planetária e à necessidade de adoção das medidas de proteção acima descritas, fez aumentar de forma exponencial a procura de produtos destinados à proteção contra o contágio pelo SARS-CoV-2 um pouco por todo o mundo, pressionando os operadores económicos atuantes nesse mercado, bem como as cadeias de distribuição mundiais.

Aliás, e no que especificamente tange com esta problemática, assistimos, ao longo de todo o período em que vigorou a conjuntura pandémica, a dois fenómenos que dificultaram sobremaneira a gestão da crise por parte das entidades responsáveis na estrutura estadual, a saber: *(i)* a escassez de oferta, no mercado, ao nível da qualidade e quantidade dos bens necessários às tarefas de combate e mitigação da pandemia (tendo como consequência, desde logo, uma verdadeira *corrida às aquisições* entre entidades adjudicantes – a nível mundial –, sob pena de não obtenção das quantidades necessárias); e *(ii)* a absoluta disrupção ao nível dos índices de preços de todos os bens e serviços relacionados com o combate à situação pandémica, em resultado direto da lei da oferta e da procura e da sua aplicação frenética ao contexto, nacional e internacional, em que nos vimos inseridos.

Nesta senda, foram tomadas, pelos governos dos países afetados pela mesma, medidas excecionais com o intuito de promoverem uma maior celeridade na operacionalização da satisfação de necessidades públicas sentidas pela Administração

Pública – sob pena de, como se disse, a aplicação dos regimes jurídicos aplicáveis em matéria de Contratação Pública redundarem na impossibilidade de acederem aos bens necessários ao combate da doença.

Uma dessas medidas foi a definição de um regime excecional de contratação pública que, como denota e bem o Douto Tribunal de Contas no Relatório que ora se analisa, teve o "*principal propósito de simplificar e acelerar procedimentos aquisitivos que se mostrassem necessários no combate aos efeitos da pandemia*" – regime aprovado nos termos do Decreto-Lei n.º 10.º-A/2020, de 13 de março.

Na sequência da aplicação deste regime excecional, foram celebrados inúmeros contratos no seio da administração local, contratos esses que ora se encontram sob escrutínio legítimo e necessário do Tribunal de Contas, tendente à averiguação dos objetivos, gerais e específicos, mencionados no Relatório que ora se escalpeliza – a saber, de modo simplificado: a fundamentação (requisitos legais da urgência imperiosa e da estrita necessidade), o contrato e os vários registos documentais da execução do mesmo.

Constituíram critérios da auditoria "*os princípios gerais aplicáveis à formação e execução dos contratos públicos, com particular incidência no princípio da transparência, nas seguintes vertentes: i). Formulação suficiente e inequívoca da fundamentação e das peças dos procedimentos; ii). Ausência de discricionariedade ou favoritismo na escolha do fornecedor", "o Código dos Contratos Públicos (CCP) e legislação conexa, o regime excecional de contratação pública estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, acórdãos e relatórios do Tribunal de Contas, orientações em matéria de procedimentos contratuais de emergência9 , bem como diversas recomendações emitidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), para além de diversa doutrina referenciada ao longo da exposição do relato" e "as normas de realização de despesa pública, as normas contabilísticas aplicáveis10 e as boas práticas de controlo interno".*

CÂMARA MUNICIPAL

Reconhece o Tribunal de Contas – como não poderia deixar de reconhecer –, "*que a análise empreendida em momento algum tenta ignorar a excecionalidade da conjuntura pandémica e as suas consequências de índole económica, social e laboral*", compreendendo "*que esse ambiente excecional tenha perturbado a normal atuação pública, no âmbito político e administrativo, em diversos períodos da pandemia, afetando a decisão e as tarefas de preparação e desenvolvimento dos procedimentos*".

Patenteia também que "*a intensidade da urgência foi variando ao longo do período pandémico. A forma abrupta como emergiu a pandemia fez, dos primeiros 3 meses, a fase pandémica mais afetada pela imprevisibilidade, pela incerteza e desconhecimento, período ainda marcado por perturbações económicas e logísticas. Aliados, estes fatores submeteram as entidades adjudicantes a um cenário de decisão na hora, às vezes minutos",* reconhecendo, na mesma medida, que *"que todo o período em análise foi, com maior ou menor intensidade, complexo e atribulado, ambiente propiciador de erros na aplicação das normas excecionais e até na vertente económica e financeira dos contratos".*

Assim, aventou o Tribunal de Contas *"para este contexto excecionalíssimo, a interpretação formal das medidas ou procedimentos adotados terá também de atender à perspetiva teleológica, pelo que as análises e conclusões produzidas no presente relato levam em conta as atenuantes e as limitações provocadas por esse quadro atípico e inusitado".*

Sucede que, conforme melhor se exporá ao longo desta resposta às situações sinalizadas para o Município de Cascais (decorrentes da análise de um total de 29 contratos, entre os quais empreitadas e aquisição de bens e serviços), com todo o respeito, que é muito, as conclusões retiradas neste Relatório não tiveram em conta as ditas "*atenuantes e as limitações provocadas por esse quadro atípico e inusitado*", já que o Tribunal de Contas assaca alegados incumprimentos das regras da Contratação Pública por parte do Município de Cascais que, fruto do já *supra* exposto circunstancialismo provocado pelo estado pandémico vivido no hiato temporal analisado, mais não podem ser entendidas como formas – legais, diga-se – de agilizar a aquisição de bens e serviços considerados essencialíssimos ao combate à pandemia provocada pelo vírus Covid-19, já que, caso o Município de Cascais não se tivesse

atuado da maneira como se atuou, faria perigar a saúde pública da comunidade e, no limite, colocaria em causa a condição física daqueles que, mesmo em contexto pandémico, não cessaram de exercer as suas funções.

Neste fito, e tendo por base o exato circunstancialismo que admite este Douto Tribunal, importa relevar que o próprio escrutínio exercido por esta instância (o qual versou, inclusivamente, sobre todos os contratos ora selecionados a propósito da auditoria em apreço) se revelou mais sumário do que o usual – fruto, como não podia deixar de ser, da conjuntura em que o país se viu inserido. Todavia, se é certo que o quadro factual que subjaz ao período em que os vínculos contratuais aqui escrutinados pode justificar que a fiscalização prévia de contratos, pelo Tribunal de Contas, se tenha revelado mais breve e sumária do que haveria sido em condições de normalidade, importa que o critério em que assenta uma análise atual sobre esses mesmos contratos seja adequado a considerar as condições e limitações que assistiam aos Municípios aquando da tomada das suas decisões relevantes – não sendo demais lembrar que foram estes (os Municípios) um dos principais baluartes no combate à pandemia, substituindo-se ao Estado Central num sem-número de atribuições em matéria de defesa da saúde pública e da vida humana, e sem os quais a resposta à crise pandémica se haveria assumido como um verdadeiro desastre (ao invés do sucesso que nos é internacionalmente reconhecido).

Note-se que, ao longo do Relatório do Tribunal de Contas, patenteiam-se casos de sucesso no que se refere às várias problemáticas no seu âmbito, no sentido de confirmar as boas práticas de determinadas entidades públicas relativamente às regras ínsitas no Regime Excecional da Contratação Pública.

Sendo certo que o Município de Cascais foi apontado como exemplo na regularização de determinados aspetos da formação e execução dos contratos ora sobre análise, certo é também que ao mesmo Município foram assacadas irregularidades que, como melhor se demonstrará, não têm qualquer observância no caso concreto, pelo que, com o devido respeito, considera o Município que, no seio da situação pandémica que

CÂMARA MUNICIPAL

se vivia, que despoletava a premente satisfação de necessidades constantes, atuou sempre no estrito cumprimento da lei.

Note-se que, por facilidade de exposição, nesta resposta, serão abordados os pontos em crise pela mesma sequência abordados no Relatório, subordinados aos temas fraturantes nele apontados.

A) DA ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS

I. REQUISITOS LEGAIS - DA ALEGADA FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO AO REGIME EXCECIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PONTO 4.1

Para efeitos de regime aplicável, note-se que a principal característica do regime excecional previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, é a prerrogativa que permite o recurso ao ajuste direto por motivos de urgência imperiosa, independentemente do valor do contrato, aplicando-se o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP: "*na **medida do estritamente necessário** e por motivos de **urgência imperiosa** resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante".*

Neste parâmetro, preocupou-se o Tribunal de Contas em analisar a fundamentação produzida pelas entidades adjudicantes que serviu de justificação à aquisição de bens

e serviços com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa pela invocação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

Como reconhece o Tribunal de Contas no seu Relatório, *"analisada toda a documentação relacionada com os 'contratos COVID' sob análise, pode afirmar-se que, de um modo geral, por meio de informações escritas pelos serviços e sobre as quais recaíram os competentes despachos de concordância, existiu a preocupação em justificar e enquadrar os procedimentos com a pandemia, invocando-se o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10- A/2020".*

Sucede que, afirma também no seu Relatório que "*ainda que se reconheça algum esforço de demonstração por parte das entidades adjudicantes, é de sublinhar que as fundamentações produzidas não foram estruturadas em função dos domínios e requisitos prescritos no regime excecional de contratação pública"*, dando como exemplos de entidades que encetaram boa fundamentação com base no regime excecional nos seus procedimentos pré-contratuais os Municípios de Leiria e Lisboa. Contudo,, com o devido crédito, no que tange com o Município de Cascais, tal não corresponde à realidade, já que o Município igualmente pugnou por ter esse cuidado, em estrito cumprimento das regras excecionais que ora se analisam, como melhor se demonstrará.

VEJAMOS:

Desde logo, e no que tange à matéria da alegada falta de fundamentação de enquadramento dos procedimentos com a pandemia, refere o Relatório, no ponto 176, que "*dos 86 contratos analisados,* ***não se encontrou evidência de fundamentação relativamente a dois, ambos adjudicados pelo Município de Cascais à empresa Enerre, Lda****., a 17 e 30 de março de 2020, para a* ***aquisição de material de proteção (máscaras e luvas) e de tendas para hospital de campanha****, respetivamente nos valores de €361 500 e de €55 000",* referindo que "a *inexistência de ato inicial que desencadeia o procedimento excecional, ou a insuficiente explicitação e demonstração do cumprimento de cada um dos pressupostos legais da referida exceção (que equivale, nos termos da lei, à falta de fundamentação) é um vício formal suscetível de gerar invalidade do ato de adjudicação por aplicação do n.º 1 do artigo 163º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e de configurar responsabilidade financeira*

CÂMARA MUNICIPAL

sancionatória por violação de normas legais relativas à contratação pública, conforme previsto na alínea l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC" (realce nosso).

Não obstante este entendimento, reconheceu (e bem) o Tribunal de Contas, no seu Relatório, que "***os referidos contratos foram celebrados nos primeiros dias de pandemia, período muito conturbado e marcado por incertezas***" (realce nosso).

Outro ponto importante, e que é necessário aqui frisar por via das considerações tecidas no Relatório, como bem sabe também o Tribunal de Contas, no diploma legal que ora se analisa, o legislador, no 'contexto COVID', **libertou as entidades adjudicantes do dever de analisar diferentes propostas oferecidas pelo mercado**.

Na senda da análise que daqui em diante se encetará, cumpre frisar que, dos 29 contratos que foram objeto da auditoria encetada pelo Tribunal de Contas, apenas e somente dois desses contratos estão em análise no que respeita ao critério da fundamentação dos mesmos. Ora, é por demais evidente que o Município de Cascais foi sempre diligente no cumprimento das regras atinentes ao Direito da Contratação Público no que à fundamentação diz respeito.

a) Da análise do requisito: nexo da causalidade da pandemia

Como melhor se demonstrará, está perfeitamente enquadrado e justificado a realização destes procedimentos em tempos pandémicos, sendo evidente o nexo de causalidade da sua realização com a pandemia que se vivia.

Pois bem, desde logo se refira que, tal como o Tribunal de Contas bem reconhece no seu Relatório, deve dar-se a nota que estes procedimentos foram encetados no período bastante embrionário da crise pandémica que assolou o Mundo, pelo que, como bem se sabe, havia um inevitável desconhecimento relativamente à

operacionalização de tudo quanto seriam as regras aplicáveis no âmbito da Contratação Pública, no âmbito do seu regime excecionalíssimo.

Mais a mais, e como é por demais evidente, não se pode descurar todo o alarme social que foi provocado com a situação pandémica – note-se que, como já *supra* exposto em pormenor, foram decretados pelo Presidente da República sucessivos estados de emergência, ao abrigo dos quais foram aprovados inúmeros diplomas legais que, atendendo às circunstâncias absolutamente urgentes e inéditas, tinham como fito criar condições para a prevenção, mitigação e controlo da propagação do SARS-CoV-2, de forma a reduzir, tanto quanto possível, o número de mortes e internamentos por força da infeção por aquele vírus.

Nestes termos, até pelo circunstancialismo descrito marcado pela necessidade de o legislador se adaptar aos tempos conturbados que se adivinhavam, bem se percebe a urgência associada à contratação de bens e serviços para fazer face às necessidades decorrentes da situação pandémica, sempre com o estrito cumprimento das regras da Contratação Pública, as quais o Município de Cascais sempre pugnou por cumprir, diga-se, na medida do que lhe seria exigível.

Note-se que, das duas decisões de contratar (frise-se, entre 29 contratos auditados) onde consta a fundamentação para a aquisição dos bens por via da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, colocada em causa pelo Relatório, consta a causa imperativa para os quais são necessários, bem como se menciona a urgência da aquisição dos mesmos, mencionando-se o interesse público consubstanciado na necessidade de prevenção, contenção e mitigação do vírus, quer entre funcionários, famílias e comunidade – lembre-se que, se por um lado, temos uma fundamentação de quem atua num autêntico estado de alarme, motivado pela urgência, assolado pelo desconhecimento e imbuído no dever de salvaguardar a manutenção da saúde pública da sua comunidade, por outro, como bem notou o Tribunal de Contas, estes procedimentos foram encetados nos primeiros dias em que a pandemia assolou, bem como ainda era desconhecida a forma como o nosso legislador iria tratar tais matérias, pelo que, crê o Município de Cascais, a parca

CÂMARA MUNICIPAL

fundamentação deve ser devidamente ponderada tendo em consideração estes critérios.

Para além do mais, patenteia-se que estes procedimentos tiveram como fito a aquisição de material de proteção (máscaras e luvas) e de tendas para o hospital de campanha.

Assim, e como bem disse o Tribunal no ponto 176 do seu Relatório, "e*mbora não seja a forma mais completa e robusta que deve estar reservada à fundamentação, também é verdade que, num quadro pandémico,* ***a mera referência à necessidade de adquirir, por exemplo, máscaras, desinfetantes ou fatos de proteção, pode ser subsumível à urgência e à imprevisibilidade e ao nexo de causalidade*** (…)".

Ora, desde logo, e como o Tribunal de Contas indica, facilmente se constata a necessidade (e a urgência) na aquisição de material de proteção, luvas e máscaras, para fazer face à situação pandémica de quem lidava com a mesma – não podemos olvidar a realidade infetocontagiosa da infeção Covid-19 instituída: recorde-se da necessidade de permanecer todo o tempo de infeção em quarentena e ser necessário teste negativo para, por exemplo, regressar ao quotidiano – pelo que, acredita o Município de Cascais, a fundamentação por si encetada nos procedimentos em causa, dada a conjuntura fática e o senso comum sobre a situação pandémica instalada, justifica, desde logo, a celebração de tais contratos ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

Por ser um bem igualmente necessário – diga-se, precioso – no combate à pandemia, à disseminação da doença e ao tratamento dos contagiados, entende também o Município de Cascais que o *supra* raciocínio expendido deve ser aplicado relativamente à aquisição de tendas para os hospitais de campanha.

Como bem disse o Tribunal de Contas, *o âmbito objetivo do regime excecional reside na 'prevenção', 'contenção', 'mitigação' e 'tratamento' de infeção epidemiológica por COVID-19', bem como na 'reposição da normalidade em sequência da mesma'.*

CÂMARA MUNICIPAL

Certamente, o Douto Tribunal de Contas estará recordado de que o número de internamentos e mortes diárias atingido com a infeção pela Covid-19, assumiu números assombrosos, sendo claramente conhecidas as dificuldades que os nossos hospitais tiveram (e ainda têm) em fazer face à necessidade de internamentos e administração de cuidados de saúde à população em necessidade. Nesse sentido, uma vez que estávamos no inicio da pandemia, cujo desconhecimento da evolução da doença era profundo, e dada a afluência de pessoas para internamento e administração de cuidados de saúde – note-se, afluência essa bem superior àquela suportada pelos nossos hospitais e garantida pelos serviços do Estado Central (de quem seria, verdadeira, a responsabilidade por garantir as condições de tratamento destes cidadãos – , bem se encontra justificado o requisito do nexo de causalidade (e, bem assim, da urgência e necessidade) na aquisição de tendas para os hospitais de campanha, pois foram essas tendas que asseguraram o acesso de todos aos cuidados de saúde necessários e, no limite, impediram o colapso do sistema de saúde ao nível das infraestruturas existentes – o que deve ser devidamente ponderado pelo Douto Tribunal de Contas.

Desta feita, e à luz dos mais básicos princípios jurídico-constitucionais, assume-se grosseiro ponderar uma eventual ilegalidade baseada em falta de fundamentação quando nos referimos a contratos cujo escopo e objeto se revela, inequivocamente, como de combate e mitigação da pandemia, tanto mais quando tais aquisições foram realizadas em momentos de absoluta carência das condições de tratamento de doentes infetados pelo vírus SARS-COV2 pelas instituições pertencentes ao Estado Central e como resposta municipal a um risco (real) de falta de condições de tratamento de centenas de milhares de doentes. De resto, bastaria atentar para o sucedido em muitos dos Estados-Membros da União Europeia, cuja capacidade de resposta pública ficou muito aquém das necessidades sentidas pelas populações e em que muitas vidas se perderam como consequência direta da falta de cuidados e condições adequadas de tratamento (e não como resultado da infeção propriamente dita).

CÂMARA MUNICIPAL

Aliás, tanto assim é que, conforme bem menciona o Relatório, "*Outras aquisições que foi necessário diligenciar tendo por finalidade executar medidas de salubridade, de distanciamento ou mesmo isolamento social, também poderão facilmente enquadrar-se num dos domínios da 'prevenção', 'contenção' ou 'mitigação' da propagação do vírus. É o caso dos procedimentos relacionados com as ações de limpeza e higienização, bem assim como das aquisições relacionadas com alojamento de profissionais de saúde, com as empreitadas de construção e com as locações de contentores ou de estruturas amovíveis"* – reconhecendo o procedimento tendente à aquisição de tendas (identificado como procedimento n.º 11 na nota de rodapé n.º 101) como pertence a este último quadrante.

Ainda de referir que, relativamente ao Proc n.º 104/DCOP/2020, o mesmo foi enviado para o Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, tendo o mesmo obtido visto tácito, pelo que, acreditou o Município de Cascais que a fundamentação aduzida teria sido, no limite, suficiente para assegurar o cumprimento das normas de Contratação Pública.

Por tudo quanto foi exposto, deve entender-se que a fundamentação da decisão de contratar dos vínculos aqui em análise cumpriu o requisito que concerne à justificação do nexo de causalidade dos mesmos com a situação pandémica instalada em Portugal e no Mundo.

Por sua vez, no ponto 189 do seu Relatório, ainda no que se refere ao preenchimento do requisito que tange com o nexo de causalidade dos contratos celebrados com a pandemia, afere o Tribunal de Contas que, "*fora dos procedimentos enquadráveis no regime excecional, coloca-se a adjudicação direta efetuada pelo Município de Cascais à empresa municipal Cascais Dinâmica, E.M. 113 tendo por objeto o "aluguer do Centro de Congressos do Estoril para instalação do centro de testes Covid-19" 114, pelo valor de €540 000, com invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP".*

Com efeito, de acordo com o n. º1 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, as regras excecionais destinam-se **à aquisição e locação de bens móveis, à aquisição de serviços e à realização e empreitadas de obras públicas**.

CÂMARA MUNICIPAL

Nestes termos, considerou o Tribunal de Contas que a tipologia deste procedimento (locação de um bem imóvel) não seria abarcada pelo regime excecional, sendo também a mesma excluída da aplicação do CCP, por via de se considerar um "contrato excluído", nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do CCP.

Ora, na sua veste de Entidade Pública, e dada a exigência de controlo de todos os procedimentos realizados ao abrigo do regime especial de Contratação Pública, considerou o Município da maior importância, por ter sobeja noção da sua excecionalidade, sujeitar este procedimento aos princípios fundamentais da atuação administrativa e ao CCP, pelo que considerou fundamental realizar um procedimento para o efeito, que pudesse eventualmente ser coteja pelas entidades fiscalizadoras, para garantir a transparência do mesmo.

Não obstante, pense-se que, como bem apontou o Tribunal de Contas, o contrato de arrendamento de bens imóveis está excluído da aplicação do CCP, pelo que, na eventualidade de o Município ter realizado um contrato de arrendamento *tout cour* (como, aliás, fez posteriormente), a escolha do operador económico seria feita de forma direta, na medida em que o único possível sempre seria o proprietário do Centro de Congressos, pelo que, considera-se, não foram violadas quaisquer regras cujo fito seja garantir a transparência, a concorrência e a igualdade entre os operadores económicos.

Mais a mais, e quanto a este procedimento, e pelo *supra* mencionado entendimento do Tribunal de Contas, encontra-se sobejamente justificado o nexo de causalidade da sua realização com a pandemia, já que o centro de congressos foi utilizado para instalar um centro de realização de testes Covid-19, algo a que as regras da DGS apelavam, para um maior controlo da disseminação da doença e registo efetivo dos casos em Portugal.

Não obstante o antedito, sempre se diga que, ciente do erro de aplicação das regras da contratação pública no que respeita ao arrendamento de bens imóveis, sempre se

CÂMARA MUNICIPAL

diga que o Municipal de Cascais não adotou mais nenhum procedimento do género ao abrigo do regime excecional e do Código dos Contratos Públicos.

b) <u>Da análise do requisito: urgência imperiosa</u>

Como bem se entende, o requisito mais evidente ao nível da sua observância ser imperativa é a demonstração da urgência imperiosa, que, entende o Tribunal de Contas no seu relatório, deve ser aferido em dois momentos: no ato da fundamentação e no ato da execução efetiva – para tanto, explica o Relatório que a "*análise recaiu sobre o 'fator tempo', concretamente, o decorrido entre o momento da identificação da necessidade de adquirir e o momento da adjudicação do respetivo contrato*".

Refere o Tribunal de Contas, no ponto 200 do seu Relatório, *"no seguinte quadro, salientam-se os procedimentos relativamente aos quais se verifica terem decorrido mais de 40 dias entre a identificação da necessidade de adquirir e a adjudicação"*, indicando que "a *05 de novembro de 2020, o operador Real Amplitude, Lda. efetua, ao Município de Cascais, uma proposta comercial para a venda do que foi designado de "equipamento de purificação e desinfeção de ar com eficácia contra o SARS-Cov-2", que haveria de ser adquirido pela empresa municipal Cascais Próxima, EM, invocando "circunstâncias imprevisíveis da situação de urgência e na medida do estritamente necessário", tendo a proposta de abertura de procedimento ocorrido a 07 de janeiro e a adjudicação a 15 de janeiro de 2021, decorrendo 71 dias deste a suscitação da aquisição, sendo o material entregue a 20 de janeiro".*

Ora, de referir que tal contrato não foi celebrado pelo Município de Cascais, mas sim pela Cascais Próxima E.M., pelo que não será objeto de qualquer observação.

No entanto, cumpre ressalvar que em caso algum dos contratos analisados e celebrados pelo Município de Cascais se verificou que a ocorrência de mais de 40 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação dos bens ou serviços pretendidos.

c) <u>Da análise do requisito: estrita necessidade</u>

No que tange a este requisito, conforme explica o Relatório, outro quadrante fundamental que deve constar da fundamentação dos contratos celebrados prende-se com a demonstração da estrita necessidade do que se adquire, "*exigindo-se cautela na duração do contrato celebrado e na fixação das quantidades e características dos bens ou serviços a adquirir, evitando-se excessos*".

Mais especificamente no que se refere às quantidades, refere também o Relatório "*os testes incidiram sobre a existência de diligências tendentes a efetuar um levantamento de necessidades, ainda que por aproximação".*

Desde logo, importa aclarar o que se pode entender pelo conceito de "*estrita necessidade*". Na esteira da melhor Doutrina sobre a matéria, para se demonstrar a estrita necessidade na aquisição das prestações contratuais pretendidas, "*há que demonstrar que a restrição à concorrência não é imposta além daquilo que seria necessário para a satisfação do interesse público subjacente ao contrato*".[2] Por outras palavras, se o recurso ao ajuste direto por critérios materiais com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP é, de si, uma restrição ao princípio da concorrência, então, todos os contratos que sejam celebrados ao seu abrigo devem prever apenas e só o necessário para a satisfação do que é considerado urgente.

Conforme refere o Acórdão do Tribunal de Contas Nº 08/2015 – 30.jun. – 1.ª S/SS, "*tal solução permite a satisfação urgente de necessidades públicas que surgem de forma absolutamente imprevista às entidades públicas competentes, numa imprevisibilidade para a qual tais entidades em nada tenham contribuído, a que estas tenham de acorrer impreterivelmente, na medida do estritamente necessário, e numa situação em que o recurso aos procedimentos de formação concorrencialmente mais exigentes seria impraticável. São estas circunstâncias excecionais que permitem a adoção de uma solução excecional*".

Refere aquele autor que o critério da necessidade pode ser aferido por vários pressupostos, a saber: (i) a *extensão do objeto do contrato* (não pode ser atribuída uma

[2] Pedro Fernández Sánchez, Direito da Contratação Pública, Volume I, AAFDL, 2020, página 430.

vigência no tempo superior ao estritamente necessário)[3], ou a (ii) verificação, pela entidade adjudicante, de *alternativas menos lesivas* relativamente ao valor contratual que se pretende restringir, sendo possível alcançar tal desiderato de modo igualmente eficaz.[4]

Pois bem, no que tange ao tema da estrita necessidade, conclui o Tribunal de Contas, no ponto 212 do Relatório, que "*da documentação analisada não se extraem evidências de que foi efetuado, pelas entidades adjudicantes, um esforço para estimar as quantidades necessárias ou para demonstrar uma lógica subjacente à sua fixação"* – consideração que, com o devido respeito pelo Douto Tribunal, não concede o Município de Cascais relativamente aos contratos por si celebrados, como melhor se demonstrará.

Numa analise comparativa com a atuação de outras entidades, a análise do Tribunal incidiu sobre "*a aquisição, pelo Município de Cascais, de 3 700 000 unidades de EPI, por €M4,9, adjudicada ao prestador Enerre, Lda., a 30 de março de 2020",* considerando que "*esta aquisição foi fundamentada como sendo uma aquisição destinada a prover toda a área metropolitana de Lisboa (AML). Contudo, não foi evidenciada qualquer nota justificativa das quantidades que vieram a ser contratadas, algo que poderia estar consubstanciado, por exemplo, em informações prestadas pelos restantes municípios da AML ou pelas necessidades mais prementes manifestadas pelos serviços de saúde".*

Note-se que, no âmbito deste procedimento, foram adquiridos 2 000 000 de máscaras cirúrgicas, 1 200 000 de luvas, 250 000 máscaras FFP2, 200 000 batas e 50 000 viseiras.

Ora, à semelhança do que *supra* se disse, não pode o Tribunal de Contas olvidar que os materiais aqui em causa eram (e continuam a ser) absolutamente essenciais para fazer face às necessidades despoletadas pela pandemia decorrida da infeção por Covid-19.

Note-se que os tempos que se experienciaram eram, por uma banda, cabalmente moldados pela indefinição e, por outra banda, esmagadoramente definidos pela

[3] Vide Acórdão do Tribunal de Contas Nº 08/2015 – 30.jun. – 1.ª S/SS, ponto 20.
[4] Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, AAFDL, 2020, página 431.

doença e mortandade que assolaram o país, em que o número de casos de contágio e o número de mortes registavam números alarmantes, o que desaguava num (ainda maior) alarme social por parte da comunidade e, claro está, por parte das entidades públicas que se viam a braços com a necessidade de assegurar a saúde pública das comunidades.

Mais a mais, afigura-se hoje absolutamente linear que o período em que perdurou a vigência de todas as medidas sanitárias de combate à pandemia veio a prolongar-se por mais de dois anos, motivo pelo qual os receios sentidos pelo Município de Cascais – face a um aumento estimado das necessidades a esse nível – se veio a revelar completamente certeiro. Como poderia o Município despender tempo na preparação de estimativas – as quais, para que tivessem algum valor, deveriam ser naturalmente sustentadas em estudos ou cálculos que haveria, entretanto, que realizar – quando se deparava, dia após dia, com um aumento das necessidades sentidas ao nível dos fornecimentos abrangidos por estes contratos? Assim, e à luz do próprio princípio da prevalência da vida humana no âmbito do panorama constitucional e europeu, atrasar a resposta às necessidades de combate à pandemia, a este nível, com vista à elaboração de estudos ou estimativas afigura-se não só contrário a esses mesmos padrões de juridicidade, como ainda violador das obrigações de gestão a que qualquer decisor público se encontra primordialmente vinculado.

No âmbito das suas atribuições, viu-se o Município de Cascais imbuído na obrigação de prosseguir o maior interesse público adjacente ao circunstancialismo vivido e, como nunca foi expetável que a pandemia fosse de curta duração (algo que mais tarde se confirmou, dado que, volvidos dois anos, temos um novo aumento de números de casos de infeção), pugnou por adquirir significativas quantidades de material tendente ao combate à disseminação da infeção por Covid-19, por ser absolutamente necessária a sua distribuição pelos munícipes e serviços visados.

No que concerne ao concreto contrato discutido no ponto 216 do Relatório, não se pode olvidar que foi o Município de Cascais que operacionalizou a aquisição de todos estes materiais para a Área Metropolitana de Lisboa, que como bem se sabe, engloba

CÂMARA MUNICIPAL

18 municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal. É a área metropolitana mais populosa do país (NUTS III), com 2 821 876 habitantes (2011), e a segunda região mais populosa (NUTS II), a seguir à Região do Norte.

Colocada a tónica na circunstância de qualquer informação preparatória, no âmbito destas aquisições, ter ocorrido sempre posteriormente ao fornecimento de um orçamento pelo operador, sempre se diga que não corresponde à verdade quando o Relatório afirma que "*não foi evidenciada qualquer nota justificativa das quantidades que vieram a ser contratadas, algo que poderia estar consubstanciado, por exemplo, em informações prestadas pelos restantes municípios da AML ou pelas necessidades mais prementes manifestadas pelos serviços de saúde*".

Com efeito, na fase preparatória do contrato em causa, foram contactados todos os Municípios integrantes da AML – consulta essa efetuada pela própria AML –, a fim de ser efetuada a agregação de necessidades quanto aos bens necessários e que se pretendiam adquirir, precisamente para respeitar este requisito que ora se analisa, a estrita necessidade. Desta agregação de necessidades, confirmada pela AML em 26.03.2020, resultaram aquelas que fundamentaram a definição das quantidades a adquirir com o mencionado contrato. Mais se diga que as evidências destas necessidades e a concretização da sua satisfação foi devidamente enviada para o Tribunal de Contas, pelo que não concebe o Município de Cascais este entendimento no que diz respeito à falta de fundamentação das necessidades vertidas nos contratos celebrados.

Por outro lado, e já atentando à cadência e valor global das aquisições do Município de Cascais, menciona o Relatório no ponto 219, atento o Quadro 4 que consta do mesmo, que "*Voltando ao quadro global dos contratos, a ausência de um levantamento de necessidades e os contornos que antecederam o início de muitos procedimentos (antes da fundamentação ou de qualquer informação inicial ou preparatória, 48 dos 86 procedimentos tiveram, como ignição ou evento prévio, a proposta comercial – que não assumia, note-se, a natureza de uma consulta preliminar exploratória, mas antes a de um pré-acordo que se veio a concretizar) fazem supor que, em muitos casos, a fixação das necessidades parece ter sido definida pelo lado da oferta, hipótese real*

CÂMARA MUNICIPAL

que sugere uma inversão da lógica da contratação pública: não é o adjudicatário que atende à chamada do adjudicante mas antes este que compra em função de uma oferta ou disponibilidade daquele", referindo que *"esta circunstância é mais notória – pela cadência e valor das aquisições –* ***na relação que se estabeleceu entre o grupo autárquico de Cascais (sobretudo o município) e o operador económico Enerre, Lda****., sempre com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa".* (realce nosso).

Por outras palavras, entendeu o Tribunal de Contas que a fixação das quantidades contratadas pelo Município de Cascais teria sido definida, não consoante as necessidades sentidas por esta edilidade, mas sim pelo lado da oferta, ou seja, sempre teria sido o adjudicatário a definir as quantidades e as características do material contratualizado e efetivamente entregue.

No que a este ponto diz respeito, a acrescer a tudo quanto já foi dito sobre a essencialidade dos bens, deve relembrar-se que, por via da extrema necessidade sentida pelo Município de Cascais (e como o Tribunal de Contas bem sabe, necessidades sentidas a nível nacional e internacional) em adquirir os bens para fazer face à pandemia, e da urgência imperiosa em satisfazer essa necessidade, procedeu o Município de Cascais, num primeiro momento, à auscultação de mercado pela via mais célere que, na altura, se coadunava com a urgência da obtenção dos bens: contacto direto, via telefone, com os fornecedores atuantes no mercado e que se encontravam disponíveis a efetuar a entrega de significativas quantidades de material (porque, como já demonstrado, era necessário) e num curto espaço de tempo.

Ora, na senda destes contactos, efetuados em fase preparatória de cada um dos procedimentos, isto é, antes da elaboração da Requisição Interna, seria posteriormente formalizada a aquisição do material, com a adoção do procedimento ao abrigo das regras excecionais da contratação pública, na medida em que os pressupostos para o efeito se encontravam (como já demonstrado), todos preenchidos.

Ademais, para além desta necessidade de obter os bens pretendidos num curto espaço de tempo, sempre se diga que as quantidades que se pretendiam contratar, por serem significativas, não estariam na disponibilidade de qualquer fornecedor. Assim sendo, quando o Município lograva encontrar um operador económico capaz de fornecer os bens nas quantidades e no tempo pretendidos, formalizava a sua adjudicação.

Como acima se expôs, e no que concretamente concerne com este tópico, a análise empreendida por este Douto Tribunal parece ignorar não apenas a volatilidade de preços sentida àquela época, como ainda a circunstância de que nos encontrávamos, à data, em notória escassez do lado da oferta. Significa isto que, como se veio efetivamente a verificar – sendo, de resto, muitos os casos que vieram a conhecimento público, inclusivamente situações de retenção, por parte de outros países, de bens deste cariz que, sendo importados de outros continentes, eram imediatamente alienados, por valores superiores ao anteriormente negociados, no território onde apenas deveriam realizar uma simples escala de transporte –, o mercado privado não dispunha de quantidades suficientes para dar resposta às necessidades sentidas por todas as entidades administrativas que o procuravam, pelo que a manutenção do mesmo fornecedor, na maioria das situações, se revelou condição *sine qua non* para lograr a continuidade de aquisições daqueles materiais.

Ao invés, e na senda do entendimento que ora surge perfilhado pelo Tribunal de Contas, a alternativa por este sufragada teria redundado na permanente impossibilidade de o Município se abastecer no mercado, com a inevitável consequência de não se dar resposta às necessidades sentidas pelos cidadãos e de perdas humanas irreparáveis.

Com efeito, as entidades viram-se a braços com extremas dificuldades em adquirir o necessário no tempo considerado útil. Assim, e como melhor se demonstrará quando for abordada a específica questão da alegada falta de realização de consultas preliminares ao mercado, a auscultação ao mercado tinha sempre por base esse pressuposto: o operador económico que conseguisse fornecer os bens pretendidos no menor curto de tempo era considerado como o mais indicado a fornecer o material

CÂMARA MUNICIPAL

– sob pena de, como veio a suceder noutras situações, os bens virem a ser comercializados junto de outras entidades.

Ora, este circunstancialismo influenciou diretamente na definição das características dos bens, o que faz antever que, com todo o respeito, não corresponda à verdade que tenham sido os operadores económicos a definir as características dos bens a contratar – salvaguardando, naturalmente, as condições estabelecidas por estes quanto aos bens e quantidades disponíveis em cada momento. Conforme melhor se explicará adiante, na senda da problemática levantada no ponto 262 do Relatório, sempre se diga que, em boa verdade, as especificações técnicas dos materiais a adquirir para combate à infeção da Covid-19 sempre foram inicialmente definidas pela Entidade adequada para o efeito – a Direção Geral de Saúde –, tendo o material sido contratualizado com base nessas indicações, as quais o Município sempre pugnou por cumprir.

Nesta senda, em virtude da urgência da obtenção dos bens e em virtude de as características dos mesmos serem definidas pela Direção Geral de Saúde, compreende-se que, no âmbito das auscultações ao mercado efetuadas pelo Município, quando se encontrava um fornecedor apto a entregar a quantidade pretendida, no tempo pretendido e com as características técnicas tanto fixadas pelo Município (com recurso aos catálogos de diversas empresas), como pelas exigências fixadas pela DGS, fazia o Município por formalizar a contratação dos bens pretendidos, nos termos contratualmente fixados.

Note-se (como melhor se demonstrará no trecho da resposta referente à temática das características técnicas) que as características técnicas foram formuladas pelo Município de Cascais, tanto pela análise do conjunto do catálogo de diversas empresas, como também tendo em vista a preocupação se tais especificações técnicas irem ao encontro das regras fixadas pela Direção Geral de Saúde.

CÂMARA MUNICIPAL

Por isto, não corresponde à verdade quando afirma o Tribunal de Contas que "*quer as quantidades, quer as características dos bens, foram definidas pelo adjudicatário ou pela disponibilidade que este apresentava*".

Pelo exposto se conclui que, recuperando o entendimento de Pedro Fernández Sanchéz[5], foi devidamente observado pelo Município de Cascais o requisito da estrita necessidade, já que, pela urgência da aquisição dos bens aqui em causa – o que denota, desde logo, o cumprimento do requisito da adoção de um procedimento menos lesivo para atingir de forma eficaz o mesmo fim, os contratos sempre teriam que ser cumpridos num hiato temporal reduzido, pelo que também o requisito da extensão do objeto do contrato se encontra devidamente observado. No fundo, pugnou o Município de Cascais por cumprir os corolários da concorrência, da transparência e da igualdade que decorrem da aplicação do Direito da Contratação Pública, nacional e comunitário.

A este ponto, é de informar que todo o material contratado era devidamente certificado e que cumpria a totalidade das regras vindas de aludir, as quais estavam devidamente explanadas nas especificações técnicas ínsitas nas peças do procedimento, pelo que não vislumbra nem pode aceitar o Município em como entende o Tribunal de Contas que seriam os operadores económicos a efetuar tal definição.

Mais a mais, sempre se diga que o Município de Cascais sempre esteve de boa-fé nestas aquisições, tanto que, no envio dos contratos para fiscalização e conhecimento do Tribunal de Contas, sempre foi transparente no envio da informação, o que deve ser também devidamente ponderado. Note-se que, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, ficaram as entidades adjudicantes desobrigadas de enviar os contratos celebrados ao abrigo do regime excecional para fiscalização do Tribunal de Contas, sendo certo que nos termos do n.º 2 daquele preceito, sempre teriam que enviar os contratos para conhecimento desta entidade fiscalizadora – o que, diga-se,

[5] Pedro Fernández Sánchez, Direito da Contratação Pública, Volume I, AAFDL, 2020, página 431.

sempre pugnou o Município de Cascais por cumprir desde o primeiro momento. Assim, quando o Tribunal de Contas refere, no seu Relatório, que a auscultação de mercado e definição de quantidades "*acrescentam transparência ao procedimento de aquisição porque exteriorizam um racional e uma metodologia, por mais simples que sejam",* considera o Município de Cascais que mais não poderia ter feito, no seio do real estado de emergência que se estava a experienciar.

Aliás, como o Tribunal de Contas bem reconhece, *É claro que as estimativas, sobretudo no contexto de emergência, são falíveis. (…) Não obstante, como referido, há genericamente uma ausência de estimação para as quantidades necessárias, o que torna os procedimentos aquisitivos em análise menos transparentes. Em certa medida, esta ausência de rigor e de justificações mais analíticas pode ser um reflexo da pressão e incerteza acrescida a que estavam sujeitos os serviços municipais.*

Por tudo quando se disse quanto a esta matéria, não corresponde à verdade quando o Tribunal de Contas, no ponto 226 do seu Relatório, refere que *"A isto alia-se o facto nunca ter sido demonstrado que houve, por parte do Município de Cascais e da Cascais Próxima, E.M., o cuidado de, pelo menos, efetuar consultas preliminares a outras empresas. Foi como se houvesse um pré-acordo de contratação, sem limite temporal, de sucessivas prestações diferenciadas".* Quanto a este ponto, sempre se diga que as consultas ao mercado foram efetuadas como mais adiante na presente resposta se demonstrará, na senda do estado de necessidade que se vivia e da urgência imperiosa em adquirir os bens nas quantidades e no tempo estritamente necessário para o efeito.

Não se pode também admitir como verdade, por via de tudo quanto já foi exposto, que, entre o Município de Cascais e a entidade Enerre LDA tenha havido *pré-acordo de contratação, sem limite temporal, de sucessivas prestações diferenciadas* – como já se demonstrou até à saciedade, o Município de Cascais, na auscultação ao mercado que realizava face às suas necessidades, adquiriu os produtos ao operador económico que estaria apto a entregar a quantidade pretendida, no tempo entendido como útil e com as características técnicas definidas pela DGS.

CÂMARA MUNICIPAL

B) DAS ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Ainda no parâmetro da fundamentação, refere o Relatório que um dos objetivos prosseguidos no mesmo prendeu-se com "*aferir o cumprimento das orientações quanto à adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, bem como as recomendações que sublinham a utilidade de desenvolver diligências de auscultação ao mercado".*

Nesta senda, menciona o Tribunal de Contas que "*Também aqui, pelo número de contratos celebrados e pelo valor contratual envolvido, cabe efetuar uma referência específica à relação comercial que se estabeleceu entre o grupo autárquico de Cascais (sobretudo, o município) e a empresa Enerre, Lda".*

Parece, pois, que o Douto Tribunal de Contas entende que foi estabelecida uma especial relação comercial entre o Município de Cascais e a entidade Enerre. Lda., por via dos contratos relacionados entre as duas entidades, subentendendo-se como uma relação de preferência do Município com aquela, o que não corresponde, de todo, à realidade.

Desde logo, e para além de tudo quanto explanado sobre as auscultações ao mercado efetuadas pelo Município de Cascais (que, por economia de exposição, se dá por integralmente reproduzido), sempre se diga que, no que tange a esta observação efetuada pelo Douto Tribunal de Contas, estabeleceu o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que "*aos procedimentos abrangidos pelo presente decreto-lei não se aplicam as limitações constantes dos n.º 2 a 5 do artigo 113.º do CCP*", desde que, evidentemente, as condições fossem a mais favoráveis à satisfação da necessidade pública em causa.

No mesmo sentido explica a Orientação Técnica do IMPIC 06/CCP/2022, que se subsume às medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo Covid. À pergunta "*pode-se convidar a apresentar proposta aquela entidade a quem essa possibilidade estava vedada por força do n.º 2, do artigo 113.º do CCP"*, responde a orientação terminantemente que sim, evidenciando que a norma supra citada dispõe, claramente, a inaplicabilidade dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP.

Tal sucedeu, na esteira da melhor Doutrina sobre o Direito Administrativo de Emergência que se instalou aquando da infeção pela Covid-19 que assolou o Mundo, "*no que só pode ser lido como uma tentativa de alargar o mercado disponível e libertar as entidades adjudicantes de constrangimentos que reduzissem o leque possível de operadores económicos aos quais pudesse recorrer para a aquisição de obras, bens ou serviços relacionados com a resposta à Covid-19*".[6]

E note-se que o Município de Cascais sempre atuou em absoluto cumprimento das disposições estabelecidas nesta matéria, já que fundamentou sempre os ajustes diretos por si efetuados com base na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que, diga-se, e como resulta da própria formulação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, tal norma apenas se aplica a ajustes diretos e consultas prévias adotadas em função do valor do contrato a celebrar, e não em função dos critérios materiais – que foi precisamente o tipo procedimental utilizado pelo Município de Cascais.

Nesta senda, não se compreende a inferência lógica pretendida pelo Tribunal de Contas (no sentido de indiciar um claro favorecimento daquele operador económico face aos demais que atuavam no mercado), quando, como já explanado até à saciedade, a entidade Enerre, Lda era o único operador económico que detinha efetiva disponibilidade para fornecer os bens, na quantidade e no tempo em que os mesmos eram absolutamente necessários, face à sua premência no combate à disseminação da pandemia pelo vírus da Covid-19.

Desta feita, a escolha do Município de Cascais foi evidente, porque não podia ser outra: selecionar o único operador económico capaz de responder às prementes necessidades sentidas no decorrer da pandemia, para ser capaz prosseguir as suas atribuições.

[6] José Duarte Coimbra, Marco Caldeira e Tiago Serrão, Direito Administrativo da Emergência, Almedina, 2020, página 107.

CÂMARA MUNICIPAL

Mais a mais, veja-se que uma simples extração dos contratos celebrados pela Enerre, Lda. faz depreender que este operador económico celebrou inúmeros contratos com outras entidades públicas para além daqueles celebrados com o Município de Cascais, o que faz antever que este operador económico tinha a estrutura necessária a satisfazer as inúmeras solicitações de bens e serviços impulsionadas pelo combate à infeção por Covid-19.

Refere o Tribunal, no ponto 246 do Relatório, que "*pela análise da documentação relacionada com estes procedimentos, é seguro afirmar que, com uma exceção, os mesmos foram lançados sem que a montante fossem desenvolvidas sondagens ao mercado, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com os municípios de Sintra, Oeiras, Almada e Seixal, tendo estes demonstrado ter efetuado consultas informais para preparar a aquisição de máscaras cirúrgicas e outro material de proteção"*, aventando que "*Se era compreensível que nos primeiros dias ou semanas da pandemia o Município de Cascais lançasse mão do operador que apareceu e lhe disponibilizou o material, já seria de esperar que, nos procedimentos subsequentes, tivesse empreendido tarefas de auscultação ao mercado"*.

Constatou o Tribunal de Contas que, "*ao longo dos 13 meses em análise verificou-se, de forma reiterada, a ausência de consultas preliminares para um conjunto de contratos cujo valor acumulado supera largamente os M€12,0*".

ORA VEJAMOS:

Nos termos do artigo 35.º A do CCP, "*antes da abertura de um procedimento de formação de contrato público, a entidade adjudicante pode realizar consultas informais ao mercado, designadamente através da solicitação de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento da contratação, sem prejuízo do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 55.º*".

Nas palavras da mais avisada Doutrina, "*a entidade adjudicante, antes da abertura do procedimento adjudicatório, pode, de modo informal, ainda que sem prejuízo dos princípios gerais a que está submetida a sua atividade, proceder a diligências no mercado no sentido de colher elementos*

CÂMARA MUNICIPAL

que lhe permitam definir com o desejado rigor, entre outros, os termos técnicos e económicos em que pretende contratar".[7]

Como é bom de ver, as consultas informais ao mercado não têm que adotar uma forma definida nos termos legais, têm apenas que atender à preocupação de as mesmas não procederem à distorção da concorrência. Não obstante, o método usual utilizado pelas entidades adjudicantes (em condições de normalidade, claro está) consiste no envio de um email aos operadores económicos, onde são descritas as principais características dos bens ou serviços a prestar, bem como o prazo em que deverá ser executado. Neste sentido, para que seja também possível ao operador organizar-se na matéria, confere-se um prazo de 2 ou 3 dias úteis para resposta.

Posto isto, desde logo, não pode o Tribunal de Contas entender que, caso o Município de Cascais tivesse optado pela realização de consultas informais ao mercado (entendidas na verdadeira aceção do artigo 35.º-A do CCP), as mesmas seriam respondidas "*em horas ou mesmo minutos*" (como refere no ponto 249 do Relatório).

Como o Tribunal de Contas bem sabe, a questão pandémica atingiu de forma significativa o mercado, pelo que a comercialização e entrega de bens e serviços sofreu repercussões evidentes relativamente, por exemplo, a preços e a prazos de entrega.

Por outro lado, diz o Relatório que, *"não tendo havido comparação de propostas, ficou por demonstrar que a Enerre, Lda. era mesmo o prestador melhor colocado para prover os bens e serviços tidos por necessários".*

A título de exemplo, refere o Relatório que "*A título de exemplo, refira-se que, na oferta de máscaras cirúrgicas, a Enerre, Lda., a 22 de abril de 2020, ainda propunha a outros municípios da AML um preço unitário de 0,60 €, tendo os municípios do Seixal e de Sintra, nessa mesma altura, adquirido por 0,49 € e 0,40 € a outros operadores, isto após terem efetuado uma consulta*

[7] Jorge Andrade da Silva, Código dos Contratos Públicos, anotado e comentado, 9.ª edição revista e atualizada, Almedina, pág. 170.

CÂMARA MUNICIPAL

preliminar ao mercado. Serve esta comparação para referir que, pelo menos quanto ao preço, não é certo que a Enerre, Lda. oferecesse sempre a melhor proposta".

Ora, como já *supra* se mencionou, o Município de Cascais tinha na sua incumbência a aquisição de material em grandes quantidades, num curto espaço de tempo e com as características técnicas consideradas necessárias para fazer face às necessidades sentidas fruto da pandemia.

Como é bom de ver, para a satisfação das necessidades, nos moldes em que foi realizada (relativamente às quantidades necessárias), tal como o Município de Cascais se apercebeu nas consultas ao mercado que fez, nem todos os operadores conseguiriam fornecer os bens pretendidos no tempo considerado útil, sendo a entidade Enerre Lda. o único operador que deu segurança para fornecer a quantidade de bens necessários no tempo pretendido, o que justifica as adjudicações feitas a esta entidade.

Mais a mais, e por este facto, sempre se diga que o Município de Cascais não pode ser comparado com outros Municípios, nem em termos de necessidade, nem em termos de métodos adotados para a sua satisfação, já que a realidade dos municípios comparados é manifestamente distinta, o que torna a comparação, para além de injusta, legitimamente impossível de se efetuar – como é bom de ver, a diferença dos preços é claramente assente tanto no prazo de entrega dos bens exigido pelo Município como pelas especificações técnicas definidas para os produtos.

Não obstante tudo quanto se disse, reforça-se que Município de Cascais **realizou inúmeras e distintas consultas informais ao mercado**, a fim de promover o melhor preço a praticar na senda dos bens ou serviços a prestar.

O processo de decisão do Município de Cascais na escolha dos fornecedores obedeceu a 4 critérios:

a) Capacidade logística do fornecedor, estabelecimento e conhecimento do mercado de origem dos bens;

CÂMARA MUNICIPAL

b) Rapidez na entrega;
c) Preço;
d) Certificação.

Tais critérios foram distribuídos às equipas que auxiliavam no planeamento da Contratação de Cascais, sendo que todos os envolvidos escolheram, como não poderia deixar de ser, as entidades que melhor respeitavam os critérios definidos.

Veja-se um exemplo, para um artigo "máscaras", em que os preços são apresentados sem IVA e, com a exceção da Enerre LDA, acresce ainda o preço do transporte:[8]

apresentados sem IVA e, com

Empresa	Nacionalidade	Preço	Prazo entrega	Pagamento
Enerre	Portuguesa	0.66€	24h	50% adiantamento
Open China	Chinesa	0.79€	8 dias	100% pré-pagamento
Nuno Santos	Portuguesa	1.65€	Sem prazo	100% pré-pagamento
JMV	Portuguesa	1.20€	3 semanas	100% pré-pagamento

Por aqui, bem se percebe que, não só o Município de Cascais procedeu às mencionadas consultas preliminares, como dessas consultas se retirou perfeitamente a conclusão de que a Enerre Lda seria a empresa apta a satisfazer, de forma imediata, as necessidades, e por um preço mais favorável.

Outrossim, também deste quadro se retira que, no que se refere às condições de pagamento dos bens adquiridos, era prática usual dos operadores económicos exigirem a totalidade do pagamento de forma antecipada. Não obstante, o Município de Cascais, tendo em consideração o volume de encomendas que efetuou (porque,

[8] O quadro *infra* foi enviado, em 9.06.2020, à Assembleia da República e foi devidamente enviado para Tribunal de Contas aquando dos pedidos de documentação no âmbito da auditoria realizada.

frise-se, tal volume era necessário ao combate à disseminação da pandemia provocada pelo vírus Covid-19), paralelamente à urgência da aquisição dos mesmos, efetuou a devida ponderação do risco que seria efetuar um pagamento na sua totalidade ainda antes da entrega dos bens. Ora, por ter essa noção, o Município de Cascais sempre pautou por efetuar adiantamentos apenas e só até ao limite de 50% do valor total da aquisição. Ora, como é por demais evidente, tal atuação demonstra uma diligência em acautelar o mérito no gasto do erário público em plena pandemia.

Mais a mais, sempre se diga que os produtos adquiridos à Enerre Lda vinham com certificado internacional. Ainda se note que, caso os preços praticados por este operador económico não fossem os mais competitivos e os bens de entrega absolutamente segura, nunca teriam os Municípios que integram a AML terem manifestado interesse em satisfazer as suas necessidades por via da aquisição que o Município de Cascais estaria a preparar.

Por tudo quanto foi dito, fica patente que foram realizadas as devidas consultas preliminares ao mercado e que as mesmas tiveram, conforme se demonstrou, influência legítima e determinante na escolha da entidade Enerre Lda. para celebração dos vários contratos ora analisados.

No entanto, com a menção à relação alegadamente especial do Município de Cascais com a Enerre Lda,, o Tribunal de Contas vai mais longe quando refere que "*O volume de encomendas enviadas pela Enerre, Lda. ao Município de Cascais foi tal, que existiram entregas para lá do que tinha sido acordado, originando adiante novos procedimentos entre as partes para formalizar essas entradas de bens, pelo que se poderá inferir que o município sabia sempre, de antemão, que iria voltar a adjudicar diretamente a esse mesmo operador*".

Ora a conclusão retirada (*pelo que se poderá inferir que o município sabia sempre, de antemão, que iria voltar a adjudicar diretamente a esse mesmo operador*) não poderá estar mais longe da verdade dos factos.

Com efeito, e como tem sido apanágio ao longo desta exposição, estávamos perante um evidente estado de emergência, que evidentemente se repercutiu na tramitação de

vários e consecutivos procedimentos pré-contratuais (porque necessários) para a satisfação das necessidades que dele recorressem.

Ora, perante as necessidades que foram sentidas, e na senda das auscultações de mercado que realizou, obrigou-se o Município de Cascais, porque necessário e premente, a absorver a maior quantidade de *stock* dos bens considerados como necessários, sob pena de, no momento em que os mesmos se revelassem necessários, o Município de Cascais não os possuir, culminando esta falta, claramente, num agravamento do estado de saúde pública que, já de si, era evidentemente periclitante.

Desta feita, dúvidas não restam de que toda a atuação do Município de Cascais se pautou pela diligência necessária face às necessidades e pela prossecução última do interesse público, na medida em que o bem jurídico em causa sempre seria a saúde pública e, no limite a vida humana, dos munícipes de Cascais e demais munícipes que favoreceram destas aquisições.

Ainda no que se refere à alegada falta de realização das consultas preliminares, o que já se demonstrou não corresponder à verdade, note-se que, no que se refere aos contratos de empreitada, refere o Anexo III do presente Relatório que as empreitadas realizadas pelo Município de Cascais no âmbito da legislação covid foram realizadas sem a realização prévia de consulta preliminar, o que tampouco corresponde à verdade. Com efeito, dado o regime excecionalíssimo em questão, e fruto da incerteza dos mercados relativamente aos preços dos bens e serviços necessários à construção das obras públicas visadas, preocupou-se o Município, não obstante a urgência das mesmas, em efetuar as competentes consultas nos termos do artigo 35.º A do CCP. A este ponto, frise-se que, mais uma vez, tais consultas foram enviadas para o Douto Tribunal de Contas juntamente com os processos para conhecimento.

Por tudo quanto foi exposto, considera o Município de Cascais uma verdadeira afronta quanto o Tribunal de Contas menciona que *"fica por demonstrar que as decisões tomadas foram as que melhor acautelaram a concorrência e, consequentemente, o interesse público"*, pelo que se deve despender algumas palavras sobre esta afirmação.

CÂMARA MUNICIPAL

Ora, por tudo quanto se vem mencionando na presente exposição, reitere-se que, face à situação de emergência de saúde publica de âmbito internacional, bem como à classificação da propagação do vírus Covid-19 como uma situação de pandemia instalada a nível mundial, importou acautelar estrategicamente medidas de contingência, prevenção e combate ao vírus da Covid-19, através do já muito escrutinado regime excecional da Contratação Pública, o qual permitiu às entidades adjudicantes estabelecer, de forma célere, a implementação de medidas prevenção e mitigação da doença.

Importa salientar que o regime geral da contratação publica já prevê, no âmbito dos seus normativos, soluções excecionais para fazer face a situações de urgência imperiosa. Ainda assim, o legislador, nacional e comunitário, terá assumido a necessidade de ir mais longe, numa tentativa de acautelar a situação excecional de propagação do vírus SARS-Cov-2, a qual exigiu às entidades publicas respostas céleres na procura de bens e serviços, num contexto de rutura e falência de resposta dos operadores económicos.

É neste cenário que o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, veio implementar medidas excecionais de contratação publica, que permitiram às entidades o recurso ao ajuste direto por motivos de urgência imperiosa e o alargamento do ajuste direto simplificado – sobre as entidades adjudicantes não recai a obrigação de convidar mais do que um operador económico, como nem sequer recai sobre elas o dever de justificar o motivo pelo qual convidam esse operador (ou o de demonstrar que seria impossível convidar mais do que uma entidade), operando esta dispensa *ope legis*.

Ora, nesta medida, não consegue compreender o Município de Cascais que se questione a bondade da sua atuação em plena situação pandémica, de autêntico alarme social, por ter optado pela escolha de operadores económicos com estrutura, meios e condições de fornecer o material de proteção e combate ao vírus dentro dos condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela extrema urgência. Afigura-se, de resto, claro que a eventual discordância manifestada em sede de auditoria não se destine ao Município de Cascais, mas antes ao próprio legislador, tomando em linha

de conta, designadamente, as legítimas preocupações demonstradas por esta instância a esse respeito, em diversos relatórios publicados ao longo deste período.

Note-se que, como já foi mencionado, as consultas ao mercado, num primeiro momento, foram efetuadas pela via mais célere possível (via contactos telefónicos, mas sempre com a aferição dos pressupostos supra definidos – preço, prazo de entrega, capacidade logística do operador e certificação), na medida em que, face à incerteza dos tempos que se vivia, era necessário adquirir os bens com a maior das urgências, já que era necessário salvaguardar e manter a saúde pública da comunidade. Outrossim, confia o Município de Cascais que, caso não tivesse procedido da maneira que procedeu, teria invariavelmente contribuído para aumento do número e casos de infetados e, lamentavelmente, para o número de mortes ocorrida por via da infeção Covid-19.

Ora, nesta senda, suscita-se uma interrogação: será que, perante a urgência evidente da intervenção, objetivamente direcionada à salvaguarda da vida humana, dever-se-ia ter antes optado por despender tempo crucial em efetuar as normais consultas ao mercado desde o momento inicial, receber, comparar e avaliar propostas, sobrepondo a defesa do erário público em prejuízo da celeridade na defesa da saúde pública? Por outras palavras, sobrepor critérios economicistas aos critérios de salvaguarda da vida humana? Seria expectável que o Município de Cascais, ao invés de adquirir bens absolutamente necessários à salvaguarda da vida humana desde o dia inicial, antes procedesse à elaboração de consultas informais ao mercado, por escrito, a aguardar por respostas de vários operadores? E, enquanto tal, a infeção por Covid-19 assumia números assombrosos e tirava a vida a milhares de pessoas, todos os dias? Entende o Município de Cascais que não!

Por tudo quanto se disse, com todo o respeito, refuta de forma veemente o Município de Cascais a opinião do Tribunal de Contas, já que o Município, conforme já demonstrado até à saciedade, mais não fez do que salvaguardar a concorrência e, claro está, salvaguardar o interesse público, já que toda a sua atuação pautou-se pela salvaguarda do bem jurídico mais precioso de todos – a vida humana.

CÂMARA MUNICIPAL

II. DOS TERMOS CONTRATUAIS E DA EXECUÇÃO – PONTO 4.2

a) Da alegada falha na definição do objeto contratual e das especificações técnicas

Refere o Doutro Tribunal de Contas que "*os termos do caderno de encargos de procedimentos lançados pelos municípios de Cascais, Oeiras, Seixal e ainda pela empresa municipal Cascais Próxima, EM são insuficientes ou omissos quanto às características do material ou serviço, nem sequer remetendo para fichas técnicas, certificados ou normas de certificação*".

Mais diz que, referentes a Cascais, procedimentos tendentes à aquisição de "*Aparelhos de utilização médica, como termómetros e oxímetros, também não foram, nos primeiros contratos, objeto de qualquer especificação técnica nas peças procedimentais, tendo sido adquiridos sem definição do tipo, escalas ou outras características de utilização ou funcionalidades*".

Como bem se refere no Acórdão do TCA Sul, processo n.º 2014/18.5BELSB, datado de 27.02.2020, citando Miguel Assis Raimundo, "*o caderno de encargos pode conter ainda, se se justificar, especificações técnicas autónomas (art. 49º/1 CCP). As especificações técnicas cumprem, para prestações que o requeiram, uma tarefa de definição do objecto contratual requerido pela entidade adjudicante*".

Desde logo, cumpre explicar que as especificações fornecidas pelo Município de Cascais cumprem com os requisitos previstos no artigo 49.º do CCP, na medida em que o objeto do contrato não justificava qualquer referência a determinado fabrico ou proveniência, a um procedimento específico que caracterize os produtos ou serviços prestados por determinado fornecedor, ou a marcas comerciais, patentes, tipos, origens ou modos de produção determinados.

Mais a mais, nestes específicos casos, remontemos ao que já *supra* se disse, sobre a necessidade de se adquirirem bens em quantidades significativas, num curto espaço de tempo. Ora, como já se informou o Tribunal de Contas, fruto da necessidade

sentida por via da situação pandémica, o Município efetuou consultas preliminares ao mercado da forma mais célere possível.

Na senda desses contactos, em que muitos operadores referiram que não seriam capazes de cumprir a entrega dos bens solicitados no prazo fixado para o efeito, ao Município de Cascais não restou outra opção que não a de formular as especificações técnicas pela análise do conjunto do catálogo de diversas empresas, tendo também sempre a preocupação, como já *supra* se mencionou (e para onde se remete, para economia de exposição), de tais especificações técnicas irem ao encontro das regras fixadas pela Direção Geral de Saúde.

Note-se que o material solicitado e fornecido era entregue com base nas pretensões do Município, que, por sua vez, eram fundamentadas nas regras gerais emanadas pela DGS como o material indicado como adequado a fazer face à pandemia e a mitigar a disseminação da infeção.

Portanto, sempre se diga que, em boa verdade, as especificações técnicas sempre tiveram definidas pela Entidade adequada para o efeito – a DGS – tendo o material sido fornecido com base nessas indicações, que o Município pugnou por cumprir. Lembre-se que todo o material era devidamente certificado e que cumpria a regras vindas de aludir, aliás, conforme resulta de toda a documentação entregue aquando da auditoria realizada.

Isto posto, remeta-se para o *supra* mencionado Acórdão, quando menciona que "*desta forma, sinteticamente, pode dizer-se que os principais traços deste regime são a proibição expressa de "rigidificação" das especificações técnicas:* ***as normas, as certificações, etc., valem como presunção de conformidade com as características exigidas****, mas não pode afastar-se uma proposta com fundamento na circunstância de os bens em questão não se conformarem com determinadas especificações, se o concorrente demonstrar de forma adequada e suficiente que as soluções apresentadas na sua proposta satisfazem, de modo equivalente, as exigências definidas nas especificações".*

CÂMARA MUNICIPAL

A este ponto, cumpre (mais uma vez) dar a nota a premência da obtenção dos bens para fazer face à infeção provocada pelo vírus da Covid-19. E cumpre, mais uma vez também, defender a convicção que o Município de Cascais tem desde o início: caso não tivesse procedido como procedeu, muito provavelmente hoje haveria a lamentar mais mortes por via da infeção do vírus. Ora, uma vez que havia absoluta urgência em adquirir os bens, e que as características dos bens até estavam definidas segundo regras emitidas pelas entidades competentes, procedeu-se rapidamente à aquisição dos mesmos para salvaguardar a manutenção do interesse publico e. claro está, da vida humana.

Desta feita, é por demais evidente que não ocorreu aqui qualquer violação do princípio da concorrência, na medida em que, por um lado, foram efetuadas as devidas auscultações ao mercado, como por outro, o procedimento foi realizado através de um ajuste direto, porque permitido na senda da legislação excecional em matéria de covid, com adjudicação à entidade que apresentou a proposta mais favorável – tudo encetado com o objetivo último de salvaguardar a vida humana, o bem jurídico mais precioso de todos.

b) <u>Da alegada falha na justificação do preço</u>

Refere o Tribunal de Contas, relativamente à circunstância de estarem registados preços diferentes a que foram adquiridos os mesmos bens, que "*os valores para alguns bens e em aquisições cronologicamente muito próximas divergiram substancialmente. Com efeito, também neste aspeto, a conjugada ausência de auscultação ao mercado e de especificações técnicas, envolve os procedimentos em opacidade, não deixando escrutinar ou entender a disparidade de preços que foram sendo praticados para o mesmo tipo de bens".*

Exemplifica com a *"compra de 50 'pulverizadores com ligação à corrente elétrica' e 150 'pulverizadores com bateria portátil', adquiridos pelo Município de Cascais à Enerre, Lda. para aplicação e disseminação de produtos viricidas, ao preço de €380 e €810 a unidade. Em sítio algum*

CÂMARA MUNICIPAL

da documentação procedimental os bens foram descritos de forma a aferir a proporcionalidade daqueles valores unitários".

Para além da circunstância de a comparação acima realizada se referir a bens com características distintas (e, por isso, incompatíveis entre si), para auxiliar ao raciocínio, e para demonstrar que os efetivos preços distintos têm, como não poderia deixar de ser, todo o fundamento, efetua o Município de Cascais, nesta sede, outra comparação: no Quadro 6 do Relatório, é patente, também, e a título de exemplo, a compra de "óculos" a diferentes preços (€ 5,00 e € 11,00 respetivamente).

Pois bem, como é por demais evidente, e também como já se evidenciou *supra*, o mercado dos bens e serviços sofreu significativas consequências no que à estabilidade diz respeito, no que concerne aos preços praticados nos bens diretamente ligados à pandemia. Lembremo-nos dos tempos complicados em que a compra de uma simples máscara ascendia aos € 5,00 a unidade!

Desta feita, bem se entende que o mesmo bem, comprado em momentos temporais diferentes, seja sobre ele praticados preços diferentes – mais não é do que a lógica da oferta e da procura a funcionar, ainda para mais em tempos tão indefinidos como estes quanto à estabilidade dos mercados e livre circulação de pessoas e bens.

Mais a mais, sempre se diga que, os óculos adquiridos pelo Município de Cascais evidenciados no Quadro 6 são materiais com especificações diferentes, o que, invariavelmente, faz refletir tal diferença no preço. Note-se que, a somar a tudo quanto já foi dito, a fixação de prazos de entrega distintos de aquisição para aquisição também fazia aumentar ou diminuir os preços, consoante a urgência.

A acrescer ainda, os diferentes óculos adquiridos o foram a operadores económicos diferentes por via da necessidade de fazer face à necessidade sentida no momento, o que faz com que essa diferença encontre respaldo no preço dos bens praticado.

Mais a mais, recorde-se o Tribunal que, como já se demonstrou, que foram efetuadas as devidas auscultações ao mercado, tanto por escrito como por uma via mais célere

CÂMARA MUNICIPAL

(tendo em consideração a premência na obtenção dos bens e serviços visados) que sustentaram a diferente aquisição das prestações pelo preço contratualizado.

Por tudo quanto se disse, crê-se justificada a diferença e consequente aceitação de preços distintos para os mesmos bens, na medida em que o mercado estava instável nessa medida e a tal circunstancialismo proporcionava.

c) <u>Da alegada falha no cumprimento dos prazos de entrega e prazos de pagamento</u>

Refere o Tribunal de Contas, no ponto 275 do seu Relatório, que *"quanto aos prazos de fornecimento, constatou-se que, em 39 dos 86 procedimentos, a disponibilização dos bens ou a prestação dos serviços não respeitou o prazo contratualmente estabelecido"*

Nesta senda, constatou o Tribunal de Contas que *"esta circunstância foi particularmente notória em alguns procedimentos adjudicados pelo Município de Cascais à Enerre, Lda., sendo que, ou os bens chegaram com muitos dias de atraso, ou apenas uma parte das encomendas era entregue dentro do prazo de 10 dias fixado no caderno de encargos158. Há, no entanto, que ter em conta que a disponibilidade do material em causa (EPI) estava fortemente condicionada na primeira fase pandémica".*

Como é sobejamente do conhecimento público, a situação pandémica que estava instalada afetou fortemente o fornecimento dos bens e as prestações de serviços contratualizadas pelas entidades públicas, na medida em que havia reais constrangimentos na livre circulação de pessoas e bens, por via das medidas impostas para fazer face à disseminação da pandemia.

Como é por demais evidente, o Município de Cascais não foi exceção a esse constrangimento. Não obstante a urgência de obtenção dos bens, certo é que, por motivos completamente alheios às partes, a entrega dos bens estava fortemente condicionada por circunstancialismos que influenciavam diretamente na

disponibilização de meios e técnicos para desempenhar as prestações contratualizadas.

Tanto assim é, que o próprio Tribunal de Contas reconhece esse facto, ao afirmar que "*a disponibilidade do material em causa (EPI) estava fortemente condicionada na primeira fase pandémica",* o que deve ser tido na devida consideração pelo Douto Tribunal.

Note-se que, em termos práticos de execução, o que sucedeu, na maioria dos contratos sinalizados, foi a circunstância de uma parte dos bens ser logo entregue após a adjudicação, sendo a restante parte relegada para momento posterior, até por via das dificuldades sentidas no fornecimento face à procura dos mesmos.

Mais a mais, sempre se diga que não corresponde à verdade quando o Tribunal de Contas entende que alguns bens "*chegaram com muitos dias de atraso*", na medida em que nunca se registou um atraso significativo na entrega dos bens, até porque as adjudicações foram definidas e realizadas com base no pressuposto da urgência da entrega.

Afiança o Município de Cascais perante o Tribunal de Contas que todos os prazos de fornecimento definidos em contratos celebrados com a Enerre, Lda eram normalmente cumpridos, exceto casos muito pontuais dada a grande procura nacional e roturas de *stock*.

Por fim, sempre se diga que todos os bens que foram contratualizados no âmbito destes contratos foram totalmente entregues e adstritos aos fins para que foram adquiridos, pelo que não existiu qualquer incumprimento definitivo por parte do Contraente Privado que deva ser relevado para os devidos efeitos.

Já no que se refere aos prazos de pagamentos, demonstrou o Tribunal que "*em 52 procedimentos o pagamento ocorreu após o prazo contratualmente estipulado, sendo, também aqui, de destacar os vários contratos celebrados pelo Município de Cascais, cujos cadernos de encargos estipulavam o prazo de 48 horas após a receção das faturas, verificando-se que frequentemente o pagamento integral das aquisições foi efetuado para além desse tempo".*

CÂMARA MUNICIPAL

Ora, no que tange a esta preocupação do Tribunal de Contas, sempre se diga que, não obstante o prazo fixado em sede das peças do procedimento, certo é que nenhum dos pagamentos efetuados ultrapassou a obrigação de pagamento fixada para as entidades públicas, cujo limite é de 90 dias.

A este ponto, cumpre informar que as faturas só eram pagas quando as mesmas davam entrada nos serviços para validação da sua conformidade e entrega dos bens, o que denota uma especial preocupação do Município de Cascais no cumprimento dos corolários básicos relativos à despesa pública e, também, vertidos nas próprias peças do procedimento.

Mais a mais, informa-se o Tribunal de Contas que foi tudo devidamente pago aos fornecedores, pelo que não ocorreu qualquer incumprimento definitivo no que tange ao pagamento dos bens fornecidos.

d) <u>Da execução física dos contratos</u>

Constatou o Tribunal de Contas que "*Na análise efetuada às fases da formação do contrato e da sua execução, embora por vezes fosse difícil identificar, com rigor, o começo das prestações contratuais174, em documentação relativa a 20 procedimentos constataram-se evidências de que se tenham iniciado antes da adjudicação e, desses, em 17, antes mesmo da abertura do procedimento ou da verificação de cabimento orçamental".*

No que se refere ao Município de Cascais, identificaram, no Quadro 7 do relatório, os seguintes contratos: 19 (material de proteção individual), 20 (serviços de vigilância), 23 (sacos de papel e álcool gel), 30 (fatos de proteção), 46 (fatos de proteção), 57 (testes de rastreio ao Covid-19), 64 (operadores de atendimento telefónico), 77 (serviços de limpeza e desinfeção), 81 (material de proteção individual) e 83 (equipamentos de proteção individual).

Nessa senda, entendeu o Tribunal que, no seguimento da interpretação da lei, *"O regime excecional de contratação pública prevê, no n.º 5 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020,*

que os contratos possam produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, mas não conferiu a prerrogativa de tal poder ocorrer antes".

Constatou ainda o Tribunal de Contas "*que esta prática se verificou não apenas no período inicial da pandemia mas também ao longo do segundo semestre de 2020 e início de 2021".*

Pois bem, como já *supra* foi mencionado, a declaração, pela Organização Mundial de Saúde declarou, do SARS-CoV-2 como uma pandemia internacional esteve na origem do decretamento pelo Presidente da República de sucessivos estados de emergência[9] , ao abrigo dos quais foram aprovados inúmeros diplomas legais que, atendendo às circunstâncias absolutamente urgentes e inéditas, tinham como fito criar condições para a prevenção, mitigação e controlo da propagação do SARS-CoV-2, de forma a reduzir, tanto quanto possível, o número de mortes e internamentos por força da infeção por aquele vírus.

Ora, atentas as datas em causa nos procedimentos aqui visados, note-se que todos foram celebrados e executados com o estado de emergência em vigor, o que, desde logo, faz antever uma série de circunstancialismos que sustentam a aplicação, no que ora releva, do conceito jurídico de **estado de necessidade**.

Desde logo, cumpre elucidar que, nos termos do artigo 201.º do CPA, "*1 - A formação dos contratos cujo objeto abranja prestações que estejam, ou sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado, encontra-se sujeita ao regime estabelecido no Código dos Contratos Públicos ou em lei especial. 2 - À formação dos contratos a que se refere o número anterior são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. 3 - Na ausência de lei*

[9] Durante o ano de 2020, o estado de emergência constitucional motivado pela existência de uma pandemia internacional foi decretado, e sucessivamente renovado, num total de sete vezes, através dos Decretos do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, 17-A/2020, de 2 de abril, 20-A/2020, de 17 de abril, 51-U/2020, de 6 de novembro, 59-A/2020, de 20 de novembro, 61-A/2020, de 4 de dezembro e, por último, 66-A/2020, de 17 de dezembro. Já no decurso do ano de 2021, o mesmo tipo de estado de exceção constitucional foi renovado através dos Decretos do Presidente da República n.º 6-A/2021, de 6 de janeiro, n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro, 9-A/2021 de 28 de janeiro, 11-A/2021, de 11 de fevereiro, 21-A/2021, de 25 de fevereiro, 25-A/2021, de 11 de março, 31-A/2021, de 25 de março, 41-A/2021, de 14 de abril, vigorando, assim, ininterruptamente, entre 9 de novembro de 2020 e 30 de abril de 2021.

própria, aplica-se à formação dos contratos administrativos o regime geral do procedimento administrativo estatuído pelo presente Código, com as necessárias adaptações".

Ora, sendo certo que é o Código dos Contratos Públicos que regula a formação dos contratos cujo objeto abranja prestações que estejam, ou sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado, é também certo que o mencionado diploma legal caminha de mãos dadas com o Código do Procedimento Administrativo quando esteja em causa a aplicação de regimes que não estejam expressamente previstos naquele primeiro.

Nesta senda, se é também certo que a Parte II regula toda a fase de formação de contratos, determinando trâmites procedimentais de cumprimento obrigatório pelas entidades públicas e também, em sequência, pelos operadores privados, não será menos certo que, em determinadas situações, por falta de regulação direta vertida no CCP, pode e deve aplicar-se o CPA.

A acompanhar este entendimento, refere João Filipe Graça que "*entendemos que o artigo 161.º/2/l) do CPA de 2015 é transponível para o âmbito da Contratação Pública, por aplicação do disposto no artigo 2.º/5 do CPA*".[10]

Isto dito, refere o artigo 3.º do CPA, sob a epígrafe *princípio da legalidade*, no seu n.º 1 que "*os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins*". Já no seu n.º 2 estabelece-se que "***os atos administrativos praticados em estado de necessidade**, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, **são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo**, mas os lesados têm o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração*" (realce nosso).

Na senda da mais avisada Doutrina sobre a matéria, "*o estado de necessidade consiste na legitimação da inobservancia das normas da legalidade procedimental e substancial que o código*

[10] João Filipe Graça, *A não adopção do procedimento pré-contratual*, revista de contratos públicos, n.º 18, página 55.

CÂMARA MUNICIPAL

estabelece na presença de certas circunstâncias excepcionais de perigo actual e iminente de lesão de interesses legalmente protegidos, alheias à vontade do titular do órgão, funcionário ou agente, que tornam imprescindível a imediata actuação administrativa. Significa isto que o estado de necessidade justifica a violação das regras de forma, competência e procedimento se necessário para a salvaguarda de interesses atendíveis. Não se trata assim, em rigor, de uma actuação ilegal mas sim da observância de uma legalidade excepcional".[11]

Nestes termos, conclui o mesmo Autor que *"O estado de necessidade pode justificar a prática excepcional de actos admi-nistrativos com preterição da legalidade bem como a celebração de contratos administrativos ou operações materiais necessárias a prevenir e remediar perigos e lesões".*[12] *"A ocorrência daquelas circunstâncias afasta a aplicação das regras do código bem como dos princípios gerais, desde logo o da legalidade. A invocação do estado de necessidade justifica assim designadamente a preterição de formalidades procedimentais relativas ao acto ou ao contrato administrativo. Mas nem todos os princípios gerais podem ficar arredados. Vigora, como se verá, o da proporcionalidade. A presença deste constitui a «legalidade» do estado de necessidade juntamente com outros pressupostos legais."*[13]

Para que a Administração possa atuar em estado de necessidade, deve fazê-lo segundo determinados pressupostos, para além da proporcionalidade *supra* mencionada, a saber:[14]

a) verificação de uma situação grave e anormal de perigo iminente para um interesse atendível que pode ser publico, mas também privado;
b) o mesmo interesse deve estar em situação de dever ser atendido com urgência;

[11] Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo, Anotado, 3.ª Edição Revista e Actualizada, Quid Juris Sociedade Editora,2019, página 77.

[12] Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo, Anotado, 3.ª Edição Revista e Actualizada, Quid Juris Sociedade Editora,2019, página 77.

[13] Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo, Anotado, 3.ª Edição Revista e Actualizada, Quid Juris Sociedade Editora,2019, página 77.

14 Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo, Anotado, 3.ª Edição Revista e Actualizada, Quid Juris Sociedade Editora,2019, página 78.

CÂMARA MUNICIPAL

c) impossibilidade de fazer face a situação gerada pelos meios legais em direito previstos (de necessidade).

O cumprimento destes pressupostos consubstancia a exigência prevista no n.º 2 do artigo 3.º, isto é, a exigência de que, para lançar mão do estado de necessidade, será porque o resultado dessa atuação administrativa *não podia ter sido alcançado de outro modo*.

Como é bom de ver, pela circunstância de estarmos perante a vigência do estado de emergência, o Município de Cascais viu-se na impossibilidade de, para fazer face às necessidades prementes decorrentes da necessidade de combater a crise pandémica no exato momento – por via terem de ser operacionalizados meios humanos e instrumentais – usar as materiais entregues ainda antes da sua adjudicação.

Recorde-se que, face à escassez de material relativamente à procura do mesmo, o Município de Cascais viu-se na necessidade de operacionalizar, com máxima urgência, e a título de exemplo, os fatos necessários para que as forças que intervieram sempre em primeira linha (a título de exemplo, os bombeiros, os lares, as instituições de solidariedade social, funerárias), tivessem acesso a fatos de proteção para exercer as suas funções. Caso o contrário tivesse sucedido, fruto do contágio que a infeção por Covid-19 implicava, estariam impedidos de socorrer as populações o que, se acontecesse, agravaria os números dos contágios e mortes por via da mesma.

Outro dos contratos que se pode dar como exemplo é aquele tendente à aquisição de sacos de papel e de álcool gel. Pois bem, bem sabendo que o Tribunal de Contas perceciona a aquisição do álcool gel, importa referir que, no que se refere à aquisição dos sacos de papel, os mesmos cumpriram o propósito de efetuar a distribuição das máscaras adquiridas por todos os municípios e demais entidades a que se destinavam.

Como bem se percebe, não podia o Município de Cascais distribuir as máscaras (que vinham em maços de dezenas de unidades) sem qualquer tipo de proteção, já que os conjuntos tiveram que ser devidamente divididos consoante a agregação de necessidades efetuada por cada uma. Desta feita, dada a urgência da sua distribuição

CÂMARA MUNICIPAL

em plena pandemia, foi necessário adquirir os mencionados sacos de papel para o efeito e, em real estado de emergência, utilizá-los antes do procedimento estar finalizado.

Para além disso, nos mencionados contratos, cumpre informar também o Tribunal de Contas que não foi efetuado qualquer pagamento relativamente aos bens entregues antes da adjudicação, em cumprimento das regras relativas à despesa pública, o que também deve ser devidamente ponderado pelo Douto Tribunal.

Como refere o Autor supra mencionado, "*a ocorrência dos pressupostos deve ser comprovada e actual e fundamentada*" – o que, como é por demais evidente, nos vários contratos apontados no Relatório do Tribunal de Contas, sucedeu e que ora se tenta dar a conhecer ao Tribunal de Contas.

Para se entender a profundidade deste instituto do estado de necessidade, recorra-se ao artigo 161.º do CPA, que estatui, na sua alínea l) do n.º 2, que são nulos "*os atos praticados, **salvo em estado de necessidade**, com preterição total do procedimento legalmente exigido*".

Conforme explica Cabral de Moncada, "*o acto nulo é aquele que padece de uma invalidade de tal modo significativa que justifica a sanção jurídica mais forte, a nulidade, com o regime jurídico dela próprio*".[15]

Mais reparou o Autor que o legislador alargou a panóplia de casos de nulidade do ato administrativo, onde, para o que ora releva, se insere, precisamente, a nulidade por via de preterição total do procedimento, salvo em casos de estado de necessidade.

Ora, se o legislador se viu na necessidade de alargar os casos em que um ato praticado pela Administração é nulo por preterição total de procedimento, mas também se

[15] Luiz S. Cabral de Moncada, Código do Procedimento Administrativo, Anotado, 3.ª Edição Revista e Actualizada, Quid Juris Sociedade Editora,2019, página 526.

sentiu na necessidade de ressalvar a inexistência dessa nulidade nos casos em que a Administração atua em autêntico estado de necessidade, também as demais entidades fiscalizadoras dos contratos em que a observância desse estado de necessidade é uma evidência devem atender a tal circunstância e efetuar a sua devida ponderação, pugnando por não aplicar as sanções que, em casos normais, deveriam ser observadas.

É precisamente o que sucede no caso concreto. Como já se disse, o Município de Cascais atuou em autêntico estado de necessidade, por via da premência das necessidades sentidas fruto da infeção por Covid-19. Note-se que os contratos ora sobre análise foram formados e executados em autêntico estado de emergência, que, lembre-se, esteve em vigor até abril de 2021.

Em jeito de conclusão, se é certo é que, como afirmou o Tribunal de Contas no seu Relatório, "*ainda que se esteja no âmbito da contratação pública emergencial com recurso ao ajuste direto de urgência imperiosa, continua a ser obrigatória a adoção de um conjunto de atos e formalidades documentalmente suportados para a formação de um contrato, exigindo-se, com referência ao início das prestações contratuais, procedimento pré-contratual e prévia adjudicação*", certo é também que, com todo o respeito, se em pleno estado de emergência, o Douto Tribunal considerar que não deve ter lugar a observância do estado de necessidade nos casos que ora se analisam, então, não sabe o Município de Cascais quando é que tal instrumento jurídico possa ser utilizado – sendo o mesmo esvaziado de qualquer sentido.

Ainda quanto ao estado de necessidade, e para efeitos de apuramento de hipotéticas responsabilidades financeiras, importa também atentar aos artigos 34.º e 35.º do Código Penal.

Compulsada jurisprudência do Tribunal de Contas (veja-se, para tanto, o Acórdão n.º 12/2018, processo n.º 9/2017 e o Acórdão n.º 3/10, processo n.º 7/2009-SRA), refere-se que "*No direito administrativo o estado de necessidade é um princípio hoje positivado no n.º 2 do artigo 3º do Código de Procedimento Administrativo, como dimensão do princípio da legalidade*

administrativa. Os pressupostos que permitem conformar uma situação de estado de necessidade, enquanto situação típica, são, na sequência daquele princípio: «perigo iminente e atual, para um interesse público essencial, causado por circunstância excecional, não provocada pelo agente e só contornável ou atenuável pela inaplicação, pela Administração, de regra estabelecida» (Sérvulo Correia, ibidem, p. 723)."

No direito penal, o artigo 34.º do Código Penal conforma o direito de necessidade como causa de exclusão da ilicitude, desde que exercido nas condições e requisitos aí estabelecidos, a saber: quando o facto praticado como meio adequado para afastar um perigo atual que ameace interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro (i) não ter sido voluntariamente criada pelo agente a situação de perigo, salvo tratando-se de proteger o interesse de terceiro (ii) Haver sensível superioridade do interesse a salvaguardar relativamente ao interesse sacrificado; e (iii)ser razoável impor ao lesado o sacrifício do seu interesse em atenção à natureza ou ao valor do interesse ameaçado.

Outrossim, no direito penal a situação de estado de necessidade, ainda que não exclua a ilicitude do facto, pode ainda eximir a culpa, nos termos a que se refere ao artigo 35º n.º 1, que dispõe, no seu número um, que "*age sem culpa quem praticar um facto ilícito adequado a afastar um perigo actual, e não removível de outro modo, que ameace a vida, a integridade física, a honra ou a liberdade do agente ou de terceiro, quando não for razoável exigir-lhe, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente*".

Como bem refere o Acórdão n.º12/2018, "*Deve sublinhar-se a maior precisão normativa da regulação do estado de necessidade no âmbito do direito penal, tendo em conta que se exige sempre uma contextualização inequívoca no âmbito da ponderação de bens jurídicos a levar em conta para que o direito de necessidade possa funcionar, tanto como cláusula de exclusão da ilicitude como da culpa.* ***Ou seja na ponderação de bens a ser efetuada não pode deixar de ser considerada e contextualizada toda a situação do caso e sobretudo ser analisada em função das circunstâncias que caso a caso, enformem a situação em análise****. Como refere Figueiredo Dias, (Direito Penal, Parte Geral, Tomo, I,) uma justificação, para efeitos de funcionamento da causa de exclusão da ilicitude decorre apenas quando é*

CÂMARA MUNICIPAL

«clara, inequívoca, indubitável ou terminante a aludida superioridade dos fatores relevantes em ponderação»" (realce nosso).

Ora, nos contratos em análise, está em causa, como já se tentou demonstrar até à saciedade, situações que justificam a conduta conformadora de uma infração financeira sancionatória, na medida em que, como é por demais evidente, o Município de Cascais atuou no sentido de afastar o perigo iminente provocado pela infeção decorrente do vírus Covid-19, na medida em que, caso não fizesse uso imediato dos bens, o risco do aumento do número de contágios e, no limite, do número de mortes, era uma realidade certa.

Ora, nesta circunstância factual, dúvidas não restam de que a salvaguarda do interesse público diretamente relacionado com a saúde pública impôs-lhe a necessidade de proceder ao uso dos bens sem o competente procedimento estar finalizado, tendo em atenção a superioridade do interesse a acautelar, em colisão com as regras decorrentes do próprio CCP.

Ainda de referir que, no que aos contratos visados neste especifico ponto do Relatório diz respeito, sempre se diga que, na prática, não houve nenhum contrato em que as entregas fossem efetuadas na integra antes da adjudicação. Mais a mais, e como bem sabe o Tribunal de Contas, em nenhum destes contratos ocorreu qualquer pagamento antes da data da adjudicação, o que, não obstante a urgência na obtenção dos bens, indicia o estrito cumprimento das regras atinentes à despesa pública.

Desta feita, e por tudo quanto se expôs, não estão reunidos os pressupostos para as situações apontadas sejam geradoras de responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Ainda no que se refere à análise da execução contratual, refere o Tribunal de Contas, no ponto 301 do seu relatório, que "*permitiu identificar os seguintes procedimentos, lançados pelo Município de Cascais e com o valor contratual acumulado de €1 000 000, cujas prestações foram suspendidas e não retomadas, tendo-se procedido à anulação dos respetivos compromissos*".

CÂMARA MUNICIPAL

Note-se que estes procedimentos foram encetados em regime de fornecimento contínuo, em que o valor do contrato seria consumido consoante as efetivas necessidades sentidas pelo Município de Cascais. Veja-se, a título de exemplo, as cláusulas 11.º e 12.º do CE referente ao procedimento para aquisição de serviços para a realização de testes serológicos, onde se estatui que "*Pela prestação do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente caderno de encargos, a CMC deve pagar ao adjudicatário o preço constante da proposta adjudicada, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido. 2. O preço referido no n.º 1 da presente cláusula inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à CMC. 3. Apenas recaí a obrigação de pagar as horas que efetivamente forem prestadas. Cláusula 12.º O preço base para a totalidade da prestação do serviço corresponde ao valor contratual máximo de € 500.000,00 (quinhentos mil euros), decorrente da aplicação do valor unitário por teste, € 5 (cinco euros), ao número máximo de testes estimados (100.000 testes).*"

Desta feita, no momento em que o Município de Cascais deixou de necessitar de consumir as prestações contratualizadas, efetuou essa comunicação aos operadores económicos dos dois contratos aqui em causa, uma vez que tal possibilidade, conforme reconhece o Tribunal de Contas, estava devidamente prevista em sede de contrato.

Nesta senda, procedeu o Município de Cascais à descabimentação da verba restante nos contratos e promoveu a publicação da cessação do mesmo no Portal BaseGov, pelo que não corresponde à verdade quando refere o Tribunal de Contas que existe um impedimento à rastreabilidade da decisão.

Também se diga que, à semelhança do que já vem sendo notado ao longo da exposição, o Tribunal de Contas efetua observações que já eram do seu conhecimento (tornando-as despiciendas), uma vez que os elementos que comprovam o íter da vida destes contratos lhe já foram devidamente remetidos.

e) <u>Da qualidade documental e registos de controlo</u>

CÂMARA MUNICIPAL

No que a esta matéria diz respeito, explicou o Relatório que "*As observações que se impõem a este propósito relacionam-se, por um lado, com omissões e irregularidades detetadas na documentação contabilístico-fiscal emitida por alguns operadores, e, por outro, com a ausência de diligências de controlo por parte dos adquirentes públicos, designadamente na entrada/conferência/distribuição dos bens e da prestação dos serviços".*

Refere também o Relatório no ponto 338 que "*existem casos em que as faturas indicam que os bens foram colocados à disposição do adquirente (ou os serviços prestados) na sua data de emissão, quando tal não correspondeu à realidade, ora porque a entrega se iniciou após aquela data e por vezes de forma diferida, ora porque os bens ou serviços já tinham sido fornecidos ou prestados há muito tempo",* indicando alguns contratos celebrados pelo Município de Cascais.

Ainda no âmbito de registos de controlo, refere o Relatório que *"mesmo assim, no caso de diversas aquisições efetuadas pelo Município de Cascais, verificou-se que a informação que era aposta na fatura "Totalmente fornecida", seguida de data, não correspondia à realidade, uma vez na maior parte dos procedimentos os bens chegaram dias, semanas ou até meses depois".*

Pois bem, no que tange à matéria da faturação relativamente aos contratos celebrados por aquela edilidade, sempre se diga que todas as faturas emitidas ao seu abrigo têm aposto tanto o número de encomenda como o número de compromisso.

Quanto a esta questão, é necessário enquadrar o Doutro Tribunal do circunstancialismo em que ocorreram a emissão das ditas faturas. Com efeito, no âmbito dos contratos mencionados, e sem qualquer intervenção do Município de Cascais, a atuação dos operadores económicos pautava-se por efetuar a emissão da fatura aquando do momento da adjudicação (ao invés de faturarem aquando da entrega dos bens).

Ora, a este ponto, cumpre informar o Douto Tribunal de Contas que, em algumas faturas que tenham a menção de os bens estarem pagos, sempre se diga que o que foi pago nesses contratos foram os adiantamentos previstos no âmbito do regime

CÂMARA MUNICIPAL

excecional da Contratação Pública – prerrogativa sempre prevista nos cadernos de encargos dos respetivos procedimentos.

Com efeito, relativamente aos prazos (de fornecimento e de pagamento), previa o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março, no n.º 5 do seu artigo 2.º, a possibilidade de os contratos produzirem todos os seus efeitos logo após a adjudicação e, bem assim, no n.º 6 do mesmo normativo, a possibilidade de efetuar adiantamentos sem limite de valor – o qual, como já supra notado, o Município de Cascais entendeu fixar como limite máximo o valor de 50% da aquisição.

Ora, nas faturas analisadas pelo Tribunal de Contas, quando as mesmas têm aposto a menção de "pago", sempre se diga que tal pagamento (e apenas e só nos casos em que ocorreu) se refere aos adiantamentos previstos na legislação especial e, nesta senda, cumpre informar que nunca nenhum pagamento foi efetuado antes da adjudicação do contrato.

Veja-se, a título de exemplo, uma fatura n.º 1137/2020, correspondente ao contrato de aquisição de máscaras FFP1, em que tem como data de emissão o dia 23.03.2020 e dá-se a informação de paga no dia seguinte, dia 24.03.2020. Ora, tal como antedito, este pagamento corresponde ao adiantamento permitido, e não ao pagamento total dos bens.

Ora, o Município de Cascais dispõe da mesma fatura, mas desta feita com a menção de a mesma ter sido paga a 16.04.2020, isto é, a mesma foi paga aquando da entrega do último bem. E note-se, todos os pagamentos ocorreram, como não poderia deixar de ser, depois da decisão de adjudicação.

Mais a mais, quando a fatura contém a informação de "*totalmente recebida*", sempre se diga que a entrega dos bens já tinha sido efetuada, mas não na sua totalidade, fruto da escassez da oferta de bens face à procura e à incerteza do fornecimento dos mesmos fruto da Covid-19. Ademais, cumpre informar que os pagamentos dos bens apenas foram realizados aquando da sua entrega na totalidade.

CÂMARA MUNICIPAL

Nesta senda, também não corresponde à verdade que o atraso na entrega dos bens tenha ocorrido, como o Tribunal afirma, "*meses depois*". Certo é que, devido à escassez de bens sentida face à procura existente, não tinham possibilidade os operadores económicos de efetuar a totalidade dos bens na primeira entrega, pelo que repartiam a entrega dos mesmos por momentos temporais distintos ao longo da execução dos contratos.

III. NOTAS FINAIS

Por tudo quanto se explanou nesta resposta ao Relatório elaborado pelo Doutro Tribunal de Contas, acredita o Município de Cascais ter demonstrado, de forma clara e precisa, que não incorreu em qualquer incumprimento das regras ínsitas no Direito da Contratação Pública, tanto a nível nacional como europeu.

Sem prejuízo da assertividade abstrata de muitas das notas deixadas em sede de Relatório de Auditoria, afigura-se de elementar perceção que estas surgem desacompanhadas do devido enquadramento à luz das circunstâncias de facto existentes à data da promoção dos procedimentos sob escrutínio, as quais se caracterizavam pela completa desregulação das condições de mercado e pelo manifesto estado de necessidade em que atuavam todos os responsáveis públicos no combate à pandemia e na defesa da vida da populações.

Mais a mais, nas situações em que atuou com a preterição das normas procedimentais exigidas pelo CCP, com base na urgência de operacionalizar a distribuição de bens e serviços absolutamente necessários à manutenção da saúde pública, interesse último prosseguido por ele enquanto entidade da Administração Local, o fez legalmente salvaguardado por um real estado de necessidade que estava instalado, por via do estado de emergência e de alarme social que assolava o país.

Como é por demais evidente, e como também se procurou demonstrar ao logo desta exposição, o Município de Cascais atuou sempre direcionado a cumprir um único objetivo – a salvaguarda da vida humana, o bem jurídico com proteção constitucional

mais aguerrida de todos. Como é bom de ver, toda a atuação do Município de Cascais teve como fito a manutenção e a salvaguarda a saúde pública, através da adoção de inúmeras medidas que cumpriam o propósito de mitigar e impedir a disseminação da doença e, no limite, cumpriam o desiderato de salvar vidas.

É com base neste pressuposto que o Douto Tribunal de Contas deve atender e ponderar para a aferição da conduta adotada pelo Município de Cascais ao longo da pandemia.

Concomitantemente, cumpre dar aqui, a este ponto, uma nota: todos os contratos celebrados pelo Município de Cascais ao abrigo do regime excecional da Contração Pública foram objeto da devida publicação no Portal BaseGov, na medida e que pretendeu o Município de Cascais conferir o maior grau de transparência aos contratos celebrados, garantido o livre acesso e conhecimento de todas as entidades ao modo de execução das prestações a que se obrigou. Note-se que, já em plena pandemia, ao tempo em que o Tribunal de Contas promovia alertas a impulsionar as publicações dos contratos, já o Município de Cascais tinha inúmeros publicados, demostrando assim, desde logo, o cumprimento das regras ao nível da publicação do contratos e, por outro, a absoluta confiança e certeza nos contratos que tinha celebrados.

Não obstante o Município de Cascais ter demonstrado, até à saciedade, o cumprimento de toda a legislação aplicável em matéria de Covid-19, mencione-se que, sempre imbuído no cumprimento do Direito da Contratação Pública, nacional e comunitária, como bem sabe o Tribunal de Contas, pugnou o Município de Cascais por remeter todos os contratos celebrados ao abrigo do regime excecional da Contratação Pública ao escrutínio daquele. Destarte, todas as informações veiculadas ao longo desta exposição já eram do conhecimento do Tribunal de Contas, pelo que, aquando da aferição das hipotéticas responsabilidades a assacar às entidades e aos seus representantes, deva ter tudo quanto foi dito e demonstrado na devida consideração – o que, crê o Município de Cascais – certamente o fará.

CÂMARA MUNICIPAL

Em suma, convirá igualmente não ignorar qual foi o papel dos Municípios portugueses, mormente do Município de Cascais, no combate à pandemia e no suprimento das falhas indeléveis dos serviços pertencentes à Administração direta do Estado. Assume-se, pois, como facto público e notório, a esta data, que a intervenção das autarquias portuguesas em muito extravasou as estritas obrigações que a lei lhes confiou, tendo sido necessário que estas se apresentassem na primeira linha da defesa das populações e de combate à crise pandémica – sem que, contudo, tal labor tenha sido acompanhado de qualquer contrapartida financeira por parte do Estado Central. Com efeito, e com parcos recursos disponíveis, o Município de Cascais e os seus serviços multiplicaram na resposta à pandemia, tendo procurar, como todo o rigor jurídico imposto pelo legislador, responder a todas as necessidades sentidas – intervenção essa que, sabemos hoje, se revelou fundamental na diminuição dos casos e mortes associadas à Covid-19.

Por tudo quanto exposto requer o Município de Cascais que V. Exas se dignem retirar as devidas consequências jurídicas da exposição que ora se apresenta, encontrando-se os serviços municipais disponíveis para remeter ou complementar qualquer informação que reputem como pertinente.

O Presidente da Câmara Municipal de Cascais,

CARLOS MANUEL LAVRADOR DE JESUS CARREIRAS

Digitally signed by CARLOS MANUEL LAVRADOR DE JESUS CARREIRAS
Date: 2022.04.27 15:13:19 +01'00'

Carlos Carreiras

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

INFORMAÇÃO

MUNICÍPIO DE
GUIMARÃES

património mundial
world heritage

Concordo.
Remeta-se ao
Tribunal de Contas
17.05.2022
A Vereadora,

Concordo, à consideração superior.

Assinatura digitalizada: Joana Xavier
Diretora de Departamento Municipal
17-05-2022

NIPG: 32645/22
Informação nr.: 38/2022
Assunto: Contraditório do relato da Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime excecional de contratação pública (covid- 19) - Administração local processo nº 17/2021 2ª secção – DA, Tribunal de Contas.

Na sequência da análise do relato da Auditoria identificada em assunto, o Município considera relevante fazer o contraditório relativo aos pontos 280 a 283 do respetivo relatório, referente à proposta de incorporação de uma prática de controlo que permita a rastreabilidade entre o compromisso orçamental e a liquidação das prestações contratuais, dado que já temos implementado um mecanismo de controlo, através da referência na requisição externa, remetida ao fornecedor, da obrigatoriedade de mencionar o número da requisição na fatura (doc. 1). No caso em concreto o fornecedor menciona na fatura o número da requisição interna (doc. 2) que nos permite fazer a respetiva rastreabilidade. Assim entendemos que não será circunscrever esta rastreabilidade à referência do número de compromisso, porque, decorrente da experiência de implementação de tal controlo no passado, percebemos que existem muitas dificuldades na correta identificação do compromisso, por parte dos fornecedores, o que compromete a agilização do processo de pagamento.

Relativamente ao ponto 284, tal como exposto telefonicamente, considera-se relevante clarificar no relatório final, que a não adoção deste procedimento de controlo, por parte do Município, não faz com que este incorra em qualquer violação legal, uma vez que nº 2 do art.º 9º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) se refere ao facto dos agentes económicos não fornecerem bens ou serviços sem o respetivo documento de compromisso.

À consideração superior

Guimarães, 17 de maio de 2022,

A Chefe de Divisão de Auditoria e Qualidade

CHEFE DE DIVISÃO

(Graça Moura)

Assinatura digitalizada: GRAÇA MOURA
17-05-2022

SGS

O autor da presente informação declara não existir incompatibilidade ou conflito de interesses diretos ou indiretos neste processo, designadamente os enumerados no art.º 69 do Código do Procedimento Administrativo

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE LEIRIA

Despacho:

Concordo com o teor da presente informação e decido aprovar a proposta apresentada.

Proceder às diligências necessárias.

Gonçalo Nuno Bertolo Gordalina Lopes
PRESIDENTE
27-04-2022

Assinatura Digital Certificada 2

INFORMAÇÃO

PROCESSO N.º 41762/21

ASSUNTO: **Informação n.º 11/2022/DIA – Auditoria do Tribunal de Contas aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local (Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX) – Audição dos responsáveis**

1. Introdução

a) No quadro da fiscalização sucessiva, veio o Tribunal de Contas (TdC) analisar se os contratos celebrados pelas entidades adjudicantes da administração local com invocação do regime excecional estão em conformidade com os domínios e regras aí estabelecidos, designadamente quanto à sua compatibilidade com a "prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19", e a "reposição da normalidade em sequência da mesma", e com o preenchimento dos requisitos da "urgência imperiosa" e "estrita necessidade".

b) No que respeita ao Município de Leiria (ML), o TdC analisou a documentação respeitante à celebração e execução do contrato resultante do procedimento por "Ajuste Direto Critérios Materiais n.º 95/2020/DICP – Fornecimento de Batas cirúrgicas reutilizáveis, no âmbito da doença COVID-19".

c) A aquisição em apreço foi proposta pelo Gabinete de Apoio à Vereação – Pelouro do Desenvolvimento Social, doravante GAV, com o intuito de distribuir as batas adquiridas pelas entidades concelhias que desenvolvem respostas socias na área da população idosa, designadamente Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (Lares de Idosos e Residências).

d) Em resultado da análise, o TdC veio citar o ML, a 11 de abril de 2022, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX.

e) Da leitura do referido relato, foram identificadas questões que se considerou ser de maior importância a sua análise e pronúncia pelo ML, pelo que se procedeu à solicitação aos serviços competentes de esclarecimentos sobre as mesmas.

f) Compete, agora, à Divisão de Auditoria (DIA), proceder à elaboração de informação com vista à agregação das questões suscitadas e prestação dos esclarecimentos às mesmas, tendo por base a informação facultada pelos serviços,

para efeitos de reporte ao TdC em sede de audição dos responsáveis, nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

2. Análise e esclarecimentos das questões suscitadas

2.1. Questão 1: Da urgência imperiosa – Demora entre a identificação da necessidade da aquisição e a adjudicação

a) Uma das análises efetuadas pelo TdC versou sobre o tempo decorrido entre o momento da identificação da necessidade de adquirir e o momento da adjudicação do respetivo contrato, no sentido de testar o fundamento da urgência imperiosa para aplicação da norma excecional.

b) Relativamente ao Município de Leiria, o TdC constatou que:

a. O orçamento apresentado pelo operador Belo Solutions, Lda. data de 17 de setembro de 2020;

b. A fundamentação e proposta de aquisição surgiu apenas a 19 de outubro, com fundamento na "urgência em assegurar o fornecimento das Equipamentos de Proteção Individual", não sendo possível cumprir "os prazos inerentes aos demais procedimentos";

c. A adjudicação ocorreu somente a 16 de novembro, 60 dias depois da identificação da necessidade.

c) Na opinião do TdC, e considerando que não resulta da documentação examinada que a demora seja imputável ao operador económico, mas antes à entidade adjudicante, decorreu prazo suficiente para desqualificar a aquisição em apreço como 'imperiosamente urgente' ou mesmo até como 'meramente urgente', uma vez que houve condições temporais para lançar outras figuras procedimentais, mais transparentes e concorrenciais, como a consulta prévia e até o concurso público, ou, pelo menos, para efetuar consultas preliminares ao mercado.

d) Questionados os serviços competentes (GAV e Departamento de Contratação Pública e Gestão de Contratos), os mesmos apresentaram a seguinte justificação para o prazo decorrido até à adjudicação, face ao tipo de procedimento adotado:

> *1. As diligências para a aquisição dos bens em apreço foram desencadeadas por esta Autarquia no início da segunda quinzena de setembro, com a já aludida auscultação informal das entidades anteriormente identificadas nos esclarecimentos prestados por esta Autarquia em 25/01/2022;*
>
> *2. Não obstante os serviços municipais terem sempre manifestado a necessidade e a urgência na aquisição dos bens, aquando da realização dos contatos, tais entidades não foram céleres na prestação de resposta ao solicitado, sendo que apenas a cocontratante apresentou, efetivamente, um orçamento para o fornecimento dos bens em causa e as demais entidades não lograram responder ao solicitado no imediato;*
>
> *3. Os serviços municipais tiveram sempre como objetivo a aquisição dos bens, nos termos e condições estabelecidos, mas ao preço mais baixo, situação que, face à demora de respostas, poderá ter motivado a demora no despoletar do procedimento e, por conseguinte, na respetiva aquisição;*
>
> *4. Atendendo a que se visava a disponibilização dos bens em causa, a título de apoio, a IPSS`s e outras entidades de cariz social, foi o assunto previamente presente a reunião da Câmara Municipal de Leiria, de 13 de outubro de 2020, em virtude de a atribuição de apoios se tratar de uma competência exclusiva deste órgão do município, cfr. alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada;*
>
> *5. De salientar que a Câmara Municipal de Leiria reúne quinzenalmente – às terças-feiras, sendo os respetivos assuntos agendados e remetidos pelos serviços municipais, para decisão deste órgão, com a antecedência de 1 semana;*
>
> *6. Após a tomada de decisão, a mesma é assinada e remetida aos serviços para os efeitos nela preconizados;*

7. Realizadas as necessárias diligências preparatórias, com vista à instrução do procedimento de contratação, foi o mesmo remetido aos serviços competentes, em finais de outubro, os quais, depois de cumprirem com as formalidades essenciais, em especial, ao nível financeiro, despoletaram o respetivo procedimento – ADM 95/2020, e, no prazo de cerca de uma semana, concluíram a aquisição;

8. Embora possamos estar perante um procedimento cujo decurso decorreu mais do que seria inicialmente expetável, perante as circunstâncias que o mesmo visava, certo é que os serviços municipais procuraram salvaguardar o erário público e dar integral cumprimento às regras procedimentais para a aquisição dos bens;

9. Para além do anteriormente referido, verificou-se que, com a disponibilização dos bens após a sua adjudicação, foram alcançados os objetivos inicialmente propostos ao prevenir e mitigar a propagação do vírus em causa junto dos profissionais que prestavam serviços junto da população idosa do concelho.

2.2. Questão 2: Do preço – Disparidade verificada nos preços unitários de contratações semelhantes e cronologicamente muito próximas

a) Relativamente a esta questão, conclui o TdC que, com exceção para os 3 procedimentos lançados por consulta prévia e para os 12 antecedidos de consultas preliminares, o preço contratual dos restantes 71 'contratos COVID', entre os quais o respeitante ao Município de Leiria, foi definido pelo adjudicatário.

b) De facto, o procedimento lançado pelo Município de Leiria teve apenas por base a cotação dada pelo adjudicatário, uma vez que, da consulta informal efetuada ao mercado, a empresa Belo Solutions, Lda. foi a única que apresentou proposta em função do número de batas a adquirir, características das mesmas e prazo de entrega (cfr. fundamentação constante na proposta de aquisição que desencadeou o procedimento de contratação pública – *vide* **Anexo 1**).

c) A este respeito, importa recordar os esclarecimentos prestados pelo ML ao TdC, em e-mail remetido a 25 de janeiro de 2022:

(…) foram consultadas as seguintes entidades:

1.º Batist Medical, com sede em Matosinhos (https://www.batist.pt/pt/produtos.html);

2.º Medline, com sede em Lisboa (https://www.medline.eu/pt/produtos);

3.º Belo Solutions, Lda, com sede em Pombal (https://www.belosolutions.pt/).

Perante a "extrema urgência" e a "estrita necessidade" na aquisição de batas laváveis, de vários tamanhos, com tratamento antibacteriano, impermeáveis e respiráveis, a baixo custo de utilização e com certificação Citeve, recorreu-se a uma auscultação informal, mediante o contato telefónico àquelas entidades, na sequência da qual verificou-se que estes bens não estavam disponíveis no mercado, quer em quantidades necessárias, quer com as características suprarreferidas inerentes a estes equipamentos de proteção individual.

Atendendo à informalidade do contato efetuado e às dificuldades em encontrar uma entidade que fornecesse os bens com todas as caraterísticas necessárias, informamos que não foram obtidos documentos junto da Batist Medical e da Medline.

De resto, toda a fundamentação a que ora se alude consta na informação para início do procedimento em "Fundamentação COVID assinado", a qual que se anexa. [Fundamentação igualmente ora remetida, cfr. **Anexo 2**]

d) O TdC constatou, ainda, que os valores para alguns bens e em aquisições cronologicamente muito próximas divergiram substancialmente, alegando que a conjugada ausência de auscultação ao mercado e de especificações técnicas, envolve os procedimentos em opacidade, não deixando escrutinar ou entender a disparidade de preços que foram sendo praticados para o mesmo tipo de bens.

e) Entre os exemplos apresentados pelo TdC, consta o contrato do ML, por comparação com o do Município de Loures, como se segue:

N.º	Entidade adjudicante	Data da adjudicação	Especificação dos bens	Preço unitário
51	Município de Loures	07/07/2020	"Bata hospitalar impermeável"	4.5€
69	Município de Leiria	19/11/2020	"Bata cirúrgica reutilizáveis"	9.0€

Fonte: Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX - TdC

f) Ora, foi possível ao ML identificar o contrato respeitante ao Município de Loures (cfr. **Anexo 3**; também disponível em https://www.base.gov.pt/Base4/pt/resultados/?type=doc_documentos&id=1372397&ext=.pdf), constatando-se, da leitura do mesmo, que as batas adquiridas pelo referido município são descartáveis (cfr. cláusula 1.ª do contrato n.º 140/2020), contrariamente às do ML, que são certificadas, laváveis (até 25x) e logo reutilizáveis (cfr. consta na especificação dos bens), facto que condicionou o valor de aquisição.

g) Assim, tendo em conta as características das batas adquiridas pelo ML, face às adquiridas pelo Município de Loures, as mesmas revelam-se muito mais económicas.

2.3. Questão 3: Da isenção do IVA, nos termos da Lei n.º 13/2020, de 07.05 – Não regularização do IVA pago indevidamente

a) O TdC procedeu, ainda, à análise da documentação contabilístico-fiscal emitida pelos adjudicatários no âmbito das prestações contratuais, bem assim como à documentação relativa aos respetivos pagamentos.

b) Da referida análise, o TdC identificou situações por regularizar relacionadas com o pagamento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) atenta a entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, de 07.05.

c) O diploma em questão estabelece várias medidas fiscais, entre as quais uma isenção de IVA para as transmissões e as aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de COVID-19, bens esses identificados no anexo ao diploma, quando adquiridos pelo Estado, pelas regiões autónomas ou pelas autarquias locais, bem como por "qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, incluindo os institutos públicos", quando se destinem à sua distribuição gratuita ou à prevenção e tratamento da doença e quando satisfaçam algumas exigências das diretivas comunitárias.

d) Nos termos do artigo 5.º do referido diploma, e considerando a prorrogação da vigência do seu artigo 2.º prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 119-A/2021, de 22 de dezembro, a isenção é aplicável às transmissões e aquisições intracomunitárias de bens efetuadas no território nacional durante o período compreendido entre 30 de janeiro de 2020 e 30 de junho de 2022.

e) De facto, em determinadas transações identificadas pelo TdC, entre as quais a efetuada pelo ML, os montantes do IVA foram liquidados e pagos, não tendo sido objeto de regularização.

f) A este respeito, alerta o TdC que impende sobre os municípios identificados o dever de solicitar a retificação da liquidação e a consequente reposição no orçamento municipal dos valores pagos em excesso, uma vez que só a regularização das operações assegurará, de forma clara, que o erário público não é lesado. Acresce que impende sobre os municípios o dever de repor no orçamento municipal valores que dele saíram indevidamente, ainda que, em alguns casos, essa constatação se tivesse verificado *a posteriori*.

g) No caso do ML, em que a transação ocorreu após 08 de maio de 2020, o IVA já não se mostrava exigível, tendo sido erradamente liquidado e pago, encontrando-se desde a emissão da fatura em desconformidade com a lei, havendo que proceder à reposição dos valores.

h) Por último, o TdC deixa o aviso de que, "[p]or ação ou omissão, a prática que consubstancia uma violação de normas de execução dos orçamentos, designadamente pela não reposição dos valores pagos em excesso, é suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC".

i) Questionados os serviços competentes (Divisão Financeira), os mesmos identificaram que, de facto, a fatura FA 2020/140, do operador Belo Solutions, Lda., incluía indevidamente IVA à taxa de 23%, tendo o montante correspondente sido indevidamente pago pelo ML, sem que tenha havido a posterior reposição do referido valor no orçamento municipal.

j) Os serviços informaram, ainda, que o ML se encontra a regularizar a operação referente ao IVA pago indevidamente, tendo procedido à emissão do documento de receita n.º 7607/2022, de 26 de abril, no montante de €20.700,00, correspondente ao IVA pago indevidamente, remetido ao fornecedor em anexo ao ofício n.º 23606/2022 (*vide* **Anexo 4**).

3. PROPOSTA

Face ao exposto, e em caso de concordância com a presente informação, propõe-se que a mesma seja remetida ao Tribunal de Contas, em conjunto com os seus anexos, e em cumprimento do prazo de 10 dias úteis a contar da data de receção do Relato de Auditoria, para efeitos de audição dos responsáveis.

À consideração superior de V. Ex.ª.

A chefe de divisão

(Em regime de substituição – Despacho n.º 181/2021, de 22 de dezembro)

Patrícia Alexandra Ferreira Alves
CHEFE DE DIVISÃO MUNICIPAL
27-04-2022

Assinatura Digital Certificada 1

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE LISBOA

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

VICE – PRESIDENTE FILIPE ANACORETA CORREIA

Lisboa, 23 de maio de 2022

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Sr. Juiz Conselheiro Dr. Fernando Oliveira Silva,
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Processo n.º 17/2021-2.ª Secção

Assunto: Relato de Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Exercício do Contraditório Institucional

O **Município de Lisboa**, tendo sido notificado na pessoa do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (CML), para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre as matérias constantes do Relato referenciado em assunto, vem exercer o respetivo *contraditório institucional*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I. Introdução

1. A título preliminar cumpre referir que o presente o Relato tem enquadramento, como o próprio refere, na declaração da situação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em março de 2020, denominada de COVID-19 e nas regras autorizadoras excecionais que visaram promover a celeridade operativa da administração pública, com vista a conferir maior rapidez às decisões no contexto da resposta aos efeitos da crise, designadamente no estabelecimento de um regime excecional e temporário de contratação pública com o principal propósito de simplificar e acelerar os procedimentos aquisitivos que se mostrassem necessários no combate aos efeitos da pandemia, quadro legislativo especial que obteve consagração nos artigos 2º, 2º-A e 2º-B do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03;

CML – Praça do Município ☎ 213 236 238– e-mail:gab.vice.presidente@cm-lisboa.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

VICE – PRESIDENTE FILIPE ANACORETA CORREIA

2. Nos termos do artigo 2º desse diploma, permite-se que os contratantes públicos adotem o procedimento de ajuste direto independentemente do valor do contrato, desde que as aquisições se mostrem necessárias para a "prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19", bem como para a "reposição da normalidade em sequência da mesma " e preencham os requisitos de urgência imperiosa e estrita necessidade nos termos definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), tem por objetivo o tratamento urgente;

3. Impunha-se efetivamente, à data do estabelecimento desse regime, "adotar os mecanismos processuais que permitam, de forma atempada e responsável, assegurar a disponibilidade de produtos essenciais num quadro de uma generalizada e acrescida procura a nível mundial destes produtos num contexto de diminuição de produção e de constrangimentos à circulação dos bens", tornando-se necessário "estabelecer um regime excecional em matéria de contratação pública (...) conciliando a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos", tendo em consequência, como se refere no Douto Relato, sido "atribuída às entidades públicas adjudicantes uma ampla liberdade e autonomia para escolher o provedor dos bens, serviços ou empreitadas que se revelassem necessários no combate à pandemia COVID-19, nomeadamente equipamentos de proteção individual, aparelhos médicos e testes de diagnóstico para SARSCoV-2, mas também os que se impunham para concretizar ações de logística, de salubridade e de apoio social e económico a prestar à população";

4. O presente Relato procede assim, neste contexto, à análise dos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes da administração local, com invocação do regime excecional, a fim de apurar se os mesmos estão em conformidade com os domínios e regras aí estabelecidos, designadamente quanto à sua compatibilidade com a "prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19", e a "reposição da normalidade em sequência da mesma", e com o preenchimento dos requisitos da "urgência imperiosa" e "estrita necessidade", também com o objetivo de "averiguar se esses procedimentos aquisitivos adotaram as orientações nacionais e comunitárias que foram difundidas pelas entidades competentes para este quadro de contratação pública emergencial, bem como recomendações e boas práticas dirigidas à igualdade de tratamento e à transparência da atuação pública, incluindo a sua fase de execução e nos inerentes registos contabilísticos e operações de controlo;

5. Para este efeito, o Tribunal de Contas tem em conta o Relatório n.º 1/2020 – OAC da 2ª Secção, Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19), dando conta de um conjunto de áreas vulneráveis e riscos relevantes na gestão financeira de emergências que já foram identificados em experiências passadas e, mais

particularmente, os procedimentos sinalizados no Relatório 8/2021, do qual se selecionaram 86 procedimentos de aquisição, identificados no Quadro I (conforme referido nos pontos 20 e 32 do Relato);

6. Para tanto estabeleceu-se uma metodologia de análise em torno dos três parâmetros de controlo identificados no ponto 33 do Relato: Fundamentação; Termos Contratuais e sua Execução; Registos das Operações, que foi seguida neste Relato;

II. Da análise dos parâmetros e da situação concreta do Município de Lisboa

7. Cumpre realçar que no Relato se reconhece que "a imprevisibilidade dos acontecimentos foi flagrante, um fenómeno inesperado à escala mundial, um acontecimento que o decisor não podia ter antecipado" e, "Por outro lado, em determinadas fases do período pandémico também foi notória a premência de adquirir certos bens e serviços com ligação racional e lógica a pelo menos um dos cinco domínios do diploma, não sendo o carácter urgente imputável às entidades contratantes em razão da própria imprevisibilidade";

8. Sublinha-se igualmente neste Relato, que "a análise empreendida nesta Auditoria em momento algum tenta ignorar a excecionalidade da conjuntura pandémica e as suas consequências de índole económica, social e laboral, compreendendo-se que esse ambiente excecional tenha perturbado a normal atuação pública, no âmbito político e administrativo, em diversos períodos da pandemia, afetando a decisão e as tarefas de preparação e desenvolvimento dos procedimentos, muito embora a intensidade da urgência tenha variado ao longo do período pandémico. A incerteza e desconhecimento, período ainda marcado por perturbações económicas e logísticas submeteram as entidades adjudicantes a um cenário de decisão na hora, às vezes minutos", pelo que, ali se conclui que as análises e conclusões produzidas no presente relato levam em conta as atenuantes e as limitações provocadas por esse quadro atípico e inusitado;

9. Refere-se ainda no Relato que é na primeira fase do período pandémico que se situa a maior parte dos contratos selecionados, assim como o maior valor acumulado e que a grande parte dos procedimentos se refere à aquisição de bens ou serviços relacionados com a proteção e saúde, designadamente, EPI, testes, ventiladores e aparelhos de utilização médica, ações de desinfeção ou de adaptação de espaços;

10. No caso do Município de Lisboa, foram analisados os procedimentos constantes do Quadro I, inserto de pags.40 a 42 do Relato, identificados nos nºs 14, 18, 27, 31 e 62, respeitantes a bens ou serviços relacionados com a proteção e saúde (Fatos descartáveis,

luvas e máscaras cirúrgicas), serviços de limpeza e higienização e a refeições escolares e a refeições a pessoas em situação de carência;

11. Em todos estes procedimentos refere-se no Relato ter-se observado a "tramitação procedimental" conceito que o Tribunal de Contas subsume à elaboração de peças, isto é, convite e caderno de encargos (pag.40, ponto nº 159), e que a abertura dos procedimentos e a sua adjudicação foi autorizada pelos órgãos competentes (ponto nº 162), havendo, porém, há casos em que o procedimento é posterior ao início da execução contratual (n.º 160);

12. **Quanto ao parâmetro da fundamentação** condizente com o âmbito e requisitos do regime excecional, identificando o domínio de intervenção em causa e pronunciando-se concretamente acerca da 'urgência imperiosa', da 'estrita necessidade', da 'imputabilidade das causas' e da 'impossibilidade de serem cumpridos prazos inerentes aos demais procedimentos', no Relato reconhece-se de forma geral a preocupação das entidades públicas em justificar e enquadrar os procedimentos, realçando-se que o Município de Lisboa demostrou, em alguns dos procedimentos lançados, o cuidado de discorrer sobre o preenchimento de cada um dos referidos pressupostos;

13. Quanto à necessidade de fundamentação, na vertente da estrita necessidade, refere-se no Relato, pág. 64, ponto 216, alínea iii) - que o Município de Lisboa, a propósito de aquisição de 150 000 "kits de refeição social takeaway", destinadas a pessoas carenciadas, isoladas, desfavorecidas e/ou vulneráveis, por €M1, adjudicada ao fornecedor Gertal, S.A., a 6 de maio de 2020, que os serviços municipais apenas se referem à previsão da quantidade de refeições (150 000) mas dos documentos não se extrai o racional desse número, algo que poderia estar sustentado, por exemplo, em informações, estatísticas ou levantamento de necessidade efetuadas por instituições ou redes de entidades de cariz social;

14. Ora, quanto a esta questão cumpre esclarecer este Douto Tribunal que não só tais entidades estavam encerradas ou fortemente limitadas na sua atuação, por força da pandemia e dos próprios normativos vigentes naquele momento (estado de emergência declarado, com confinamento obrigatório, restrições de circulação e sob ameaça de crime em caso de violação), como a CML dispunha, em exclusivo, de dados para proceder, ela própria, à previsão das refeições necessárias, uma vez que ainda no mês anterior tinha contratualizado e garantido, exatamente para aquele efeito, outras tantas refeições (aproximadamente 140.000);

15. De qualquer forma, mesmo que inexistisse forma de proceder à exata estimativa das necessidades (note-se que estava em causa a aquisição de refeições para pessoas que

apresentassem carência por força da pandemia que diariamente alastrava sem controlo ou previsibilidade, com consequências sociais manifestamente imprevisíveis), a mecânica constante no caderno de encargos previa que a CML apenas pagaria as refeições que viessem efetivamente a ser necessárias;

16. Ou seja, não foram contratualizadas 150.000 refeições: foram contratualizadas até 150.000 refeições. Tal situação retira-se da decisão de adjudicação onde se lê: "*Pelo exposto e ao abrigo do n.º 3 do artigo 35.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado e publicado como Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, que prevê que: "Em circunstâncias excecionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a câmara municipal, o presidente pode praticar quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade.", determino aprovar a adjudicação, à GERTAL- Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A., do fornecimento de até 150.000 (cento e cinquenta mil) refeições na tipologia "Kit refeição social take away", na modalidade de confeção local e transportada, em e entre refeitórios dos jardins-de-infância e escolas básicas da rede pública da cidade de Lisboa, destinadas a pessoas carenciadas, isoladas, desfavorecidas e/ou vulneráveis, no âmbito da pandemia de infeção por COVID-19, nos termos e condições constantes da proposta apresentada, do Convite e do Caderno de Encargos, até ao valor total de € 1.056.000,00, acrescido de IVA à taxa legal em vigor (13%), no valor de € 137.280,00, o que totaliza a importância de € 1.193.280,00, calculado com base num preço unitário, por "Kit refeição social take away", de 7,04 € (sete euros e quatro cêntimos), excluindo IVA.";*

17. Certo é que mais adiante no n.º 217, o próprio Relato acaba por relativizar esta observação, reconhecendo o ambiente da incerteza e a pressão existente para dar resposta célere, pelo que se entende dever ser relevado qualquer lapso ocorrido na verificação deste pressuposto da estrita necessidade;

18. Ainda no parâmetro da fundamentação, na análise para aferir o cumprimento das orientações quanto à adoção de outro tipo de procedimentos, **designadamente a consulta prévia, bem como as recomendações que sublinham a utilidade de desenvolver diligências de auscultação ao mercado**, contribuindo-se, desse modo, para a transparência e escrutínio da decisão, aponta-se ao Município de Lisboa o não seguimento de orientações e boas práticas em matéria de consulta prévia e consultas preliminares (p. 73, n.º 254);

19. Esta situação é referida no ponto 254, i), a propósito da adjudicação, pelo Município de Lisboa à empresa Gertal, S.A., de 3 contratos por ajuste direto, para o fornecimento de refeições, no valor acumulado de mais de M€2,3;

20. Ora, a opção da não realização da consulta preliminar ao mercado prendeu-se, de entre outos fatores, com o facto de a GERTAL ser a entidade que se encontrava, à data, nos refeitórios, a fornecer as refeições escolares, estando toda a dinâmica já montada e em execução, não se coadunando com a mudança de fornecedor, atendendo ao tempo útil de início da execução do contrato ser muito diminuto, sob prejuízo de fortes constrangimentos para este fornecimento imediato e com uma elevada resposta social;

21. Assim, também quanto a este procedimento e situação, deve a mesma ser atendida e relevada a irregularidade apontada, salientando-se que no n.º 257º o próprio Relato a este respeito aponta uma critica ao legislador;

22. Aliás, no caso deste procedimento sob a promoção do Departamento de Educação, o Fornecimento n.º AQ/01/DE/2020 - Fornecimento de refeições escolares no âmbito de medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS - CoV-2, com o valor contratual de 264.285,03 €, cuja entidade cocontratante foi a GERTAL- Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A, o Município de Lisboa demonstrou o cuidado de discorrer sobre o preenchimento de cada um dos pressupostos a que deve obedecer o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa;

23. Ainda, e de acordo com a conclusão constante nos pontos 185 e 186 do mencionado Relato, o objeto do contrato do procedimento em causa encontra-se enquadrável na formulação complementar escolhida pelo legislador: reposição da normalidade em sequência da mesma.

24. Também, de acordo com o constante no Anexo III do mencionado Relato, decorreram apenas 10 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação, prazo muito abaixo do da maioria dos contratos auditados;

25. E no que concerne ao Anexo IV do mencionado Relato, destaca-se o facto de o fornecimento ter ocorrido dentro do prazo estipulado no caderno de encargos;

26. Também quanto a este aspeto da não realização de consulta preliminar ao mercado e relativamente ao procedimento de refeições a pessoas em situação de carência, sublinha-se que na informação n.º INF/001/Covid-19/DDS/CML/2020, de 31 de março, que dá início ao procedimento, é referido que as refeições são disponibilizadas em estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico. Mais, na própria

deliberação da Câmara Municipal que aprovou a abertura do procedimento (deliberação.º 163/CM/2020) lê-se que "A entidade a convidar deve ser a empresa GERTAL-Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A., enquanto membro de o consórcio que já assegura a execução do Fornecimento de refeições a jardins-de-infância e escolas básicas do 1º ciclo da rede pública da cidade de Lisboa, pela Câmara Municipal, ao abrigo do Acordo Quadro promovido pela Área Metropolitana de Lisboa (Procedimento nº AQ/02/DE/2019)";

27. Ou seja, como já acima mencionado no ponto 20 deste Contraditório, aquele fornecedor (Gertal) já fornecia refeições naquelas escolas por ter ganho um procedimento concursal que estava plenamente em vigor quando a pandemia chegou. Por outras palavras, dificilmente se tratava de uma necessidade completamente nova, ou de um fornecimento que podia igualmente ter lugar (nas mesmas condições) em qualquer outro sítio, ou sequer ter lugar naqueles locais (escolas) sendo prestado por qualquer outra entidade. Salienta-se que foram utilizadas, para confeção das refeições, as cozinhas, os RH e outros recursos que já funcionavam nas escolas, com aquele fornecedor ou mesmo daquele fornecedor, por força de um procedimento concursal maior e mais abrangente que o de mera consulta prévia;

28. Pesou também nesta decisão, como não podia deixar de ser, o facto de as escolas serem dos únicos locais ainda abertos às crianças e às famílias, apesar de não estarem em atividade letiva, por nelas existirem equipamentos de cozinha e RH que permitiram continuar a assegurar a alimentação aos alunos carenciados e a membros dos seus agregados familiares, bem como a filhos de outros profissionais que tiveram de continuar a garantir o funcionamento da cidade, a vários níveis (segurança, policiamento, serviços médicos e de enfermagem, etc.);

29. Deste modo, entende-se que a não realização da consulta preliminar ao mercado apontada quanto a estes procedimentos - de refeições escolares e de refeições a pessoas em situação de carência, deve ser considerada justificada e relevada pelo referido nos pontos 20, 26, 27 e 28 supra deste Contraditório;

30. **Quanto aos Termos Contratuais e Execução (p. 74 e ss)** refere-se no Relato (n.º 259), não se terem encontrado procedimentos que não fossem abstratamente passiveis de ser subsumidos aos pressupostos de aplicação do regime excecional;

31. **Relativamente ao preço**, entende-se no Relato que sem consultas preliminares ao mercado, as entidades se sujeitaram aos preços pedidos pelos adjudicatários;

32. Neste ponto do Relatório, é feita a análise sobre a forma como se fez o apuramento do preço para as compras COVID, sendo apontada a inexistência de auscultação do mercado e de consultas preliminares;

33. Ainda que se reconheça que esta é uma boa prática, para a determinação do preço base das aquisições, ela não constitui regime regra no CCP e muito menos no diploma excecional que deu enquadramento às compras COVID, mas ainda assim, nos procedimentos que neste caso estão em causa, "Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas" e "Aquisição de serviços de limpeza para a Pousada da Juventude - Cruz Vermelha Portuguesa", existem argumentos que justificam esta atuação por parte do Município de Lisboa, que não poderia ser outra senão a adotada face às especiais circunstâncias que enfrentávamos e à urgência imperiosa em tomar medidas imediatas, e que, consequentemente justificam esta ausência. Vejamos:

34. **Relativamente ao Contrato identificado no ponto 14 do Anexo II - Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas,** cumpre desde já salientar, porque significativo no contexto do período dramático que enfrentávamos, que este procedimento é realizado nos primeiros dias após a 1ª Declaração do Estado de Emergência, já em confinamento geral e em teletrabalho;

35. Desde os primeiros dias da Declaração e para auxílio de emergência, o Município de Lisboa teve muitos trabalhadores ao serviço direto da população, como sejam, os trabalhadores do Serviço Municipal de Proteção Civil, da Polícia Municipal, do Regimento de Sapadores de Bombeiros, da Direção Municipal de Higiene Urbana, do Departamento de Saúde, Higiene e Segurança e dos Cemitérios. A operação que esteve no terreno, durante muito tempo, no combate direto aos efeitos da pandemia, exigia, desde logo, medidas de proteção à vida dos trabalhadores quadro em que a necessidade de comprar Equipamentos de Proteção Individual (EPI) se classificou, verdadeiramente, como uma urgência imperiosa;

36. Durante este período, a instabilidade do mercado era de tal ordem que, em poucas horas, os fornecedores deixavam de ter bens para venda, razão pela qual a formalização ou o registo das referidas consultas não foi possível. Era urgente adquirir os EPI e essa urgência imperiosa era incompatível com consultas realizadas sobre forma escrita;

37. Assim e ainda que não existam evidências escritas sobre as consultas preliminares ao mercado, as mesmas ocorreram, mas, por força da urgência imperiosa, as mesmas foram realizadas telefonicamente;

38. Mais uma vez, ainda que se reconheça que o registo das consultas preliminares ao mercado pode e deve ser carreado para os processos que instruem o procedimento de contratação, deve reconhecer-se, também, que o CCP nada diz sobre as "formalidades" das consultas, nomeadamente sobre a possibilidade de as mesmas serem telefónicas, em casos como aquele com que nos defrontámos, de urgência imperiosa, pelo que a consulta não assumiu a forma escrita;

39. Importa trazer à colação o facto de, em março de 2020, os EPI terem sofrido uma procura totalmente desproporcional à oferta e que, por essa razão, os preços oscilavam diariamente, muitas vezes até já durante o procedimento aquisitivo ou mesmo já na fase de execução do contrato;

40. Veja-se como o próprio legislador reconheceu estas dificuldades, tendo dado origem ao Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril, permitindo a adoção do ajuste direto em regime simplificado, independentemente do valor do contrato, tornando o procedimento temporalmente menos moroso e menos burocrático, assentando esta decisão nas razões destacadas no seu preâmbulo, onde se pode ler: "Constata -se, por exemplo, que os fornecedores disponíveis assumem não ter condições para respeitar as formalidades próprias de qualquer procedimento (como sejam a entrega dos documentos de habilitação ou a redação de documentos em língua portuguesa), para cumprir a obrigação de entrega das quantidades de equipamento previamente acordadas ou até, por vezes, reclamam alterações supervenientes de preço, incumprindo as regras gerais de estabilidade contratual";

41. Descreve-se, também, no preâmbulo daquele diploma legal que: "Apesar das medidas adotadas, que permitiram flexibilizar os requisitos e procedimentos previstos para a contratação de bens e equipamentos para dar resposta à infeção por SARS -COV -2, do ponto de vista do mercado internacional, condicionado pela procura generalizada, pela diminuição de produção e de constrangimentos à circulação dos bens, as regras procedimentais subsistentes criam ainda constrangimentos incompatíveis com as exigências encontradas, que decorrem da disponibilidade escassa de equipamentos e de um contexto de forte concorrência entre países no acesso a fornecedores";

42. E, ainda que o referido Diploma não fosse aplicável às Autarquias Locais, entende-se, s.m.o., que haveria de se acolher o espírito do legislador que presidiu à sua publicação e considerá-lo extensível às demais entidades às quais se aplicam subjetivamente as regras da contratação pública;

43. Ora, tendo o próprio legislador reconhecido que era absolutamente necessário flexibilizar o regime da contratação, permitindo desde logo e por exemplo, a produção de efeitos de

contratos, sem que estivesse garantida a apresentação de documentos de habilitação, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13/03, não poderemos deixar de entender que as consultas preliminares ao mercado poderiam e deveriam neste contexto pandémico e de urgência imperiosa ser simplificadas nos seus formalismos, nomeadamente na sua forma, a escrita, a qual, reitera-se não resulta expressa no CCP;

44. Aliás, a este propósito, importa referir que a consulta preliminar ao mercado, conforme disposto no artigo 35º-A do Código dos Contratos Públicos, não tem caráter impositivo, tratando-se de uma "faculdade" da entidade pública contratante, conforme também referido pelo Tribunal de Contas no parágrafo 113 do mencionado Relato;

45. Ainda assim, reiteramos que muitas foram realizadas, ainda que por via telefónica. De destacar que o preço a que este Município adquiriu máscaras, por exemplo, foi até inferior ao preço que foi adquirido por outros municípios, conforme quadro resumo da página 75 do Relato;

46. **Quanto ao contrato identificado no ponto 62 do Anexo II - Processo n.º 31/ADCM/DA/DCP/2020 - Aquisição de serviços de limpeza para a Pousada da Juventude - Cruz Vermelha Portuguesa** - No âmbito do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Lisboa foram utilizados os espaços da Mesquita de Lisboa e da Pousada da Juventude da Cruz Vermelha, para funcionarem como abrigos temporários e locais de apoio a emigrantes e a refugiados que estavam alojados em hostels e pensões da cidade, dada a necessidade de fazer a evacuação destes espaços em face do aparecimento de casos de COVID 19;

47. No que respeita à aquisição de serviços de limpeza para a Pousada da Juventude da Cruz Vermelha Portuguesa, identificado sob o nº 62 no quadro de págs. 40/42 e do Quadro que constitui o Anexo II do Relato, importa reforçar que a consulta preliminar foi realizada em procedimento anterior (21/ADCM/DA/DCCE/2020 - Ajuste Direto por Critérios Materiais (Urgência Imperiosa – Plano de Contingência Covid-19), tendo-se consultado apenas a Interlimpe, cocontratante naquele procedimento, uma vez que estava em causa uma continuidade dos serviços a prestar, cuja necessidade foi conhecida com muito pouco tempo de antecedência face à data do termo do contrato anterior;

48. Por sua vez, o cocontratante em causa já tinha prestado serviços no local e para o mesmo efeito, ao abrigo de uma bolsa de horas de contrato vigente, decorrente de um procedimento ao abrigo de Acordo-Quadro da ESPAP, I.P., com a referência 1/PAQ/DA/DCP/2018 - "Aquisição de serviços de higiene e limpeza para o Município

de Lisboa" - por lotes, bolsa à qual se recorreu, no imediato, de forma a iniciar uma prestação de serviços totalmente imprevista e imprevisível;

49. Entendeu-se assim ser de contratar a mesma entidade, quer pela dificuldade de se proceder a consultas preliminares ao mercado, face à urgência na contratação, quer de forma a evitar a interrupção dos serviços e atento o facto de já existir, à data, escassez de empresas disponíveis para prestar este tipo de serviços, muito exigente, acrescendo também o facto de ser importante manter o mesmo cocontratante, face ao público alvo - relembra-se que estes centros de acolhimento necessitavam de serviços de limpeza específicos e muito exigentes, já que albergavam população contaminada com COVID-19;
50. Ora, tendo inicialmente sido definidos, pelos serviços municipais envolvidos os procedimentos, rotinas e metodologias de limpeza que deveriam ser concretizados no local, atenta a sua especificidade, conforme descritos no Anexo II ao Caderno de Encargos e que estavam a ser prestados com rigor e competência, seria muito mais eficiente e eficaz manter-se a entidade que já se encontrava, àquela data, a realizar este serviço no local em causa;

51. Em face do exposto e pelas razões supra explanadas, entende-se também nesta parte que deverá considerar-se justificada a atuação seguida pelo Município de Lisboa, que não poderia ser outra senão a adotada face às especiais circunstâncias que enfrentávamos e à urgência imperiosa em tomar medias imediatas, e, consequentemente deverá ser relevada a falta/irregularidade apontada;

52. **Já quanto á execução física dos contratos**, alude-se no Relato a um procedimento do Município de Lisboa em que as prestações precederam a adjudicação sublinhando o TC que, no n.º 290, que se o n.º 5 do art. 2 do DL 10-A, 2020, habilita a produção de todos os efeitos do contrato após a adjudicação, não permite todavia que essa produção de efeitos preceda a adjudicação, pelo que, no n.º 292, entende-se que o que aconteceu naquele procedimento foi uma formalização "a posteriori" do mesmo, configurando, no n.º 294, uma completa inobservância da parte II do CCP, apontando-se assim (n.º 294 e 298) para a abstrata possibilidade de estarmos perante uma infração financeira, embora não se mencione o Município de Lisboa (n.º 299 e 300) entre os casos que manifestamente entende serem os mais graves;

53. Tal sucedeu, efetivamente, no caso do primeiro procedimento de aquisição de refeições para pessoas em situação de carência, uma vez que em março de 2020, apesar de todo o país ter praticamente parado e quase todos os serviços públicos se encontrarem encerrados, as pessoas carenciadas, desfavorecidas e vulneráveis recorreram às escolas

sob gestão do Município para a alimentação das suas crianças e mesmo de outros elementos do agregado familiar;

54. Perante as circunstâncias excecionais verificadas naquele momento (incontestavelmente não imputáveis ao Município), o manifesto interesse público subjacente e própria necessidade de preservar a vida das pessoas mais vulneráveis e carenciadas, garantindo-lhes o bem básico da alimentação, o Município decidiu garantir esse serviço, não obstante no cumprimento das normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos. Certo é que o legislador aquando da redação do n.º 2 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, seguramente não imaginou que cumprimento do mesmo tivesse de ocorrer em plena pandemia internacional, com estado de emergência declarado, com confinamento obrigatório imposto, com a generalidade dos serviços públicos fechados e com os funcionários em casa, muitos deles sem meios que lhes permitissem continuar a aceder aos sistemas informáticos das próprias entidades empregadoras;

55. Impõe-se também salientar que, sendo o objeto deste procedimento concreto, a aquisição de refeições confecionadas destinadas a pessoas carenciadas, a denegação de uma resposta imediata, significava deixarem de estar asseguradas, para esta população, as condições mínimas de sobrevivência, constituindo-se instantaneamente um perigo real, atual e iminente para a mesma (população carenciada), pelo que a atuação do Município deve, também quanto a este aspeto, considerar-se justificada neste contexto absolutamente excecional e imprevisível e ser, por isso, relevada;

56. Esta questão vem suscitada também relativamente ao Contrato identificado no ponto 14 do quadro de pagas 40/42 e no ponto 14 do Quadro que constitui o Anexo II ao Relato, a saber: "Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas", relativamente ao qual se menciona a execução do contrato anteriormente ao procedimento pré-contratual e ao cabimento;

57. Efetivamente retira-se do "Quadro 7", página n.º 79/86 do Relato, bem como do mencionado nos seus parágrafos 288 a 294, referente ao facto de a execução das prestações contratuais aqui em apreço se terem verificado em momento anterior ao respetivo procedimento pré-contratual e adjudicação. Esta situação, contudo, só pode ser vista à luz do contexto excecional vivido à data, contexto esse que nos parece ser atendível e capaz de afastar qualquer intenção dolosa ou mesmo uma ação negligente por parte do Município de Lisboa;

58. O Estado de Necessidade em que se encontravam os contraentes públicos à data, impuseram o recurso a medidas que até então não tinham sido consideradas, nem utilizadas, como se pode dar nota na introdução deste contraditório;

59. Conforme já antes invocado, a volatilidade dos mercados de EPI, a forte procura sem correspondente oferta de mercado disponível, a urgência em garantir um operador económico que conseguisse, no imediato, ter stock para entrega de bens e manter os preços apresentados, não se compadeceu com o tempo - ainda que com especiais medidas de contratação - de um procedimento de formação de contrato, dito concorrencial, acabando por ser absolutamente necessário à defesa do bem publico, em questão garantir a sua compra ainda que só, a seguir, se pudesse acomodar a mesma num procedimento administrativo, ou seja, em mera conformação ao procedimento de contratação pública. O sacrifício das normas aqui em causa, perante as circunstâncias de o Município perder a possibilidade de garantir, rápida e oportunamente, a aquisição dos EPI, atento que o tempo de reposição de stock, era imprevisível, e a necessidade era imperiosa, por se tratar de uma situação de risco grave para a saúde publica;

60. Assim, também quanto a esta questão, deve considerar-se justificada, no nosso entendimento, que se tenha feito, em momento próximo, o mais concomitante possível ainda que não prévio, o respetivo procedimento, sendo certo que estava garantido orçamento para a aquisição em questão;

61. Afigura-se, na realidade e atento o contexto daquele período concreto, não ser razoável exigir-se ao decisor público uma atuação diferente, condicionado que estava perante um conjunto de circunstâncias totalmente excecionais e adversas para garantir o objetivo de afastar o perigo real de contaminação e disseminação da infeção epidemiológica, provocada pela COVID-19, salvaguardando-se assim um bem jurídico maior que é a vida humana, e desde logo, dos seus trabalhadores designadamente os que estavam a exercer as suas funções em áreas fundamentais á manutenção da normalidade possível e funcionamento de serviços essenciais, como sejam a recolha de resíduos sólidos urbanos, o acolhimento e acompanhamento de doentes infetados em centros de acolhimento criados para o efeito ou o acolhimento de pessoas em situação vulnerável ou de sem abrigo;

62. Além do mais e como no próprio Relato se reconhece nos procedimentos do Município de Lisboa ali apontados, assume-se expressamente a natureza retroativa das prestações neles contidas;

63. Com referência ao referido nos parágrafos 295 a 299 do Relato, quanto ao facto de as informações de cabimento e de compromisso terem de ser prévias à despesa, importa

esclarecer que o documento de cabimento específico n.º 5320009498tem data posterior à entrega dos bens, mas, a 19 de março de 2020 já estava feito o cabimento geral/chapéu para as aquisições de bens COVID, comnº 5320009193/001, na Orgânica 10008, Extraplano, no valor de 2.360.811,00 euros, que suportava o procedimento, conforme explicação dada a este propósito neste documento, ou seja, do que se fez para proteção da cobertura orçamental das necessidades emergentes da pandemia atenta a dificuldade de bem compaginar todas as iniciativas em curso com os devidos e específicos requisitos formais associados à matéria;

Efetivamente,

64. Considerando a rapidez com que a crise pandémica se impôs a todos e o contexto de absoluta incerteza associado à gestão da crise, foi desencadeada, logo de imediato, ainda em março de 2020, uma alteração orçamental (AO) para alocar dotação orçamental a esta necessidade, a qual foi aprovada a 18 de março, para as rubricas orçamentais de primeira linha e necessidade – material clínico (02.01.11) pelo valor de 2.370. 811 mil euros e ferramentas e utensílios (02.01.17), pelo valor de 1.000 euros (7ª alteração orçamental);

65. Numa perspetiva cautelar, sempre atento o contexto volátil e de forte incerteza associado á gestão a crise pandémica, e ainda no plano das regras orçamentais e de despesa publica, foi feito, na mesma data desta 7ª AO, um cabimento destinado a suportar os procedimentos COVID. Este cabimento reservou, de imediato, a dotação disponível na rubrica 02.01.11, bem sinalizando o compromisso de assegurar que o orçamento suportava as iniciativas de aquisição em curso (cabimento nº 5320009193);

66. O sistema ERP SAP utilizado no Município, exige a ligação de um cabimento a compromisso (não permitindo um cabimento para vários compromissos), e por isso, com a tramitação do procedimento, foi feita a proporcional anulação deste "cabimento chapéu" originário, para dar origem a um cabimento específico, no valor correspondente ao preço base da aquisição em causa, o qual acompanhou a abertura de procedimento e foi junto a cada processo de contratação (e assim nas informações de abertura de procedimento é referido o cabimento originário e o especifico resultante de proporcional anulação daquele);

67. A esta primeira AO seguiram-se outras, alinhando a gestão orçamental com a evolução da crise pandémica e resposta associada. A necessidade associada ao procedimento de limpeza, objeto do Relato em referência, foi coberta, em alteração orçamental sucessiva, de agosto, por proporcional diminuição da rubrica de material clínico inicialmente dotada, assim conformando a dotação previamente reservada para as necessidades COVID à natureza especifica da despesa em questão, com a sua conformação ao

classificador orçamental das despesas, e uma vez conhecido o emergente valor concreto da aquisição a prover (26ª alteração orçamental). As alterações orçamentais mencionadas são assim as 7ª e 26ª alterações orçamentais;

68. **O procedimento dos EPI - fato, mascaras e luvas – tal como o dos serviços de limpeza tiveram assim, sempre, dotação orçamental e cabimento, por referência ao documento nº 5320009193/001,** ainda que fosse feito registo individual sucessivo, caso a caso, conforme antes referido e/ou anulação da dotação para reforço de outra rubrica conforme a sua natureza e dentro das necessidades emergentes da pandemia;

69. Assim, à medida das necessidades e dos concretos procedimentos desenvolvidos, o referido cabimento nº 5320009193 (cabimento geral/chapéu) foi sendo diminuído na proporção das respetivas aquisições, com criação de novo cabimento (específico), no caso, o cabimento nº 5320009498, no valor de 1.629.750 euros, registado no dia 31.03.2021, tal como resulta descrito no ponto V da Informação da decisão de contratar n.º 18/DA/DMF/CML/2020, demonstrando-se assim que, não só em momento anterior à entrega dos bens, como mesmo antes de solicitação de cotação/consulta preliminar ao operador económico, já existia cabimento geral para compras COVID;

70. Em face do exposto reitera-se, que a urgência de garantir a disponibilidade dos bens, à data muitos escassos, por um lado e, por outro, a necessidade de manutenção dos preços inicialmente cotados, conduziu a que não fosse possível garantir o procedimento de formação do contrato em momento prévio à sua execução;

71. Contudo estes procedimentos sempre tiveram como suporte o cabimento nº 5320009193 (cabimento geral/chapéu) sendo que apenas o respetivo compromisso, que é feito com a adjudicação, não foi prévio ou concomitante à entrega dos bens, tendo antes acompanhado a tramitação do procedimento. Neste plano e em cumprimento dos requisitos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, sempre será de referir que a decisão de adjudicação é tomada com declaração de fundos disponíveis já emitida, sendo que a mesma, no âmbito deste procedimento foi obtida a 1 de abril (documento 283/2020);

72. Deste modo, entendemos que as razões supra apresentadas justificam a atuação do Município também do ponto de vista das regras orçamentais e de realização da despesa pública, e, nesse sentido, qualquer falta deverá ser considerada relevada, atendendo a que tudo foi feito de forma a garantir a transparência dos atos, a salvaguarda do interesse publico e a proteção das regras legais aplicáveis, tanto quanto foi possível;

73. E, consequentemente, entende-se não ter ocorrido violação de regras orçamentais e de realização da despesa pública, afastando-se assim eventual responsabilidade financeira sancionatória decorrente desta situação.

74. Reitera-se o que acima se deixou dito por ser igualmente aplicável ao Contrato identificado no ponto 62 do Anexo II – **Processo n.º 31/ADCM/DA/DCP/2020 - Aquisição de serviços de limpeza para a Pousada da Juventude - Cruz Vermelha Portuguesa;**

75. Efetivamente, também a despesa aqui em causa estava coberta pela dotação e cabimento (geral/chapéu) nº 5320009193, da Orgânica 10008, extraplano, para aquisições de bens para mitigação da COVID-19, no valor de 2.360.811,00 €, de 19/03/2022;

76. Estando em causa serviços de limpeza específicos para a COVID-19 (e por isso associada à ordemestatística COVID, para efeitos da contabilidade de gestão) a despesa em questão teve de ser alocada à adequada rubrica orçamental, o que obrigou a uma alteração orçamental (afetação da verba em causa à económica D.02.02.02) feita a 27 de agosto, com registo, na mesma data, do específico cabimento, com emissão da associada Declaração de Fundos Disponíveis com o n.º 876-A.

77. Assim, também esta despesa tinha previsão e cobertura orçamental em momento anterior à data de início de produção de efeitos do contrato, ainda que tenha sido necessária uma reafectação para dotar a adequada rubrica orçamental (natureza da despesa conforme classificador da despesa pública) dando origem à aludida dilação temporal de que o Relato dá nota;

78. Atenta a gravidade da eventual interrupção de serviços de limpeza, a qual conduziria, com elevado grau de certeza, à disseminação do vírus Sars-Cov2, colocando até em risco a saúde dos trabalhadores do Município que estavam a acompanhar quem se encontrava acolhido neste local, foi absolutamente necessário dar início à prestação dos serviços no dia seguinte ao termo do contrato que se encontrava então em vigor. Por esta razão, já acima descritas e aludidas na própria Informação n.º 103/DA/DMF/CML/2020 referente à decisão de contratar, não foi possível desenvolver o procedimento de formação do contrato em momento anterior à data da produção de efeitos;

79. Em face do exposto, mais uma vez se refere ser entendimento do Município de Lisboa que não ocorreu violação de regras orçamentais de realização da despesa pública conducentes a responsabilidade financeira, conforme apontado no Relato, requerendo-se a V. Exas. que qualquer falta procedimental seja relevada no quadro do contexto em que estes procedimentos tiveram lugar e pelas razões supra apontadas neste Contraditório;

80. **Quanto à Execução Financeira dos Contratos** é apontado no Relato, relativamente ao Contrato identificado no ponto 14 do Anexo II ao Relato - Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas, que a consulta à documentação disponibilizada permitiu identificar situações por regularizar relacionadas com o pagamento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), atenta a entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, de 07.05, tendo-se constatado que relativamente às transações identificadas no Quadro 9, pág. 90 do Relato, os montantes do IVA foram liquidados e pagos, não tendo sido objeto de regularização;

81. Ora, com respeito ao descrito nos parágrafos 306 a 322, cuja cominação se encontra no "Quadro 9", na página 91, importa esclarecer que à data da aquisição, o imposto era efetivamente devido, por anterior à Lei n.º 13/2020, de 07/05 e foi assim considerado no procedimento desenvolvido.
82. A fatura n.º 1538 da entidade ENERRE tem data de emissão 06-04-2020, logo anterior à Lei n.º 13/2020, foi emitida com IVA à taxa de 23% (taxa legal em vigor no momento) e deduzido a percentagem de IVA pro-rata pelo Município.
83. Verifica-se que a Lei entrou em vigor a 8 de maio de 2020 mas confere o direito à isenção em operações que ocorreram anteriormente, ou seja, desde 30 de janeiro de 2020 por força do respetivo artigo 5º, o que, por lapso, não foi oportunamente detetado, no que cabe referir que este diploma é absolutamente excecional porquanto determina efeitos retroativos, o que não é comum, e até a uma data anterior à primeira declaração de Estado de Emergência.
84. Conforme o Ofício Circular n.º 30222 de 25-05-2020, n.º 10 que sobre este tema se consultou é referido que "Assim, os sujeitos passivos que, anteriormente à entrada em vigor da lei, efetuaram transmissões dos bens elencados no respetivo anexo ao Estado e restantes entidades referidas na alínea d) do n.º 1 do artigo 2º da Lei, ou estas quando tenham efetuado aquisições intracomunitárias daqueles bens, poderão, se assim o entenderem, retificar as operações, procedendo à regularização do imposto liquidado nas operações agora consideradas isentas".
85. Não tivemos notificação do fornecedor e tendo este conhecimento, o Município encetou diligências com vista à regularização da situação, tal como resulta do Ofício n.º 720/DRO/DC/DMF/CML/2022, dirigido à Enerre, Lda. e que se anexa.

86. **Quanto ao último Parâmetro, o do Registo de Operações** (pág. 93, n.º 323 e ss), e no que respeita particularmente à matéria da documentação contabilístico-fiscal, no Relato identifica-se o procedimento de aquisição de Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas por parte do Município de Lisboa, como sendo um dos casos em que as faturas indicam que os bens foram colocados à disposição do adquirente (ou os serviços prestados) na sua data de emissão, quando tal não correspondeu à realidade, ora porque

a entrega se iniciou após aquela data e por vezes de forma diferida, ora porque os bens ou serviços já tinham sido fornecidos ou prestados há muito tempo;

87. Mais ilustra o TC neste ponto com casos que se relacionam com prestações contratuais já consumidas, mas cuja faturação aguardou pela abertura e adjudicação do procedimento, exemplificando o procedimento de aquisição de refeições para as pessoas em situação de carência realizado pelo Município de Lisboa como uma das situações;

88. Deste modo, as faturas que titulam as transações ocorridas em sequência destes procedimentos, prestam informações erróneas quanto ao momento em que ocorreu o fornecimento do bem e a prestação do serviço o que dificultou, em certos casos, o rastreamento das operações aquando da entrada dos bens e da prestação dos serviços;

89. Ora, para além de no Relato não se apontar qualquer infração financeira geradora de responsabilidade financeira a esta situação, entende-se que esta situação e atuação se deve considerar justificada e relevada de acordo com o que se explicitou nos pontos 52 a 62 e 70 deste contraditório, atendendo à urgência imperiosa da disponibilização destes bens, podendo mesmo falar-se numa situação de estado de necessidade;

90. Efetivamente, cumpre dizê-lo claramente, que em muitas das situações e procedimentos apontados neste Relato em que se chama a atenção desta questão particular do momento do fornecimento do bem e da prestação do serviço, verificou-se uma situação de verdadeiro estado de necessidade;

91. O estado de necessidade previsto na lei portuguesa em diversos contextos, seja o do direito civil seja o do direito penal, mais conhecidos, pode também ser invocado no contexto da situação pandémica ocorrida em Portugal e no Mundo e consiste numa causa de exclusão de ilicitude de uma conduta que se não fosse aquele estado de necessidade seria ilícita e ilegal. E por si só, quando se verifique, permite afastar a aplicação de determinadas formalidades ou regras aplicáveis a determinados procedimentos, como sabemos;

92. A figura do estado de necessidade, que pressupõe um conflito entre a defesa de determinados bens jurídicos e interesses, e determinadas regras que se impõem por força de aplicação legal, o qual é solucionado com a prevalência de um deles por via de um juízo de ponderação. No nosso direito, as dimensões mais conhecidas do estado de necessidade são a civil e a penal, reguladas no art.º 339º do Código Civil (CC) e no artº 34.º do Código Penal (CP). Contudo estas não são as únicas. O estado de necessidade tem total aplicação também no direito administrativo;

Senão vejamos,

93. A urgência como pressuposto da verificação do estado de necessidade (contemplado também na alínea c) do artigo 24º do CC), é no entendimento do Prof. Doutor Freitas do Amaral e da Prof. Doutora Maria da Glória Garcia, num estudo que desenvolveram a propósito da ocorrência de graves intempéries no Alentejo em 1997, que deixaram sem abrigo mais de 100 famílias (https://portal.oa.pt/upl/%7B5ecf9da1-a3e8-4a96-b682-e12f439d2d88%7D.pdf), *"(...) uma realidade que, no quadro do estado de necessidade contribui para, no seu relacionamento com interesses públicos, determinar a medida a adotar e a sua intensidade, de acordo com uma normatividade excecional (...)";*

94. E continua, *"quanto ao requisito traduzido na utilização do critério da ponderação de interesses – a natureza imperiosa dos interesses públicos a defender, tendo presente o interesse público da legalidade a sacrificar – mostra a sua verificação na factualidade concreta. Na realidade, os interesses* a *defender no caso "sub judice" coincidem com interesses primários constitucionalmente garantidos, em especial a dignidade pessoal dos afetados pelas intempéries, expostos, de forma discriminada, à desgraça pública e excluídos, de modo inocente, de uma vida social normal. E coincidem ainda com o direito à saúde, o direito à habitação e o direito ao trabalho, valores de importância fundamental no Estado Social em que vivemos, porventura mesmo de valia superior ao direito de propriedade, considerado absoluto no Estado Liberal. A natureza imperiosa destes interesses, coincidentes com interesses de natureza constitucional, torna-se, pois, evidente. Quanto ao interesse da legalidade, suscetível de sacrifício perante a defesa destes interesses, interesse também garantido constitucionalmente, tem, na factualidade concreta, o sentido de uma garantia de adequada utilização dos dinheiros públicos, de transparência financeira do exercício dos poderes autárquicos. Bem como o sentido de garantia de uma correta partilha de poderes entre os diferentes órgãos do Estado, valores que no confronto com os já aludidos, permitem caracterizar os primeiros como imperiosos, de valia inegavelmente superiores (...)";*

95. Ora, à luz da situação de Pandemia que assolou o País e o Mundo e as circunstâncias especiais e imperiosos com que o Município de Lisboa se confrontou a partir de março de 2020 e que perdurou até meados de 2021, e numa ponderação entre os bens da saúde pública e das dificuldades económicas que centenas de famílias atravessaram, claramente bens a proteger, e a legalidade a sacrificar, ainda que apenas naqueles aspetos e situações em que era impossível atuar de maneira diferente, tem de se concluir que "não era razoável exigir do agente, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente" requisito que tem sido unanimemente aceite pela jurisprudência como essencial à verificação do estado de necessidade, além dos demais requisitos como a urgência imperiosa e a necessidade de salvaguarda de bens de valia inegavelmente superiores;

96. Torna-se ainda indispensável que o agente pratique a ação para determinar com ela a preservação do bem jurídico ameaçado, isto é, o *animus salvandi*, o que bem se compreende, pois, poderá colocar-se em causa a prática de um facto ilícito e, por conseguinte, juridicamente desaprovado;

> Em face do supra exposto, entendemos que o Município de Lisboa, nas situações apontadas pelo Tribunal de Contas neste Relato, se encontrou, clara e inequivocamente, numa situação de estado de necessidade, pelo que tal atuação deve ser considerada justificada e relevadas as apontadas infrações.A propósito dos Registos de Controlo, refere-se no ponto 354. do Relato que, no que concerne aos movimentos de saída e distribuição dos bens, principalmente dos EPI e equipamentos de uso médico, não se constataram documentos de controlo em relação a 7 procedimentos, entre os quais consta o procedimento identificado no ponto 14 do Quadro II anexo ao Relato - Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas;

97. Quanto a este aspeto, contudo, cumpre referir que os bens adquiridos no âmbito deste procedimento eram todos recebidos e levados para o Armazém Covid, com a gestão das saídas para os serviços municipais solicitantes cometidas ao serviço municipal de proteção civil (SMPC), tendo sido, por esse serviço, criado um ficheiro de controlo das entregas ou saídas desse material;

98. Por último cumpre evidenciar que conforme consta do Anexo V – Prazos, Pagamentos e Centro de Custos, quanto ao procedimento identificado no nº 14 - Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas, refere o Relato que ocorreu um adiantamento de preço sem previsão no Caderno de Encargos;

99. Ora, não obstante, desta questão concreta não ter sido evidenciada a ocorrência de qualquer infração geradora de responsabilidade financeira, sempre cumpre referir em defesa da atuação deste Município, que nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A de 13/03, os adiantamentos de preços foram admitidos, com vista à garantia da disponibilização por parte do operador económico, de bens e serviços, com dispensa dos pressupostos no artigo 292.º do CCP;

100. O adiantamento do preço ocorreu assim ao abrigo desta norma legal. À data, como é de conhecimento geral e como já expresso neste contraditório, existiam constrangimentos sérios na obtenção de EPI, o que determinava a necessidade de os operadores económicos terem eles próprios de pagar no imediato da encomenda aos seus próprios fornecedores, pelo que, no caso em apreço, conforme email do fornecedor, datado de 6 de abril de 2020,

a entrega dos bens estava condicionada ao pagamento adiantado e integral do preço contratual;

101. Mais se esclarece que através da Proposta n.º 162/2020, aprovada em reunião de Câmara, extraordinária n.º 125, realizada em 9 de abril de 2020, o referido adiantamento e respetiva autorização, foram expressamente ratificadas, conforme mencionado no seu ponto 2 desta Proposta;

102. Relativamente ao Processo n.º 31/ADCM/DA/DCP/2020 - Aquisição de serviços de limpeza para a Pousada da Juventude - Cruz Vermelha Portuguesa e com respeito ao alegado incumprimento do prazo de pagamento estipulado no n.º 2 da Cláusula 14.º do Caderno de Encargos, que descreve "As quantias devidas pelo Contraente Público, devem ser pagas no prazo de 30 dias após a aceitação por este, da(s) respetiva(s) fatura(s) emitida(s) pela Adjudicatária, não podendo, em caso algum, ser ultrapassado o prazo de 60 dias após a sua emissão", cabe referir que apenas a última fatura (n.º FT 53001/4113) foi paga após o referido prazo, numa situação excecional e relacionada com a transição do ano económico e todas as ações que lhe subjazem em termos das operações de fecho e abertura de ano associadas ao sistema financeiro; a fatura deu entrada no portal da fatura eletrónica a dia 31 de dezembro de 2020, último dia do ano e já sem possibilidade de ser processada por conta do orçamento vigente ou seja em 2021; as operações de abertura do ano económico implicaram algum atraso excecional nas operações associadas razão pela qual só em a 3 de março, foi possível proceder ao pagamento (1/1/2021 a 3/3/2021, perfazendo 61 dias, o que implicou, apenas, 1 dia de atraso face ao prazo, ainda assim, estipulado de 60 dias); o;

103. face de todo o exposto, julga-se que o presente contraditório espelha devidamente as circunstâncias absolutamente excecionais em que o Município de Lisboa atuou, reconhecendo-se, em alguns casos, que as circunstâncias e a urgência imperiosa de salvaguarda da saúde pública e interesses envolvidos, bem como as condições de teletrabalho em que se laborou nas fases mais complicadas da Pandemia, justificam claramente as irregularidades apontadas neste Relato a este Município, e que, por esse motivo e contexto se requer a V. Exas seja relevado, não se imputando a este Município qualquer responsabilidade financeira.

III. Considerações finais

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

VICE – PRESIDENTE FILIPE ANACORETA CORREIA

A. Da análise e leitura do Relato ora notificado, entende o Município de Lisboa que as conclusões apresentadas sobre os cinco procedimentos aquisitivos desenvolvidos, alvo da presente auditoria, devem beneficiar dos esclarecimentos adicionais aqui aduzidos em sede deste Contraditório, que permitirão densificar as diligências realizadas, complementando as ações já conhecidas, com vista à reapreciação das situações relatadas.

B. Nesta análise e reapreciação em face deste Contraditório entende-se fundamental levar em conta o particular e excecional contexto que se enfrentou, tal como enquadrado no presente Relato.

C. Entre março de 2020 e finais de 2021 viveram-se tempos absolutamente atípicos relacionados com a pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), para os quais ninguém estava devidamente preparado.

D. Por esta razão e para atender a estas circunstâncias excecionais criadas pela pandemia declarada em março 2020, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), foi estabelecido, entre outras iniciativas legislativas, um regime excecional e temporário de contratação pública, com vista à aceleração dos procedimentos aquisitivos, necessários à "prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por "COVID-19", bem como para a "reposição da normalidade em sequência da mesma", instituído através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, como se menciona no presente Relato.

E. A pandemia e a associada 1ª declaração do estado de emergência no país, proferida a 18/03/2020, originou também a necessidade de reorganização do trabalho e das equipas, de modo imediato, para conformação ao regime de teletrabalho, como regime regra, com vista à proteção da saúde e segurança das pessoas, assumida como bem maior em face da emergência pandémica. Foram vários os confinamentos decretados, exigindo um esforço adicional de organização e adaptação dos trabalhadores a estas condições, mais adensando o momento único em que, designadamente, as compras em questão no Relato foram efetuadas.

F. Estas circunstâncias, em boa verdade, impuseram um especial contexto de vida e de manutenção das atividades e colocaram às entidades públicas e suas equipas um agravado desafio, o de, em contexto de grande sobressalto e dificuldade, se organizarem para uma resposta de serviço público, acomodando as imediatas necessidades de prover os respetivos serviços e, no caso dos Municípios, a comunidade local, de bens e serviços associados à resposta de emergência.

CML – Praça do Municipio ☎ 213 236 238– e-mail:gab.vice.presidente@cm-lisboa.pt

G. Aa análise dos factos não pode afastar este contexto porque, designadamente e como foi também notícia publica, foi um tempo marcado por forte perturbação da oferta e da procura, o que na matéria de fornecimento de bens e serviços, obrigou à tomada de decisões absolutamente excecionais para proteger a respetiva entrega, em face das condições anormais impostas pela real circunstancia do mercado, sob pena de se falhar na proteção da saúde e segurança das pessoas, designada como prioridade a proteger; tais condições condicionaram, por vezes, a possibilidade de compaginar plenamente as necessidade a suprir com as regras da contratação publica, mesmo com a flexibilidade adicional dada pela legislação excecional e ainda que com todo o esforço e diligência para a melhor instrução possível dos procedimentos e associados documentos financeiros.

H. Foi neste quadro que, através do Despacho n.º 45/P/2020, datado de 27 de março, do Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, foi declarada a ativação do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Lisboa, ao abrigo dos quais os serviços municipais providenciaram um conjunto de medidas e concretizaram as aquisições de bens e serviços, ao abrigo do já citado Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Perante a situação de emergência de saúde pública e a necessidade de salvaguardar a vida de trabalhadores, munícipes e pessoas que circulam e trabalham na Cidade, o Município decretou também o Plano de Contingência Municipal COVID 19 para intentar organizar os esforços vários necessários a estes objetivos fundamentais, considerando um conjunto de medidas de caráter extraordinário, sempre focadas na prevenção e combate aos graves efeitos causados pelo vírus, designadamente com a alocação de equipas de emergência e de intervenção no terreno e com destaque de outras de apoio ao funcionamento dos serviços e da cidade.

I. Tal como se menciona no Relato a que se responde, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, permite enquadrar as aquisições destinadas ao combate ou à proteção da doença provocada por COVID-19, vulgo compras COVID, no regime previsto na alínea c) do nº 1 do artigo 24º do Código dos Contratos Públicos (CCP). Este diploma permitiu enquadrar as aquisições de bens e serviços desenvolvidos pelo Município de Lisboa, alvo do Relato e resulta claro que as mesmas encontraram acolhimento ou enquadramento nos seus vários domínios, referindo o Relato, no parágrafo 259, não ter encontrado procedimentos que não fossem abstratamente passíveis de ser subsumidos aos pressupostos de aplicação do regime excecional.

J. Considerando a rapidez com que a crise pandémica se impos a todos e o contexto de absoluta incerteza associado à gestão da crise foi também despoletada, de imediato, uma alteração orçamental (AO) para alocar dotação orçamental a esta necessidade,

aprovada a 18 de março, para as rubricas orçamentais de primeira linha e necessidade – material clínico (02.01.11) pelo valor de 2.370. 811 mil euros e ferramentas e utensílios (02.01.17), pelo valor de 1.000 euros (7ª alteração orçamental).

K. Na perspetiva cautelar, sempre atento o contexto volátil e de forte incerteza associado à gestão da crise pandémica, e ainda no plano das regras orçamentais e de despesa publica, foi feito, na mesma data desta 7ª AO, um cabimento destinado a suportar os procedimentos COVID. Este cabimento reservou, de imediato, a dotação disponível na rubrica 02.01.11, bem sinalizando o compromisso de assegurar que o orçamento suportava as iniciativas de aquisição em curso - cabimento nº 5320009193.

L. O sistema ERP SAP utilizado no Município exige a ligação de um cabimento a compromisso (não permitindo um cabimento para vários compromissos), e por isso, com a tramitação do procedimento, foi feita a proporcional anulação deste cabimento chapéu originário para dar origem a um cabimento específico, no valor correspondente ao preço base da aquisição em causa, o qual acompanhou a abertura de procedimento e foi junto a cada processo de contratação (e assim nas informações de abertura de procedimento é referido o cabimento originário e o especifico resultante de proporcional anulação daquele). A esta primeira AO seguiram-se outras, alinhando a gestão orçamental com a evolução da crise pandémica e associada resposta. Também a necessidade associada ao procedimento de limpeza, objeto do Relato em referência, foi coberta, em alteração orçamental sucessiva, de agosto, por proporcional diminuição da rubrica de material clínico inicialmente dotada, assim conformando a dotação previamente reservada para as necessidades COVID à natureza especifica da despesa em questão, com a sua conformação ao classificador orçamental das despesas, e uma vez conhecido o emergente valor concreto da aquisição a prover (26ª alteração orçamental). As alterações orçamentais mencionadas (7ª e 26ª) estão demonstradas nos documentos publicitados no Portal da Internet do Município de Lisboa.

M. Os procedimentos aos quais foi apontada a inexistência de cabimentos - EPI – fato descartáveis, máscaras e luvas, tal como o dos serviços de limpeza - tiveram assim, sempre, dotação orçamental e cabimento, por referência ao documento nº 5320009193/001, ainda que fosse feito registo individual sucessivo, caso a caso, conforme antes referido e/ou anulação da dotação para reforço de outra rubrica conforme a sua natureza e dentro das necessidades emergentes da pandemia.

N. Termos em que deverão considerar-se justificadas as situações apontadas no presente Relato ao município de lisboa e relevadas todas as infrações e responsabilidades financeiras ali evidenciadas.

Nota: O Município de Lisboa, está naturalmente disponível para, caso o Tribunal de Contas assim o entenda necessário, proceder à junção ao presente processo de quaisquer documentos adicionais, resultantes da resposta em sede de Contraditório.

O Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lisboa,

(Filipe Anacoreta Correia)

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE LOURES

MUNICÍPIO DE LOURES

CÂMARA MUNICIPAL

Exmo. Senhor
Diretor Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1069 – 045 Lisboa

0 19478 2022 -05- 09

Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID- 19).

Processo 17 2021 auditoria 2ª secção
Tribunal de Contas

Excelentíssima Senhora Juíza
Conselheira Relatora

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, exarado no processo acima identificado, foi citado o atual Presidente da Câmara Municipal de Loures para se pronunciar, querendo, sobre as situações mencionadas no Relato contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID- 19), nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13º da Lei 98/97 de 26 de agosto, sucessivamente alterada, republicada pela Lei 20/2015, de 9 de março na redação dada pela lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

No contexto da auditoria aos contratos celebrados ao abrigo do regime excecional de contratação pública previsto no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março, doravante abreviadamente designado por DL 10-A, que visou 86 contratos de entidades pertencentes à administração local, o Tribunal de Contas ("TC") elaborou o Relato melhor identificado em assunto ("Relato"), no qual identifica um conjunto de riscos, neste tipo de contratação, urgente, no contexto da doença COVID-19, tendo procedido à análise de três parâmetros fundamentais: a fundamentação, o contrato e o registo.

Contribuinte: 501 294 996 – Praça da Liberdade, 2674-501 Loures – Telefone: 211 150 100 – Faxe: 211 151 709 – geral@cm-loures.pt

CÂMARA MUNICIPAL

No que respeita ao Município de Loures o conjunto de contratos que foram analisados são os que constam do quando infra, em número de 8:

Quadro I - Município de Loures – Universo de contratos

Ref.	Bem/Serviço/Empreitada	Data do contrato	Valor
34	Máscaras sociais	08/05/2020	332 400,00 €
47	Máscaras sociais	02/07/2020	115 500,00 €
49	Máscaras sociais laváveis e reutilizáveis	03/07/2020	112 000,00 €
51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas	09/07/2020	135 500,00 €
53	Bens alimentares e outros	16/07/2020	700 000,00 €
59	Bens alimentares e outros	04/09/2020	74 500,00 €
70	Trabalhos de manutenção-Pavilhão Paz e Amizade	24/11/2020	199 988,00 €
85	Bens alimentares e outros	13/03/2021	300 000,00 €

No presente documento serão evidenciadas as conclusões a que chegou o TC, na parte respeitante ao Município de Loures seguida de breves considerações sobre as mesmas.

I – Enquadramento

De facto, conforme o próprio Relato identifica, em março de 2020 e nos meses seguintes, período que abarca os procedimentos sob análise, face à proliferação de forma generalizada da doença COVID-19, que veio a ser declarada pela Organização Mundial de Saúde como pandemia, viveu-se um período conturbado gerado não só, pelo ambiente de alarde social face ao desconhecimento da doença e seus reais impactos, mas também, pela vulnerabilidade social, laboral e económica de muitas famílias decorrente da perda de rendimentos.

CÂMARA MUNICIPAL

Por outro lado, e conforme bem notado com pelos Srs. Auditores, as entidades viram-se confrontadas com a necessidade imperiosa e urgente de adoção de medidas de segurança no combate à pandemia, uma prioridade absoluta, em conformidade com as regras sanitárias definidas pela Direção Geral de Saúde. Foi necessário um grande esforço para operar num mercado incerto e altamente "especulativo", com falta de disponibilidade de equipamentos e materiais.

A acrescer que, com a necessidade de implementação, de forma repentina, do teletrabalho criou-se um contexto que limitou, e muito, as condições de trabalho implicando a reorganização do mesmo, quase de imediato, o que pode ter causado alguns constrangimentos nos procedimentos e mecanismos de controlo já implementados.

Ademais, não pode deixar-se de referir que no período inicial da pandemia a produção legislativa levou à publicação diária de nova legislação, muitas vezes de vários diplomas no mesmo dia, entre eles o DL 10-A, nas mais diversas áreas de atuação dos Municípios o que, por sua vez, veio acrescentar complexidade a um contexto já por si atribulado.

Uma nota final para referir que o Município de Loures, mesmo no período conturbado e excecional que se viveu no âmbito da pandemia, sempre procurou pautar a sua conduta pelo cumprimento escrupuloso da Lei, mais concretamente, e com relevância para o que aqui se analisa, pela observância das previsões legais em matéria de contratação pública excecional, pese embora, a conjuntura excecional que se vivia, com as contingências já identificadas acima.

Assim, embora se reconheçam algumas dificuldades na interpretação e aplicação das normas aplicáveis, tal nunca ocorreu com o propósito de se furtar ao cumprimento da lei, nem sequer de prejudicar a concorrência e/ou outros princípios estruturantes da contratação pública.
O que está em causa neste caso é notório vivemos num momento perfeitamente extraordinário e único no mundo, com uma pandemia mundial que obrigou à readaptação de procedimentos de trabalho e de uma imperativa e imprescindível resposta para a proteção da população, evitando o mais rapidamente, e o melhor

possível, riscos que a situação pandemia criou, não sendo possível exigir procedimentos diferentes.

II – Das conclusões alcançadas pelo TC quanto aos contratos em que é entidade adjudicante o Município de Loures

De um modo muito genérico são apresentadas as seguintes observações quanto aos contratos celebrados pelo Município de Loures e melhor identificados no Quadro I:

A. A primeira observação apresentada reporta-se à falta de observância do requisito da **verificação do nexo causal da aquisição pretendida com a pandemia**, no ajuste direto para a realização de "Trabalhos de Manutenção Corretiva no Pavilhão Paz e Amizade" (Ref. 70). (Ponto 4.1.1.1 subalínea ii)).

B. No que respeita à verificação do **requisito legal da urgência imperiosa**, nos contratos com as referências 47 e 85 (máscaras sociais e bens alimentares e outros), verificou o TC que a adjudicação se prolongou no tempo, sendo difícil sustentar que a aquisição foi urgente. Naqueles processos constatou terem decorrido mais de 40 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação. (Ponto 4.1.1.2 do Relato).

C. Quanto à verificação do **requisito da estrita necessidade,** isto é, a exigência de cautela na duração do contrato celebrado e na fixação das quantidades e características dos bens a adquirir, o TC identificou algumas contingências na definição de necessidades no contrato de Aquisição de Bens Alimentares à SOGENAVE, referência 53, (Ponto 4.1.1.3 do Relato).

D. Já no que concerne ao cumprimento das **orientações e recomendações** de adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, ou consultas preliminares, constatou o TC que o Município de Loures não terá observado as mesmas, tendo em conta o n.º de contratos e valores acumulados de adjudicação à empresa SOGENAVE, S: A. referências 53, 59 e 85 (Ponto 4.1.2 do Relato).

CÂMARA MUNICIPAL

E. No que respeita a **condições de faturação e pagamento,** o TC vem alertar para a necessidade de, nos processos de contratação, existir a prática de ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e a liquidação dos respetivos valores, sobretudo nas situações em que é emitida mais do que uma fatura, referências 34, 49, 53, 59, 70 e 85 (Ponto 4.2.4 do Relato).

F. Um outro aspeto sujeito a verificação foi o da **execução física dos contratos**, tendo o TC constatado evidências de que o começo das prestações contratuais ocorreu antes da adjudicação. No caso do Município de Loures tal terá ocorrido nos procedimentos com as referências 51 (Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas) e 53 (Bens alimentares e outros) - (Ponto 4.2.5 do Relato).

G. Por fim, no que respeita à **qualidade documental e registos de controlo,** e com referência aos contratos celebrados entre o Município de Loures e a SOGENAVE S.A., o TC constatou que nos dois primeiros procedimentos é feita menção a guias de remessa que são omissas quanto ao procedimento a que respeitam e no procedimento seguinte essa indicação já era dada na maior parte dos casos, contudo verificou existirem incongruências entre algumas faturas e respetivas guias de remessa (divergências guias/faturas).

De todos os factos supra descritos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira os factos descritos em A e F, os primeiros pela adoção de ajuste direto com base em fundamentos que não se verificaram e os segundos pela preterição do procedimento legalmente exigido e pela violação de regras de realização de despesa pública e execução dos orçamentos.

III – Observações do Município de Loures quanto às conclusões do TC

No que respeita à primeira observação apresentada referente à falta de observância do requisito da **verificação do nexo causal da aquisição pretendida com a pandemia**, no ajuste direto para a realização de "Trabalhos de Manutenção Corretiva no Pavilhão Paz e Amizade" (Ref. 70). (Ponto 4.1.1.1 subalínea ii)).

CÂMARA MUNICIPAL

No que ao caso concreto diz respeito sem prejuízo da necessidade relativa à execução de trabalhos de remodelação no equipamento municipal em questão — Pavilhão Paz e Amizade, em Loures, concretamente em matéria de segurança e saúde, onde se inserem deficiências estruturais, instalações sanitárias, balneários e sistema de ventilação de algumas áreas do equipamento desportivo, a qual foi detetada pelos serviços municipais em momento prévio à formação do procedimento pré-contratual adotado, que, desde já, o Município reconhece, **a verdade é que a intensa atividade desenvolvida no Pavilhão Paz e Amizade, no âmbito do combate à pandemia, levada a cabo pela ARS, no período de Junho a Agosto de 2020, através da utilização de produtos químicos específicos de limpeza e desinfeção, altamente corrosivos, aceleraram manifesta e irremediavelmente o desgaste e degradação dos equipamentos e materiais no local, sobretudo o pavimento e os blocos sanitários.**

Aliás, no âmbito do procedimento e com o claro objetivo de decidir corretamente o procedimento foi solicitado parecer ao Departamento de Recursos Humanos/Divisão de Segurança, Saúde Ocupacional e Apoio Psicossocial (DRH/DSSOAP) que anexamos, e depois da obtenção do mesmo, o Município entendeu e entende, com o devido respeito, que é muito, que os pressupostos e fundamentação exigíveis para recorrer ao regime previsto do Decreto-Lei n 10-A/2020 se encontram preenchidos

Já quanto à verificação do **requisito legal da urgência imperiosa**, nos contratos com as referências 47 e 85 (máscaras sociais e bens alimentares e outros), o TC verificou que a adjudicação se prolongou no tempo, sendo difícil sustentar que a aquisição foi urgente por terem decorrido mais de 40 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação, no primeiro caso 50 dias e, no segundo 41 dias.

A este propósito cumpre referir que no Manual de Apoio à Contratação Pública do Município de Loures, encontra-se previsto que os ajustes diretos tenham uma tramitação média entre 10 e 40 dias, a Consulta Prévia entre 15 e 60 dias e o Concurso Público entre 45 e 60 dias (quando com publicação no DRE) e entre 90 a 180 dias (quando com publicação no DRE e no JOUE) e o Concurso Público Urgente entre 20 e 30 dias.

CÂMARA MUNICIPAL

Ora, a constatação de que os procedimentos em causa ultrapassaram, ainda que por poucos dias – 1 e 10 dias – os tempos máximos previstos, justifica-se pelo contexto vivido na altura de crise pandémica com a consequente destabilização social e económica e a introdução, quase abrupta, do teletrabalho, com o trabalho a ser realizado à distância, o que, naturalmente, impôs adaptação dos recursos humanos a esta nova realidade, alteração de procedimentos e outro ritmo processual e procedimental, sem descurar o cumprimento das obrigações legais, que por si só justificam o atraso verificado não obstante a urgência dos procedimentos devidamente fundamentada nas informações dos serviços que espoletaram os procedimentos aquisitivos.

Ademais, sempre se dirá que tal atraso, muito possivelmente, seria ainda maior nos demais procedimentos com cariz concorrencial não só pela mesma ordem de razões identificadas no parágrafo anterior, mas também pela sua maior complexidade procedimental e respetivas vicissitudes, razão pela qual, consciente da urgência dos procedimentos e as contingências que se deram a conhecer, o Município adotou o regime excecional previsto no DL 10-A de molde a garantir o fornecimento dos bens em causa, no mais curto espaço de tempo, sem que com isso pretendesse, de modo algum, furtar-se ao cumprimento das disposições legais nesta matéria.

Quanto à verificação do **requisito da estrita necessidade,** isto é, a exigência de cautela na duração do contrato celebrado e na fixação das quantidades e características dos bens a adquirir, estando em causa o contrato de Aquisição de Bens Alimentares à SOGENAVE, referência 53 (Ponto 4.1.1.3 do Relato) e ao cumprimento das **orientações e recomendações** de adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, ou consultas preliminares, constatou o TC que o Município de Loures não seguiu as mesmas, tendo em conta o n.º de contratos e valores acumulados de adjudicação à empresa SOGENAVE, S. A. referências 53, 59 e 85 (Ponto 4.1.2 do Relato), remete-se para os esclarecimentos já prestados ao TC, através de correio eletrónico dirigido ao Senhor Auditor, Dr. Luis Teiga Barros, no dia 20 de janeiro de 2022, às 13h48m, assim como para as informações de serviço oportunamente remetidas ao TC que fundamentam a urgência

imperiosa e a estrita necessidade, assim como o critério que presidiu à fixação dos preços base unitários.

Já no que se refere à referência 51 (ponto 219) vem o TC fazer alusão, e passamos a citar "...ausência de levantamento da necessidade, serviu como ignição ou evento prévio à proposta comercial...". Aqui, permitimo-nos clarificar o que, em momento anterior, não foi evidenciado, induzindo à presente ilação, ou seja, a alegada ausência de planeamento, sem a devida aferição da necessidade e consequente "imposição" da parte entidade a quem veio a ser adjudicado.

O que sucedeu nestes primeiros meses da pandemia, a par das máscaras, álcool gel e álcool a 70%, equipamentos de proteção individual como fatos, batas e cobre botas, constatou-se no mercado a escassez e ausência destes bens. À escassez, juntou-se também a especulação de preços e a incerteza quanto à certificação dos materiais. Foi o que encontrámos no contexto da comercialização destes equipamentos em concreto.

Na instrução deste processo, como tantos outros desenvolvidos, tivemos a preocupação de apurar no mercado o melhor preço, certificação e capacidade de resposta de fornecimento célere, tanto mais que tínhamos vindo a sofrer a pressão de cedência deste EPI, por exemplo, às instituições sociais, designadamente, lares (por exemplo, de abril a maio 2020 entregámos 20.071 unidades).

Por outro lado, a necessidade veio a intensificar-se neste período, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 33-C/2020, de 30 de abril, em que foi aprovada uma estratégia gradual do levantamento das medidas de confinamento. Faz parte do conjunto destas medidas a reabertura dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, no dia 1 de junho de 2020 e, até em momento anterior, ainda no decorrer dos mês de maio, a abertura de creches e orientações emanadas no que concerne aos procedimentos a realizar em termos de limpeza e desinfeção de equipamentos e instalações escolares (impondo-se a utilização destes artigos em concreto – bata descartável e cobre botas) – ver tabela e novos documentos anexos.

CÂMARA MUNICIPAL

Esta estrita necessidade impôs-se, considerando a responsabilidade da entidade empregadora (CMLoures) na disponibilização de equipamento de proteção ao universo dos trabalhadores com funções operacionais integrados nos estabelecimentos escolares do Município.

Data	Entidade	Conteúdo	Notas
30/04/2020	Conselho de Ministros	Estratégia gradual do levantamento das medidas de confinamento	Reabertura dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, no dia 1 de junho de 2020
11/05/2020	Informação da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares	Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar no contexto da pandemia covid-19	Refere que em termos de equipamento de proteção individual, entre outros, deve ser utilizada bata descartável e cobre botas
22/05/2020	CMLoures	Guia pratico – estabelecimentos escolares	Documento elaborado para disponibilizar aos trabalhadores operacionais responsáveis pela limpeza e desinfeção nas escolas e que receberam formação pelos técnicos da DSSOAP em que se apresenta a necessidade de utilização de bata descartáveis e cobre botas no respetivo contexto de trabalho

A 18 de maio, em comunicação interna, damos nota ao Sr. Vereador responsável pela área, de que apenas dispúnhamos de 2.000 batas em stock e sem cobre botas disponíveis.

Na instrução do processo questionámos várias empresas sendo que, as que vieram a materializar uma efetiva resposta (foram três), conforme consta. Uma delas apresenta valores superiores e a outra, não evidencia a certificação do material, conforme exigência dos normativos em vigor.

O que se pretende ilustrar no email trocado a 02 de junho de 2020, conforme por nós anexado em devido tempo, com a empresa Celeste Nogueira Unipessoal Lda., foi a consulta ao mercado e, sobretudo, a aferição da capacidade de resposta deste, de modo a possibilitar a entrega contínua de batas em conformidade com orientações emanadas pela DGS e demais obrigações conforme acima explanado. É assim que

CÂMARA MUNICIPAL

damos a errónea ideia de que é a empresa que define as quantidades de que necessitamos, e não o contrário.

Tal não foi o sucedido, tendo havido efetivo planeamento por parte do Município, atendendo às entregas realizadas até ao momento, as necessidades evidenciadas com a reabertura dos estabelecimentos escolares e o habitual encerramento das unidades de produção, por motivo de férias, o que poderia comprometer a possibilidade de entrega destes bens, sobretudo, no início do novo ano letivo. Foi com base nestes pressupostos que redefinimos as quantidades em 30.000.

No que respeita a **condições de faturação e pagamento** e a necessidade de existir a prática de ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e a liquidação dos respetivos valores com a emissão de fatura, cumpre começar por referir que, quer nos contratos reduzidos a escrito, quer nas Notas de Encomenda remetidas aos fornecedores/prestadores de serviços, vem expressamente identificado o número de compromisso que permitirá que nenhum pagamento possa ser realizado, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido, uma vez que, ainda que o compromisso não venha referido na fatura, a Divisão responsável pelo pagamento das faturas não realiza qualquer pagamento das mesmas sem antes se assegurar da existência de compromisso para a despesa em causa.

Pese embora se reconheça como boa prática, facilitadora das tarefas de controlo e conferência, a indicação, nas faturas, do número do compromisso, a verdade é que tal não resulta de imperativo legal uma vez que, como se refere no Relato, a ausência de indicação do número de compromisso apenas tem como consequência legal que os agentes económicos não possam reclamar das entidades adjudicantes o respetivo pagamento.

Um outro aspeto sujeito a verificação foi o da **execução física dos contratos**, tendo o TC constatado evidências de que o começo das prestações contratuais ocorreu antes da adjudicação. No caso do Município de Loures tal terá ocorrido nos procedimentos com as referências 51 (Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas) e 53 (Bens alimentares e outros) - (Ponto 4.2.5 do Relato). Neste conspecto

cabe dizer que, conforme melhor decorre dos respetivos processos, oportunamente remetidos a esse Tribunal, todo o procedimento pré-contratual desenrolou-se em estrita obediência das disposições legais do DL 10-A e outras normas legais aplicáveis,

No caso das "Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas" a receção dos bens foi feita diretamente pelo serviço requisitante (DRH/DSSOAP). Para uma melhor perceção, e conforme tabela infra, a tramitação do processo no Webdoc (E/55528/2020) foi o seguinte:

02/06/2020	Email de consulta à empresa	Email já apresentado e sobre o qual há acordo prévio por parte do órgão com competência para autorizar a despesa, datado de 05/06/2020
08/06/2020	Elaboração Informação E/55528/2020	
08/06/2020	CDSSOAP	
08/06/2020	DDRH	
09/06/2020	VEREADOR GC	Despacho
09/06/2020	DDRH	
15/06/2020	DCA	
16/06/2020	DDRH	Devolução - requisição por autorizar
16/06/2020	DCA	PAQ 52808
17/06/2020	DPCA	Cabimento 2120/2020
18/06/2020	DCA	P/ instrução do procedimento
19/06/2020	DCA	consulta à entidade
23/06/2020	DCA	REQ 2796/2020
25/06/2020	DCA	Projeto de decisão de adjudicação
29/06/2020	DGF	REQ 2796/2020 Comprometida
30/06/2020	NAT	
07/07/2020	VEREADOR GC	Despacho
08/07/2020	NAT	Assinado CT 140/2020
23/07/2020	DPFA	
24/07/2020	DCA	Publicitação BASEGOV
27/07/2020	DSSOAP	Para conhecimento

A fatura de 14 de julho, foi devidamente emitida após a celebração do contrato. De facto, as entregas dos artigos, conforme as datas das várias guias de transporte, foram realizadas e relacionadas de acordo com o que a produção conseguiu assegurar.

No caso dos "Bens alimentares e outros" a receção foi feita diretamente pelo serviço requisitante (DCSH/DIS) e em alguns casos foram asseguradas e geridas diretamente as entregas pelas próprias instituições beneficiárias do apoio social, sempre com acompanhamento do serviço requisitante.

Por fim, no que respeita à **qualidade documental e registos de controlo,** e com referência aos contratos celebrados entre o Município de Loures e a SOGENAVE S.A., o TC constatou que nos dois primeiros procedimentos é feita menção a guias de remessa que são omissas quanto ao procedimento a que respeitam e no procedimento seguinte essa indicação já era dada na maior parte dos casos, contudo verificou existirem incongruências entre algumas faturas e respetivas guias de remessa (divergências guias/faturas) sendo que, quanto a esta matéria, remete-se para os esclarecimentos já prestados ao TC, através de correio eletrónico dirigido ao Senhor Auditor, Dr. Luis Teiga Barros, nos dias 20 de janeiro de 2022 às 13h48m e 11 de março de 2022 às 16h09m.

No caso da referência 51 **e especificamente aos registos de controlo** e à alusão e passamos a citar, *"...os movimentos de saída e distribuição dos bens, nomeadamente de EPI e Equipamentos de Uso Médico, não se constataram documentos de controlo..."* (ponto 354 do Relato), cumpre-nos informar que se verificou uma preocupação de registo do material COVID19 logo desde a declaração de pandemia e o inicio dos processos aquisitivos, quer nas entradas, quer nas saídas, bem como na localização de armazenamento e da prestação de contas aos órgãos autárquicos das entregas realizadas.

A gestão deste material, dado o seu especial contexto, acabou por ser inteiramente gerido pela DSSOAP, quanto à atribuição da responsabilidade de gestão como stock

específico, sem que para tal tivesse havido o devido tempo/maturidade de aprendizagem.

Embora a competência de gestão de stocks na autarquia se encontre atribuída ao DPFA/DCA, nos termos do Regulamento da Macroestrutura em vigor, a gestão dos movimentos de saída e distribuição do material COVID19, ficaram desde início da pandemia, afetos à responsabilidade da DSSOAP.

Deste modo, os movimentos referidos no ponto 354 relativamente às entregas de batas descartáveis certificadas do procedimento nº 51, constam de quadro de registos, e do qual se demonstram lançamentos das saídas, a título exemplificativo:

Ordem	Tipo Entidade	Designação Orgânica	Cód. EPI	EPI_Tabela	QTD	Entrega	Data	Observações	Observações 2
48	ACES	ARS LVT - ACES Loures Odivelas	8	Batas descartáveis certificadas	40	João Asseiceiro	03/04/2020	-	
1	Juntas de Freguesia	JF Moscavide	8	Batas descartáveis certificadas	70	Rui Neves	20/04/2020	-	
96	IPSS	Instituições sociais 4ª Entrega	8	Batas descartáveis certificadas	8520	Rui Neves	21/04/2020	Proteção civil	Instituições sociais 4ª Entrega
128	ACES	ARS LVT - ACES Loures Odivelas	8	Batas descartáveis certificadas	70	Rui Neves	29/04/2020	SMPC- ACES Loures Odivelas	
154	CML	DIVISÃO DE SERVIÇOS VETERINÁRIOS MUNICIPAL (DSV)	8	Batas descartáveis certificadas	10	Rui Neves	06/05/2020	Veterinário	
185	IPSS	Instituições sociais 5ª Entrega - Cuidar de Nós	8	Batas descartáveis certificadas	60	Rui Neves	13/05/2020	Cuidar de Nós	Instituições sociais 5ª Entrega
193	CML	DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (DRH)	8	Batas descartáveis certificadas	100	Rui Neves	14/05/2020	DRH – Creche(Lurdes levantou termómetro)	
202	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	20	Rui Neves	14/05/2020	DE - Carrinhas	

MUNICÍPIO DE LOURES

CÂMARA MUNICIPAL

Ordem	Tipo Entidade	Designação Orgânica	Cód. EPI	EPI_Tabela	QTD	Entrega	Data	Observações	Observações 2
218	IPSS	Instituições sociais 6ª Entrega	8	Batas descartáveis certificadas	5165	Rui Neves	19/05/2020	-	Instituições sociais 6ª Entrega
228	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	3000	Rui Neves	25/05/2020	-	
250	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	1890	Rui Neves	26/05/2020	-	
243	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	1060	Rui Neves	26/05/2020	devolveram 280 batas+220	
238	CML	DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (DRH)	8	Batas descartáveis certificadas	10	Rui Neves	26/05/2020	-	
256	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	20	Rui Neves	27/05/2020	-	
254	CML	DIVISÃO DE SERVIÇOS VETERINÁRIOS MUNICIPAL (DSV)	8	Batas descartáveis certificadas	6	Rui Neves	27/05/2020	DSV	
259	CML	CÂMARA MUNICIPAL (CM)	8	Batas descartáveis certificadas	30	Rui Neves	28/05/2020	-	

Acresce ainda, a nível da organização da Divisão (DSSOAP), a definição do Procedimento Interno específico - **ver novo anexo** - Procedimento entrega EPI DM COVID19, relativamente à matéria da gestão dos stocks, concretamente os seguintes aspetos de indiciadores de controlo:

- Especificação das tarefas a diligenciar;
- Responsabilidades atribuídas;
- Designação dos técnicos adstritos;
- Calendarizações e periodicidades de entregas;
- Documentação necessária;
- Mapas a preencher.

CÂMARA MUNICIPAL

O desenvolvimento de Formulário de Entrega de Material (**novo anexo**), demonstra também, inequivocamente "a documentação de controlo", em conjunto com exemplo de um protocolo de entrega/receção **(novo anexo)**, a que se refere o ponto 354.

III – Conclusão

O Município de Loures, sempre se pautou pelo cumprimento escrupuloso da Lei nas suas diversas áreas de atuação, mais concretamente quanto às matérias aqui em causa pelo cumprimento do disposto no DL 10-A.

Sem embargo,
não pode de modo algum ser ignorado o contexto vivido na altura, de perturbação social e económica, fruto da situação pandémica da doença Covid-19, o qual, obviamente, teve reflexos profundos em várias áreas de atuação do Município de Loures, sendo certo que o maior foco do Município era dar resposta a necessidades urgentes e inadiáveis aos cidadãos do seu território, Instituições de Apoio Social e seus trabalhadores, com o objetivo de afastar o risco iminente em que se encontravam.
Não podemos , na apreciação concreta das praticas seguidas, ignorar que alegadas desconformidades que se possam ter verificado nos procedimentos por si desenvolvidos apenas terá ocorrido pelas razões supra descritas, sem que qualquer procedimento que se venha a concluir como menos correto, foi realizado sem qualquer intenção ou consciência dos órgãos e serviços do Município de estar a incumprir as disposições normativas, estando convictos todos os intervenientes que atuaram de forma a não beliscar os princípios da contratação pública, da igualdade, não discriminação, transparência, proporcionalidade e da concorrência, e convicção que o momento era excecional e de risco para todos , vivíamos nesse tempo um verdadeiro estado de necessidade em que tudo tinha de ser feito de forma célere e que eventualmente levou a interpretações que agora se possam entender como menos corretas.

Face ao apresentado o município de bom grado receberá e aplicará as recomendações Relatadas.

MUNICÍPIO DE LOURES

CÂMARA MUNICIPAL

Certos, que, a pronúncia ora efetuada possa contribuir para o cabal esclarecimento de Vossas Excelências.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara

Assinado por: RICARDO MANUEL DE BRITO AÇO LEÃO
Data: 2022.05.09 17:04:18+01'00'
Certificado por: **Secretaria-Geral do Ministerio da Administracao Interna.**
Atributos certificados: **Presidente da Câmara Municipal de Loures.**

CHAVE MÓVEL

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES; MANDATO 2017-2021

Exma. Senhora
Dra. Helena Cruz Fernandes
Ilustre Auditora-Coordenadora do
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

Carta registada
Azeitão, 18 de maio de 2022

Assunto: Contraditório pessoal – Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração local
– V/Refª: Proc. nº 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção DA IX

Exma. Auditora-Coordenadora:

BERNARDINO JOSÉ TORRÃO SOARES, citado, no âmbito do processo em epígrafe, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Loures no mandato de 2017-2021, para se pronunciar, querendo, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria à margem referenciado, vem dizer a V. Exa. o seguinte:

I – Questão prévia

O signatário não exerce qualquer cargo na atual governação da autarquia, e admite que esta também se pronuncie, institucionalmente, quanto aos factos objeto deste processo. Neste sentido e pressuposto, dá-se por reproduzido tudo quanto seja referido pelo atual executivo na sua resposta, ou pelos demais intervenientes, em abono das decisões sindicadas, assim como aquilo que conste dos documentos oficiais instruídos.

II – Enquadramento

A presente auditoria tem por objeto principal a sindicância de um conjunto de contratos celebrados pelas autarquias locais, ao abrigo do regime excecional de contratação pública consagrado no artigo 2º do Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março, de acordo uma metodologia assente em três parâmetros de controlo (v. ponto 33 do relato): (i) fundamentação

da aquisição, através do ajuste direto; (ii) análise comparativa entre os termos e condições procedimentais e a execução, física e financeira, dos contratos; (iii) registo contabilístico das operações e prática de diligências de controlo interno.

Relativamente ao Município de Loures, e ao mandato do aqui signatário, são questionados oito contratos – que assim se descrevem:

Quadro I - Município de Loures – Universo de contratos

Ref.	Bem/Serviço/Empreitada	Data do contrato	Valor
34	Máscaras sociais	08/05/2020	332 400,00 €
47	Máscaras sociais	02/07/2020	115 500,00 €
49	Máscaras sociais laváveis e reutilizáveis	03/07/2020	112 000,00 €
51	Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas	09/07/2020	135 500,00 €
53	Bens alimentares e outros	16/07/2020	700 000,00 €
59	Bens alimentares e outros	04/09/2020	74 500,00 €
70	Trabalhos de manutenção-Pavilhão Paz e Amizade	24/11/2020	199 988,00 €
85	Bens alimentares e outros	13/03/2021	300 000,00 €

Em termos preambulares, sublinha-se, perentoriamente, o seguinte:

1. O signatário sempre pautou a gestão dos assuntos da sua responsabilidade de acordo com parâmetros de absoluto rigor e exigência, designadamente quanto ao cumprimento escrupuloso do Direito;
2. Sem prescindir da firme convicção da regularidade das condutas adotadas, naturalmente, será de boa-fé reconhecer que a interpretação do Direito revestiu dificuldades, complexas e singulares, no quadro de extrema volatilidade e incerteza que caracterizou a produção da "legislação Covid" e as subjacentes condições sociais, económicas e sanitárias;
3. Neste consabido contexto de anormalidade, aliás, deve ainda reconhecer-se que as recomendações ou orientações técnicas produzidas em contexto de normalidade não podem ser linearmente transpostas para um estado excecional de emergência sanitária (isto é, não poderia considerar-se a interpretação e aplicação das normas de igual forma, num contexto de absoluta normalidade) – sendo que, nesse âmbito interpretativo, se impõe apreciar qualquer conjeturado incumprimento "injustificado" de recomendações, que inexoravelmente se rejeita;

4. Concretamente, na produção do regime excecional de contratação, previsto no artigo 2º do Decreto-Lei nº 10-A/2020, e no exercício dessas suas competências constitucionais de política legislativa, o legislador fez as opções públicas que entendeu ponderadas, alargando a previsão normativa do âmbito de aplicação do procedimento do ajuste direto, em absoluto rigor, pela razão material do objeto dos contratos a celebrar, conformados nos fins sabidos de natureza sanitária, sendo essa a sua razão de ser e especificidade – e, nesta lógica de especialidade face ao regime comum da contratação pública, o regime especial transitório, por opção legislativa, prescindirá de uma densificação autónoma do requisito da urgência aquisitiva, que antes se entende resultar assumido, à luz do próprio critério legal automático, sempre a entidade adjudicante vise, com o processo aquisitivo e o regime procedimental pré-contratual escolhido para o efeito, satisfazer os enunciados fins de prevenção, contenção ou mitigação da pandemia;
5. De resto, independentemente de quaisquer considerações que possam fazer-se sobre situações ou realidades preexistentes, que, porventura, pudessem justificar uma intervenção em termos comuns ou generalizados, em rigoroso abono da verdade, todos os processos de aquisição desencadeados ao abrigo do regime excecional de contratação pública tiveram por finalidade satisfazer necessidades no estrito âmbito da pandemia Covid 19, na medida do necessário e, em certos casos, com extrema urgência e de acordo com as escolhas e decisões das próprias autoridades de saúde competentes (alheias à decisão do Município de Loures), portanto, subsumíveis e subsumidas na previsão normativa do regime excecional.
6. Por fim ressalva-se que sem prejuízo da função de coordenação, genericamente atribuída ao Presidente da Câmara - as matérias em análise a decisões do Município de Loures tomadas ao abrigo e no quadro da delegação de competências dos Senhores Vereadores do respetivo pelouro.

Considerando o exposto e dando por reproduzido aquele que se admite ser o sentido da pronúncia institucional da Autarquia:

III – Do âmbito do Relato e das conclusões relativas aos contratos em que é entidade adjudicante o Município de Loures

Conforme se identifica no Relato, em março de 2020, e nos meses seguintes, período que abrange os procedimentos sob análise, face à proliferação de forma generalizada da doença COVID-19, que veio a ser declarada pela Organização Mundial de Saúde como pandemia, viveu-se um período conturbado gerado não só, pelo ambiente de alarme social face ao desconhecimento da doença e seus reais impactos, mas também, pela vulnerabilidade social, laboral e económica de muitas famílias decorrente da perda de rendimentos.

Por outro lado, e conforme bem notado pelos Senhores Auditores, as entidades públicas viram-se confrontadas com a necessidade imperiosa e urgente de adoção de medidas de segurança no combate à pandemia, uma prioridade absoluta, em conformidade com as regras sanitárias definidas pela Direção Geral de Saúde. Foi necessário um grande esforço para operar num mercado incerto e altamente "especulativo", com falta de disponibilidade de equipamentos e materiais**.**

A acrescer que, com a necessidade de implementação, de forma repentina, do teletrabalho criou-se um contexto que limitou, e muito, as condições normais de trabalho implicando a respetiva reorganização súbita e inopinadamente, o que pode ter causado constrangimentos nos procedimentos e mecanismos de controlo já usualmente implementados.

Ademais, não pode deixar de se referir que no período inicial da pandemia a produção legislativa se caraterizou pela publicação (quase) diária de nova legislação, entre eles o DL 10-A, nas mais diversas áreas de atuação dos Municípios o que, por sua vez, veio acrescentar complexidade a um contexto já por si atribulado.

Não obstante o notório contexto adverso, o Município de Loures – sublinha-se, mesmo no período conturbado e excecional que se viveu no âmbito da pandemia, sempre procurou pautar a sua conduta pelo cumprimento escrupuloso da Lei, mais concretamente, e com relevância para o que aqui se analisa, pela observância das previsões legais em matéria de contratação pública excecional, pese embora, a conjuntura excecional que se vivia, com as contingências já acima identificadas.

Assim, embora se reconheçam algumas dificuldades na interpretação e aplicação das normas aplicáveis, tal nunca ocorreu com o propósito de se furtar ao cumprimento da lei, nem sequer de prejudicar a concorrência e/ou outros princípios estruturantes da contratação pública.

Na realidade, o que determinou e condicionou os procedimentos em apreço, como aliás, toda a vida no País e em todo o mundo, foi e é o momento perfeitamente extraordinário e único no mundo, com uma pandemia mundial que obrigou à readaptação de procedimentos de trabalho e de uma imperativa e imprescindível resposta para a proteção da população, evitando o mais rapidamente, e o melhor possível, riscos que a situação pandémica criou, não sendo possível exigir procedimentos diferentes.

De um modo muito genérico são apresentadas as seguintes observações quanto aos contratos celebrados pelo Município de Loures e melhor acima identificados no Quadro I:

A. A primeira observação apresentada reporta-se à falta de observância do requisito da **verificação do nexo causal da aquisição pretendida com a pandemia**, no ajuste direto para a realização de "Trabalhos de Manutenção Corretiva no Pavilhão Paz e Amizade" (Ref. 70). (Ponto 4.1.1.1 subalínea ii)).

B. No que respeita à verificação do **requisito legal da urgência imperiosa**, nos contratos com as referências 47 e 85 (máscaras sociais e bens alimentares e outros), verificou o TdC que a adjudicação se prolongou no tempo, sendo difícil sustentar que a aquisição foi urgente. Naqueles processos constatou terem decorrido mais de 40 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação. (Ponto 4.1.1.2 do Relato).

C. Quanto à verificação do **requisito da estrita necessidade,** isto é, a exigência de cautela na duração do contrato celebrado e na fixação das quantidades e características dos bens a adquirir, o TdC identificou algumas contingências na definição de necessidades no contrato de Aquisição de Bens Alimentares à SOGENAVE, referência 53, (Ponto 4.1.1.3 do Relato).

D. No que concerne ao cumprimento das **orientações e recomendações** de adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, ou consultas preliminares, constatou o TdC que o Município de Loures não terá observado as mesmas, tendo em conta o nº de contratos e valores acumulados de adjudicação à empresa SOGENAVE, S. A. referências 53, 59 e 85 (Ponto 4.1.2 do Relato).

E. No que respeita a **condições de faturação e pagamento,** o TdC refere a necessidade de, nos processos de contratação, existir a prática de ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e a liquidação dos respetivos valores, sobretudo nas situações em que é emitida mais do que uma fatura, referências 34, 49, 53, 59, 70 e 85 (Ponto 4.2.4 do Relato).

F. Outro aspeto sujeito a verificação foi o da **execução física dos contratos**, tendo o TdC constatado evidências de que o começo das prestações contratuais ocorreu antes da adjudicação. No caso do Município de Loures tal terá ocorrido nos procedimentos com as referências 51 (Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas) e 53 (Bens alimentares e outros) - (Ponto 4.2.5 do Relato).

G. Por fim, no que respeita à **qualidade documental e registos de controlo,** e com referência aos contratos celebrados entre o Município de Loures e a SOGENAVE S.A., o TdC constatou que nos dois primeiros procedimentos é feita menção a guias de remessa que são omissas quanto ao procedimento a que respeitam e no

procedimento seguinte essa indicação já era dada na maior parte dos casos, contudo verificou existirem incongruências entre algumas faturas e respetivas guias de remessa (divergências guias/faturas).

De todos os factos supra descritos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira os factos descritos em A e F, diz-se os primeiros pela adoção de ajuste direto com base em fundamentos que não se verificaram e os segundos pela preterição do procedimento legalmente exigido e pela violação de regras de realização de despesa pública e execução dos orçamentos.

IV – Análise das considerações e conclusões formuladas pelo TdC

No que respeita à primeira observação apresentada referente à falta de observância do requisito da **verificação do nexo causal da aquisição pretendida com a pandemia**, no ajuste direto para a realização de "Trabalhos de Manutenção Corretiva no Pavilhão Paz e Amizade" (Ref. 70). (Ponto 4.1.1.1 subalínea ii)).

No que ao caso concreto diz respeito – e sem prejuízo da necessidade relativa à execução de trabalhos de remodelação no equipamento municipal em questão (Pavilhão Paz e Amizade, em Loures), concretamente, em matéria de segurança e saúde, onde se inserem deficiências estruturais, nas instalações sanitárias, balneários e sistema de ventilação de algumas áreas do equipamento desportivo, a qual foi detetada pelos serviços municipais em momento prévio à formação do procedimento pré-contratual adotado –, **a verdade é que a intensa atividade desenvolvida no Pavilhão Paz e Amizade, no âmbito do combate à pandemia, levada a cabo pela ARS, no período de Junho a Agosto de 2020, através da utilização de produtos químicos específicos de limpeza e desinfeção, altamente corrosivos, aceleraram, manifesta e irremediavelmente, o desgaste e degradação dos equipamentos e materiais no local, sobretudo o pavimento e os blocos sanitários.**

Aliás, no âmbito do procedimento, e com o claro objetivo de decidir corretamente o procedimento, foi solicitado parecer ao Departamento de Recursos Humanos/Divisão de Segurança, Saúde Ocupacional e Apoio Psicossocial (DRH/DSSOAP) e, depois da obtenção do mesmo, entendeu a Administração Municipal, com o devido respeito, que é muito, que os pressupostos e fundamentação exigíveis para recorrer ao regime previsto do Decreto-Lei nº 10-A/2020 se encontravam preenchidos.

Assim, afigurar-se-ia precipitada a análise desta aquisição num sugerido contexto de retificação de patologias anteriores à pandemia, designadamente quando se reconheça, como se impõe reconhecer, por um lado, que a utilização do espaço em causa, e a sua adequação e conveniência para os fins subjacentes de natureza sanitária, resultou de expressa indicação da

entidade governamental competente (ARS), e, por outro lado, nesse preciso âmbito, que a obra realizada incidiu sobre aspetos relacionados com a utilização do espaço para tais fins específicos, e não sobre qualquer conjeturada intervenção estrutural do edifício, de acordo com os seus fins comuns.

Já quanto à verificação do **requisito legal da urgência imperiosa**, nos contratos com as referências 47 e 85 (máscaras sociais e bens alimentares e outros), o TdC considerou que a adjudicação se prolongou no tempo, sendo difícil sustentar que a aquisição foi urgente por terem decorrido mais de 40 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação, no primeiro caso 50 dias e, no segundo 41 dias.

A este propósito cumpre referir que no Manual de Apoio à Contratação Pública do Município de Loures, encontra-se previsto que os ajustes diretos tenham uma tramitação média entre 10 e 40 dias, a Consulta Prévia entre 15 e 60 dias e o Concurso Público entre 45 e 60 dias (quando com publicação no DRE) e entre 90 a 180 dias (quando com publicação no DRE e no JOUE) e o Concurso Público Urgente entre 20 e 30 dias.

Ora, a constatação de que os procedimentos em causa ultrapassaram, ainda que por poucos dias – 1 e 10 dias – os tempos máximos previstos, justifica-se pelo contexto vivido na altura de crise pandémica, com a consequente desestabilização social e económica e a introdução, quase abrupta, do teletrabalho, com o trabalho a ser realizado à distância, o que, naturalmente, impôs a adaptação dos recursos humanos a esta nova realidade, a alteração de procedimentos e outro ritmo processual e procedimental, sem descurar o cumprimento das obrigações legais, que por si só justificam o atraso verificado não obstante a urgência dos procedimentos devidamente fundamentada nas informações dos serviços que despoletaram os procedimentos aquisitivos.

Ademais, sempre se dirá que, muito possivelmente, a oportunidade dos processos aquisitivos seria ainda mais prejudicada nos demais procedimentos com cariz concorrencial, não só pela mesma ordem de razões identificadas no parágrafo anterior, mas também pela sua maior complexidade procedimental e respetivas vicissitudes, razão pela qual, consciente da urgência dos procedimentos e as contingências que se deram a conhecer, o Município adotou o regime excecional previsto no DL 10-A, tendo em conta que os visados fins da prevenção ou contenção da pandemia se subsumiam na previsão normativa do regime, de molde a garantir o fornecimento dos bens em causa, no mais curto espaço de tempo, sem que, com isso, pretendesse, de modo algum, furtar-se ao cumprimento das disposições legais nesta matéria.

De resto, como reconhece o TdC no seu relato, e sublinha a nossa doutrina mais autorizada, as mencionadas finalidades de prevenção ou contenção da pandemia constituem, em si mesmas, a densificação legal (automática) do critério geral da urgência imperiosa,

previsto na alínea c) do nº 1 do artigo 24º do CCP, assim se distinguindo os dois regimes, portanto, pelo âmbito do objeto contratual – não existindo dúvida, nesta análise, de que o contrato sindicado, de facto, visou satisfazer aquelas especiais necessidades de natureza sanitária.

Quanto à verificação do **requisito da estrita necessidade,** isto é, a exigência de cautela na duração do contrato celebrado e na fixação das quantidades e características dos bens a adquirir, estando em causa o contrato de Aquisição de Bens Alimentares à SOGENAVE, referência 53 (Ponto 4.1.1.3 do Relato) e ao cumprimento das **orientações e recomendações** de adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, ou consultas preliminares, constatou o TdC que o Município de Loures não seguiu as mesmas, tendo em conta o número de contratos e valores acumulados de adjudicação à empresa SOGENAVE, S. A. A. referências 53, 59 e 85 (Ponto 4.1.2 do Relato), remete-se para os esclarecimentos já prestados ao TdC, através de correio eletrónico dirigido ao Senhor Auditor, Dr. Luís Teiga Barros, no dia 20 de janeiro de 2022, às 13h48m, assim como para as informações de serviço oportunamente remetidas ao TdC, que fundamentam a urgência imperiosa e a estrita necessidade, assim como o critério que presidiu à fixação dos preços base unitários – devendo, uma vez, sublinhar-se a relação de especialidade e o contexto de excecionalidade imanente à aplicação da legislação Covid.

Quanto à referência 51 (ponto 219) diz o TdC que a "…ausência de levantamento da necessidade, serviu como ignição ou evento prévio à proposta comercial…". Aqui, justificar-se-á clarificar o que, em momento anterior, não foi evidenciado, induzindo à presente ilação, ou seja, a alegada ausência de planeamento, sem a devida aferição da necessidade e consequente "imposição" da parte entidade a quem veio a ser adjudicado.

Em abono da verdade, nestes primeiros meses da pandemia, o que sucedeu foi uma patente escassez de mercado e ausência destes bens - a par das máscaras, álcool gel e álcool a 70%, ou equipamentos de proteção individual como fatos, batas e cobre botas. À referida (e notória) escassez, juntou-se a especulação de preços e a incerteza quanto à certificação dos materiais. Esta foi como se sabe, a realidade com a qual a Administração Pública se confrontou no contexto da comercialização destes equipamentos em concreto.

Na instrução deste processo, como tantos outros desenvolvidos, verificou-se a preocupação de apurar no mercado o melhor preço, certificação e capacidade de resposta de fornecimento célere, tanto mais que o Município tinha vindo a sofrer a pressão de cedência destes EPI's, por exemplo, às instituições sociais, designadamente, lares (por exemplo, de abril a maio 2020, o Município entregou 20.071 unidades).

Por outro lado, a necessidade veio a intensificar-se neste período, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 33-C/2020, de 30 de abril, em que foi aprovada uma estratégia gradual do levantamento das medidas de confinamento. Faz parte do conjunto destas medidas a reabertura dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, no dia 1 de junho de 2020 e, até em momento anterior, ainda no decorrer dos mês de maio, a abertura de creches e orientações emanadas no que concerne aos procedimentos a realizar em termos de limpeza e desinfeção de equipamentos e instalações escolares (impondo-se a utilização destes artigos em concreto – bata descartável e cobre botas).

Esta estrita necessidade impôs-se, considerando a responsabilidade da entidade empregadora (CMLoures) na disponibilização de equipamento de proteção ao universo dos trabalhadores com funções operacionais integrados nos estabelecimentos escolares do Município.

Data	Entidade	Conteúdo	Notas
30/04/2020	Conselho de Ministros	Estratégia gradual do levantamento das medidas de confinamento	Reabertura dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, no dia 1 de junho de 2020
11/05/2020	Informação da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares	Limpeza e desinfeção de superfícies em ambiente escolar no contexto da pandemia Covid-19	Refere que em termos de equipamento de proteção individual, entre outros, deve ser utilizada bata descartável e cobre botas
22/05/2020	CMLoures	Guia pratico – estabelecimentos escolares	Documento elaborado para disponibilizar aos trabalhadores operacionais responsáveis pela limpeza e desinfeção nas escolas e que receberam formação pelos técnicos da DSSOAP em que se apresenta a necessidade de utilização de bata descartáveis e cobre botas no respetivo contexto de trabalho

Em 18 de maio, em comunicação interna, foi dada nota ao Sr. Vereador responsável pela área, de que o Município apenas dispunha de 2.000 batas em stock e de que inexistiam cobre botas disponíveis.

Na instrução do processo foram questionadas várias empresas, sendo que, das três que apresentaram resposta, uma delas apresentou valores superiores e a outra, não evidencia a certificação do material, conforme exigência dos normativos em vigor.

O que se pretende ilustrar no email datado de 02 de junho de 2020, anexado oportunamente pelo Município de Loures, junto da empresa Celeste Nogueira Unipessoal Lda., foi a consulta ao mercado e, sobretudo, a aferição da capacidade de resposta deste, de modo a possibilitar a entrega contínua de batas em conformidade com orientações emanadas pela DGS e demais obrigações conforme acima explanado, o que terá dado a errónea sugestão de que é a empresa que define as quantidades de que a Autarquia necessitaria, e não o contrário.

Contudo, não foi isto que sucedeu, já que houve efetivo planeamento por parte do Município, atendendo às entregas realizadas até ao momento, as necessidades evidenciadas com a reabertura dos estabelecimentos escolares e o habitual encerramento das unidades de produção, por motivo de férias, o que poderia comprometer a possibilidade de entrega destes bens, sobretudo, no início do novo ano letivo, tendo sido com base nestes pressupostos que se redefiniram as quantidades em 30.000.

No que respeita a **condições de faturação e pagamento** e à necessidade de existir a prática de ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e a liquidação dos respetivos valores com a emissão de fatura, cumpre começar por referir que, quer nos contratos reduzidos a escrito, quer nas Notas de Encomenda remetidas aos fornecedores/prestadores de serviços, vem expressamente identificado o número de compromisso, obstando desse modo a que nenhum pagamento possa ser realizado, sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido, uma vez que, ainda que o compromisso não venha referido na fatura, a Divisão responsável pelo pagamento das faturas não realiza qualquer pagamento das mesmas sem antes se assegurar da existência de compromisso para a despesa em causa.

Pese embora se reconheça como boa prática, facilitadora das tarefas de controlo e conferência, a indicação, nas faturas, do número do compromisso, a verdade é que tal não resulta de imperativo legal uma vez que, como se refere no Relato, a ausência de indicação do número de compromisso apenas tem como consequência legal que os agentes económicos não possam reclamar das entidades adjudicantes o respetivo pagamento (artigo 9.º/2 da Lei n.º 8/2012) – bem entendido, se não puder determinar-se esse efetivo registo contabilístico.

Outro aspeto sujeito a verificação foi o da **execução física dos contratos**, tendo o TC constatado evidências de que o começo das prestações contratuais ocorreu antes da adjudicação. No caso do Município de Loures tal terá ocorrido nos procedimentos com as referências 51 (Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas) e 53 (Bens alimentares e outros) - (Ponto 4.2.5 do Relato). Neste conspecto cabe dizer que, conforme melhor decorre dos respetivos processos, oportunamente remetidos a esse Tribunal, todo o procedimento pré-contratual desenrolou-se em estrita obediência das disposições legais do DL 10-A/2020 e outras normas legais aplicáveis.

No caso das “Batas impermeáveis descartáveis e cobre botas” a receção dos bens foi feita diretamente pelo serviço requisitante (DRH/DSSOAP). Para melhor perceção, e conforme tabela infra, a tramitação do processo no Webdoc (E/55528/2020) foi a seguinte:

02/06/2020	Email de consulta à empresa	Email já apresentado e sobre o qual há acordo prévio por parte do órgão com competência para autorizar a despesa, datado de 05/06/2020

08/06/2020	Elaboração Informação E/55528/2020	
08/06/2020	CDSSOAP	
08/06/2020	DDRH	
09/06/2020	VEREADOR GC	Despacho
09/06/2020	DDRH	
15/06/2020	DCA	
16/06/2020	DDRH	Devolução - requisição por autorizar
16/06/2020	DCA	PAQ 52808
17/06/2020	DPCA	Cabimento 2120/2020
18/06/2020	DCA	P/ instrução do procedimento
19/06/2020	DCA	consulta à entidade
23/06/2020	DCA	REQ 2796/2020
25/06/2020	DCA	Projeto de decisão de adjudicação
29/06/2020	DGF	REQ 2796/2020 Comprometida
30/06/2020	NAT	
07/07/2020	VEREADOR GC	Despacho
08/07/2020	NAT	Assinado CT 140/2020
23/07/2020	DPFA	
24/07/2020	DCA	Publicitação BASEGOV
27/07/2020	DSSOAP	Para conhecimento

A fatura de 14 de julho, foi devidamente emitida após a celebração do contrato. De facto, as entregas dos artigos, conforme as datas das várias guias de transporte, foram realizadas e relacionadas de acordo com o que a produção conseguiu assegurar.

No caso dos “Bens alimentares e outros” a receção foi feita diretamente pelo serviço requisitante (DCSH/DIS) e em alguns casos foram asseguradas e geridas diretamente as entregas pelas próprias instituições beneficiárias do apoio social, sempre com acompanhamento do serviço requisitante.

Por fim, no que respeita à **qualidade documental e registos de controlo,** e com referência aos contratos celebrados entre o Município de Loures e a SOGENAVE S.A., o TdC constatou que nos dois primeiros procedimentos é feita menção a guias de remessa que são omissas quanto ao procedimento a que respeitam e no procedimento seguinte essa indicação já era dada na maior parte dos casos, contudo verificou existirem incongruências entre algumas faturas e respetivas guias de remessa (divergências guias/faturas) sendo que, quanto a esta matéria, remete-se para os esclarecimentos já prestados ao TC, através de correio

eletrónico dirigido ao Senhor Auditor, Dr. Luís Teiga Barros, nos dias 20 de janeiro de 2022 às 13h48m e 11 de março de 2022 às 16h09m.

No caso da referência 51 **e especificamente aos registos de controlo** e à alusão de que, *"…os movimentos de saída e distribuição dos bens, nomeadamente de EPI e Equipamentos de Uso Médico, não se constataram documentos de controlo…"* (ponto 354 do Relato), cumpre informar que se verificou uma preocupação de registo do material COVID19 logo desde a declaração de pandemia e o inicio dos processos aquisitivos, quer nas entradas, quer nas saídas, bem como na localização de armazenamento e da prestação de contas aos órgãos autárquicos das entregas realizadas.

A gestão deste material, dado o seu especial contexto, acabou por ser inteiramente gerido pela DSSOAP, quanto à atribuição da responsabilidade de gestão como stock específico, sem que para tal tivesse havido o devido tempo/maturidade de aprendizagem.

Embora a competência de gestão de stocks na autarquia se encontre atribuída ao DPFA/DCA, nos termos do Regulamento da Macroestrutura em vigor, a gestão dos movimentos de saída e distribuição do material COVID19, ficaram desde início da pandemia, afetos à responsabilidade da DSSOAP.

Deste modo, os movimentos referidos no ponto 354 relativamente às entregas de batas descartáveis certificadas do procedimento nº 51, constam de quadro de registos, e do qual se demonstram lançamentos das saídas, a título exemplificativo:

Ordem	Tipo Entidade	Designação Orgânica	Cód. EPI	EPI_Tabela	QTD	Entrega	Data	Observações	Observações 2
48	ACES	ARS LVT - ACES Loures Odivelas	8	Batas descartáveis certificadas	40	João Asseiceiro	03/04/2020	-	
1	Juntas de Freguesia	JF Moscavide	8	Batas descartáveis certificadas	70	Rui Neves	20/04/2020	-	
96	IPSS	Instituições sociais 4ª Entrega	8	Batas descartáveis certificadas	8520	Rui Neves	21/04/2020	Proteção civil	Instituições sociais 4ª Entrega
128	ACES	ARS LVT - ACES Loures Odivelas	8	Batas descartáveis certificadas	70	Rui Neves	29/04/2020	SMPC- ACES Loures Odivelas	
154	CML	DIVISÃO DE SERVIÇOS VETERINÁRIOS MUNICIPAL (DSV)	8	Batas descartáveis certificadas	10	Rui Neves	06/05/2020	Veterinário	
185	IPSS	Instituições sociais 5ª Entrega - Cuidar de Nós	8	Batas descartáveis certificadas	60	Rui Neves	13/05/2020	Cuidar de Nós	Instituições sociais 5ª Entrega

193	CML	DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (DRH)	8	Batas descartáveis certificadas	100	Rui Neves	14/05/2020	DRH – Creche(Lurdes levantou termómetro)	
202	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	20	Rui Neves	14/05/2020	DE - Carrinhas	
218	IPSS	Instituições sociais 6ª Entrega	8	Batas descartáveis certificadas	5165	Rui Neves	19/05/2020	-	Instituições sociais 6ª Entrega
228	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	3000	Rui Neves	25/05/2020	-	
250	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	1890	Rui Neves	26/05/2020	-	
243	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	1060	Rui Neves	26/05/2020	devolveram 280 batas+220	
238	CML	DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (DRH)	8	Batas descartáveis certificadas	10	Rui Neves	26/05/2020	-	
256	CML	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO (DE)	8	Batas descartáveis certificadas	20	Rui Neves	27/05/2020	-	
254	CML	DIVISÃO DE SERVIÇOS VETERINÁRIOS MUNICIPAL (DSV)	8	Batas descartáveis certificadas	6	Rui Neves	27/05/2020	DSV	
259	CML	CÂMARA MUNICIPAL (CM)	8	Batas descartáveis certificadas	30	Rui Neves	28/05/2020	-	

Acresce ainda, a nível da organização da Divisão (DSSOAP), a definição do Procedimento Interno específico - Procedimento entrega EPI DM COVID19, relativamente à matéria da gestão dos stocks, concretamente os seguintes aspetos de indiciadores de controlo:

- Especificação das tarefas a diligenciar;
- Responsabilidades atribuídas;
- Designação dos técnicos adstritos;
- Calendarizações e periodicidades de entregas;
- Documentação necessária;
- Mapas a preencher.

O desenvolvimento do Formulário de Entrega de Material, demonstra também, inequivocamente “a documentação de controlo”, em conjunto com exemplo de um protocolo de entrega/receção, a que se refere o ponto 354.

V – Conclusão.

A Administração do Município de Loures a que o signatário presidiu, sempre se pautou por desígnios de zelo e exigência, e pelo cumprimento escrupuloso da Lei, nas suas diversas

áreas de atuação, e, concretamente, quanto às aquisições sindicadas, pelo cumprimento do disposto no Decreto-Lei nº 10-A/2020.

Assim, no entender do signatário:

A. As situações objeto do presente relato não podem ou devem ser analisadas à margem do contexto (social, económico, sanitário, jurídico…) que caraterizou o tempo dos factos, de absoluta excecionalidade, emergente da situação pandémica da doença Covid-19 – o que, de forma óbvia e necessária, causou profunda perturbação em diversas áreas de atuação do Município de Loures, sendo certo que, nesse ambiente volátil de constantes variáveis, de sucessiva atualização das necessidades e das ponderações públicas, e de inerentes constrangimentos do mercado, o modo de agir do Município não pôde afastar-se do propósito essencial de garantir resposta a necessidades urgentes e inadiáveis dos cidadãos residentes no seu território, de Instituições de Apoio Social, e dos seus trabalhadores;
B. Igualmente, sem embargo de o signatário assumir as suas responsabilidades, conjeturáveis em abstrato, não pode deixar de ser levado em linha de conta que não exerce desde há oito meses qualquer função no Município de Loures (não tendo acesso direto a quaisquer factos e documentos), devendo, ainda, ter-se presente que as matérias ora sindicadas, foram, na sua esmagadora maioria, objeto de delegação de competências por parte do Presidente da Câmara, de então.

C. Portanto, na apreciação concreta das práticas seguidas, não será legítimo ignorar o facto de quaisquer eventuais desconformidades (que, reitera-se, se desconhecem e refutam) e, agora interpretadas e imputadas, se haveriam de considerar verificadas num contexto de absoluta excecionalidade e anormalidade, revestido de riscos imanentes para todos, conformado como verdadeiro estado de necessidade (se fosse o caso, e sem conceder, com preterição das regras aplicáveis, ou da melhor/normal aplicação das regras (artigo n.º 3/2 do CPA) em que, acima de tudo, se exigiam à administração respostas céleres e efetivas para salvaguarda das necessidades públicas e da comunidade.
D. Tal consecução, porventura, com a reflexão própria do tempo, poderia hoje justificar pontuais ajustamento, mas sem que qualquer procedimento que, hoje, se viesse a concluir como sendo menos correto possa induzir qualquer suposto juízo de censura ético-jurídica, ou de intenção ou consciência dos órgãos e serviços do Município-
E. Aliás, bem pelo contrário, tais serviços, mesmo no referido estado de reconhecida premência, sempre pretenderam cumprir as disposições normativas aplicáveis,

respeitando os princípios gerais da contratação pública, designadamente, os da igualdade, não discriminação, transparência, proporcionalidade e da concorrência.

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos.

Bernardino José Torrão Soares

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE MAFRA

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

A correspondência deverá ser dirigida ao Presidente da Câmara

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. DA REPÚBLICA, N.º 65
1050-159 LISBOA

Sua referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência	Data
Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX	13/05/2022	Saída/2022/10104 27.1.9/2022/19	20/05/2022

Assunto: **Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)**

Relativamente ao assunto em epígrafe e na sequência da receção da comunicação efetuada por correio eletrónico, em 13 de maio de 2022, através da qual foi dado conhecimento de que a Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, Maria dos Anjos Capote, concedeu ao Município de Mafra a prorrogação do prazo, até ao dia 23 de maio de 2022, inclusive, para o exercício do direito de pronúncia sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria enviado a esta autarquia, bem como para juntar os documentos julgados pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, e cuja referência é o Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX, cumpre, sem primeiramente olvidar o agradecimento da prorrogação do prazo conferida, **oferecer as correspondentes informações, os esclarecimentos e apresentar os documentos**, **seguintes**, atentos **os termos e as questões suscitados nos pontos do Relato da Auditoria**, que a seguir se transcrevem:

Pronúncia sobre as seguintes matérias:

4.2.4. Condições de faturação e de pagamento

280. Considera-se importante fazer referência a uma importante prática de controlo que trata da ligação entre o processo de despesa relacionado com o procedimento e a liquidação dos valores referentes à prestação contratual (normalmente expressa numa fatura).

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

281. A adoção desta prática torna as operações mais rastreáveis e transparentes pois permite fazer uma associação rápida e direta entre o compromisso orçamental e a liquidação das prestações contratuais, sendo ainda mais premente quando determinado contrato dá origem a sucessivas faturas.

282. Com essa ligação expressa na documentação de suporte às operações, promove-se agilidade, segurança e controlo aos atos de conferência e pagamento, assegurando-se que nenhum é realizado sem dotação ou compromisso registado.

283. Analisada a documentação relativa às 86 aquisições, verificou-se que o caderno de encargos de procedimentos lançados pelos municípios de (...) Mafra [identificado pelo Tribunal de Contas como sendo o *procedimento 38*, referindo-se, em concreto, ao procedimento de "Aquisição do serviço de refeições (congeladas; em sistema *cook freeze*), para crianças dos jardins de infância e alunos do 1.º ciclo do ensino básico, com Escalão A e B de Ação Social Escolar, em tempos de Pandemia por Covid-19", com convite à entidade Consórcio ICA-Indústria e Comércio Alimentar, S.A e Nordigal - Indústria e Transformação Alimentar, S.A., cujo contrato foi celebrado, em 20/05/2020, no valor de €223.511] ***(...) não fazem referência expressa à adoção desta prática como condição de faturação e pagamento.***

284. Na verdade, este requisito é mais do que um mero procedimento de controlo ou uma boa prática. Ele obteve previsão legal na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), designadamente no n.º 2 do artigo 9º da Lei n.º 8/2012, de 21.02.

Ora com o respeito que esse Venerando Tribunal nos merece, que é muito, parece-nos que a eventual previsão do número de compromisso no caderno de encargos, para os efeitos expendidos, não constitui um *requisito* com *previsão legal* na norma referida, da LCPA. Aliás, como muito bem esse Tribunal estatui imediatamente a seguir (cf. Ponto 285 do Relato), *De acordo com esse preceito, os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de liquidação contenha um número de compromisso válido e sequencial, não poderão reclamar das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma*.

Na verdade e em bom rigor, a LCPA estipula tão-só, para esse efeito, no n.º 3 do seu artigo 5.º, que *Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para*

todos os efeitos, nulos, preceito legal que o Município de Mafra cumpriu, assim, integralmente para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da LCPA, como é possível verificar, por um lado, considerando, desde logo, a Cláusula 5.ª do **Contrato n.º 71/2020**, em anexo, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais (**Documento n.º 1**), na qual se encontra plasmada a informação de compromisso assegurada (n.º 3719, do ano de 2020 – **Documento n.º 2**, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais) e, por outro, a **Encomenda ao Fornecedor** (ECF), também em anexo, que se dá por integralmente reproduzida, para todos os efeitos legais (**Documento n.º 3**), que integra essa mesma informação de compromisso.

Cumprirá, nesta oportunidade, ainda realçar que o caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar [cf. n.º 1 do artigo 42.º e alínea c) do n.º 2 do artigo 96.º, ambos do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual], pelo que nos parece que a inserção do n.º de compromisso no **Contrato n.º 71/2020, reduzido a escrito**, sempre dispensaria a (defendida) inclusão no caderno de encargos, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da LCPA.

Por sua vez, através do documento **ECF** e propugnando as boas práticas de controlo financeiro e da garantia do fornecimento ou da execução da prestação contratual que vem assegurando ao longo dos anos[1], o Município de Mafra tem o cuidado de solicitar aos fornecedores/ cocontratantes que as faturas (ou documentos equivalentes) a emitir integrem, designadamente, esse mesmo número de compromisso, advertindo-os, ademais, como se extrai da análise deste específico ECF, *que o não cumprimento deste requisito, implicará a devolução da fatura ou documento equivalentes por parte da entidade adjudicante.* Toda esta informação foi, ademais, aditada aquando do **Envio de Nota de Encomenda** através da plataforma da contratação pública em uso – cf. **Documento n.º 4**, em anexo, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais.

---

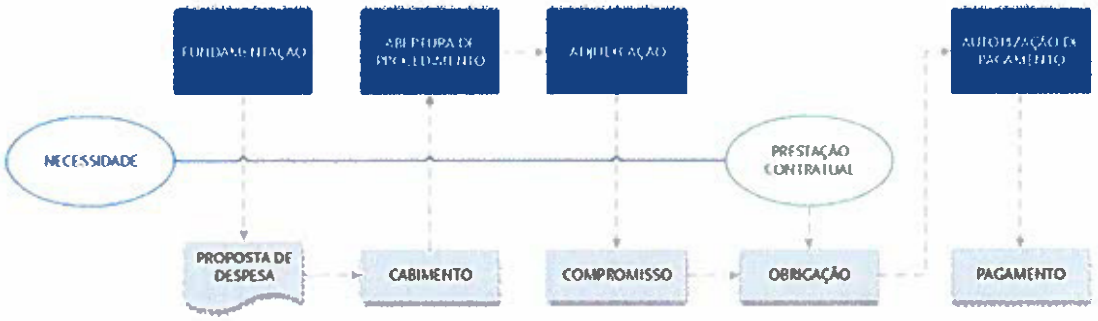
1 Pelo menos desde 2002, cumprindo o instituído no POCAL e conforme anterior ERP (*Enterprise Resource Planning*), através do envio do documento REC (Requisição Externa Contabilística) e, atualmente, com a implementação do SNC-AP e com o novo ERP, o referido documento ECF (Encomenda ao Fornecedor).

Caso esse Venerando Tribunal assim não entenda, ou considerar não ser (quando muito, procedimentalmente) suficiente, sempre cumprirá fazer notar, por dever de cautela, que este Município cumpre os limites legais de endividamento e as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), circunstâncias que desde 2018 o exime do âmbito de aplicação da LCPA na ótica do designado *desvio*, por força da aplicação das Leis do Orçamento do Estado aprovadas nos últimos anos.

4.2.5. Execução física dos contratos

288. Em termos simplificados, os procedimentos (mesmo os celebrados sob a égide do regime excecional) obedecem, no âmbito das regras de contratação pública e de realização de despesa, ao seguinte encadeamento.

Figura 7 – Fases do procedimento e da despesa

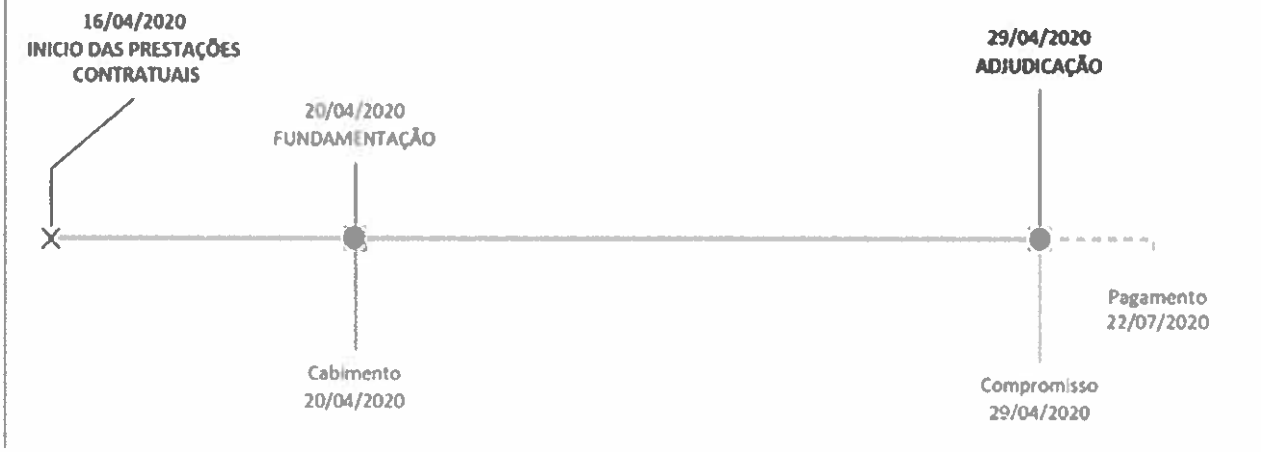


Fonte: Elaboração própria

289. Na análise efetuada às fases da formação do contrato e da sua execução, embora por vezes fosse difícil identificar, com rigor, o começo das prestações contratuais, em documentação relativa a 20 procedimentos constataram-se evidências de que se tenham iniciado antes da adjudicação e, desses, em 17, antes mesmo da abertura do procedimento ou da verificação de cabimento orçamental.
(...)

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

38	Refeições escolares	Município de Mafra	223 511	16/04/2020	29/04/2020



(...)

290. O regime excecional de contratação pública prevê, no n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, que os contratos possam produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, mas não conferiu a prerrogativa de tal poder ocorrer antes.

291. Ainda que se esteja no âmbito da contratação pública emergencial com recurso ao ajuste direto de urgência imperiosa, continua a ser obrigatória a adoção de um conjunto de atos e Formalidades documentalmente suportados para a formação de um contrato, exigindo-se, com referência ao início das prestações contratuais, procedimento pré-contratual e prévia adjudicação.

292. Ora, o que ocorreu nos casos identificados não foi mais do que a formalização de atos tendentes a constituir uma realidade que já estava encetada. Pode mesmo concluir-se que nos casos em apreço não estamos, em substância, perante atos de formação de contratos, mas sim de uma aquisição direta conformada posteriormente a um procedimento de ajuste direto. Em certo sentido, uma aparência de procedimento.

293. Há que relevar que esta prática se verificou não apenas no período inicial da pandemia mas também ao longo do segundo semestre de 2020 e início de 2021.

294. Esta prática consubstancia uma completa inobservância do disposto na Parte II do CCP e do próprio regime excecional de contratação pública.

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

Quadro 7

A preterição total do procedimento legalmente exigido, consubstancia eventual nulidade dos atos praticados, atenta a alínea l) do n.º 2 do artigo 161º do CPA, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da alínea l) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

295. Quanto às regras de realização de despesa, de acordo com a NCP26, o seu ciclo orçamental deverá obedecer às seguintes fases executadas de forma encadeada: (...)
296. Dito por outras palavras, exige-se que as informações de cabimento e de compromisso sejam prévias à despesa. O que, nos casos expostos, não sucedeu.
297. Ora, o facto de as prestações contratuais se terem iniciado antes do lançamento do procedimento afastou o cumprimento de requisitos relativos ao ciclo orçamental da despesa, bem assim como a sua compaginação com a tramitação procedimental da contratação. Em consequência, nos procedimentos identificados no Quadro 7, o início das prestações contratuais ocorreu antes de uma decisão expressa pelos órgãos competentes devidamente suportada em declarações de cabimento e/ou compromisso orçamentais.
298. As práticas cronologicamente descritas configuram, igualmente, uma violação das regras orçamentais de realização de despesa pública, nomeadamente no contexto do SNC-AP, NCP26, bem como no quadro das regras aplicáveis à assunção de compromissos previstas na Lei n.º 8/2012, de 21.02 e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.

Quadro 7

A violação das regras de realização de despesa pública, consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

299. Ainda assim, fazem-se notar diferenças de abordagem nos diferentes procedimentos. Enquanto as informações e as peças dirigidas à formação dos contratos relativos aos procedimentos 14, 26 e 27 assumem expressamente a natureza retroativa

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

de parte das prestações, os lançados pelos municípios de (...) Mafra, (...), essa circunstância é omitida e os termos contratuais cronologicamente iludidos.

Ora compulsados os elementos do procedimento visado e **contrariamente ao expendido no Relato, que remete o início das prestações contratuais para o dia 16 de abril de 2020** – face à fundamentação e cabimento datados de 20 de abril de 2020 e ao compromisso e adjudicação datados de 29 de abril de 2020 –, constata-se, na verdade, de forma clara e sem qualquer omissão, o seguinte:

- O **Despacho de abertura do procedimento e de aprovação do Convite e Caderno de Encargos**, foi exarado e subscrito a 20 de abril de 2020, em concordância com os fundamentos de facto e de direito constantes da **informação n.º 2020/5121**, da Divisão de Gestão Financeira e Património, a qual indica, no seu ponto 5, o *Prazo para a execução do contrato: Entre 21 de abril a 26 de junho de 2020* (baseada, por sua vez, na **informação/2020/5038**, de 17 de abril de 2020, junta, do serviço requisitante, subscrita pela Exma. Sra. Chefe da Divisão de Educação e Juventude, que também indica o *Período para fornecimentos: Entre 21 de abril e 26 de junho*) – cf. **Documentos n.ºs 5 e 6**, respetivamente, em anexo, que se dão por integralmente reproduzidos, para todos os efeitos legais;
- O **caderno de encargos** estipula, no seu artigo 4.º (*Prazo de execução)*, que *O prazo para a prestação de serviços do objeto contratual está compreendido entre **21 de abril e 26 de junho de 2020*** – cf. **Documento n.º 7**, em anexo, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais;
- O **Despacho de adjudicação e de aprovação da minuta do contrato**, foi exarado e subscrito a 29 de abril de 2020, na **informação n.º 2020/5266**, da Divisão de Gestão Financeira e Património – cf. **Documento n.º 8**, em anexo, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais,
- O **Contrato n.º 71/2020**, celebrado a 20 de maio de 2020, estabelece, na sua Cláusula 2.ª, expressamente, que *O prazo para a prestação de serviços do objeto contratual está compreendido entre 21 de abril e 26 de junho de 2020* – cf. **Documento n.º 7**, em anexo, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais.

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

Não poderá, aliás, deixar de se fazer notar que **na pág. 4 do Anexo IV ao Relato**, respeitante a *Prazos, pagamentos e centro de custos*, **se dispõe afirmativamente, quanto ao fornecimento dentro do prazo estipulado no caderno de encargos** (ou seja, *entre **21 de abril e 26 de junho de 2020***), pelo que não se alcança porque concluiu esse Venerando Tribunal que o início das prestações contratuais se encontra reportado ao dia 16 de abril de 2020, ao invés de entre 21 de abril e 26 de junho de 2020 e porque se entendeu que esta específica circunstância tenha sido omitida pelo Município de Mafra nas informações prestadas pelos serviços e nas peças dirigidas à formação do contrato, ou tenha sido, de algum modo, nomeadamente nos termos contratuais redigidos, iludida, quando tal não sucedeu.

E se para além de na pág. 4 do referido Anexo IV ao Relato, se reconhecer o fornecimento dentro do prazo estipulado no caderno de encargos (ou seja, reitera-se, entre 21 de abril e 26 de junho de 2020) e, ademais, sem *adiantamento de pagamento* – o que notoriamente não será despiciendo para a análise em apreço –, é patente, atento o já convocado, a adoção, pelo Município de Mafra, de todo o conjunto de atos e formalidades necessários e documentalmente suportados para a formação do contrato, todos anteriores ao início das prestações, tendo as mesmas iniciado, assim, designadamente após a abertura do procedimento (20/04/2020) e da verificação de cabimento orçamental (20/04/2020), pelo que este Município repudia veemente que estejamos perante uma pretensa *aparência de procedimento* ou, ainda, perante uma *preterição total do procedimento legalmente exigido*, passível de consubstanciar *a eventual nulidade dos atos praticados, atenta a alínea l) do n.º 2 do artigo 161º do CPA, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória por aplicação da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.*

Ao que acresce que o n.º 5 do artigo 2.º (Regime excecional de contratação pública) do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, estatui que *Os contratos celebrados ao abrigo do presente regime excecional na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, **podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação**, sem prejuízo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP.* Crê-se, assim, face ao elemento literal da norma, a possibilidade de o contrato produzir alguns efeitos antes, como produziu, a partir de 21 de abril de 2020, antes da adjudicação, ocorrida imediatamente a 29 de abril de 2020, neste frugal lapso temporal inclusivamente se incluindo um fim de semana e, neste, um feriado.

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

Na verdade e como então informou o serviço requisitante, não se poderá olvidar que o País estava em estado de emergência (em virtude da pandemia da COVID-19) e as atividades letivas e não letivas com presença de estudantes em estabelecimentos de ensino públicos e de educação pré-escolar, básica e secundária e em equipamentos de apoio à primeira infância estavam suspensas, sendo que tal inibição da frequência dos estabelecimentos de educação e ensino, além do desafio pedagógico colocado aos conselhos pedagógicos e ao corpo docente, provocou, também, um desafio (que se entende acrescido e excecional) às autarquias locais, ao nível social e humanitário, por obstar a que os alunos carenciados tomassem, gratuitamente, as suas refeições no estabelecimento de educação ou ensino até então frequentados em regime presencial.

Sem embargo, o n.º 4 do artigo 9.º do mesmo diploma em que o Tribunal de Contas se alicerça – o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua atual redação –, também estabeleceu que, não só os alunos do escalão A, como também os do escalão B da ação social escolar, deveriam beneficiar de apoios alimentares no período de suspensão de atividades letivas, pelo que pese embora o referido impedimento físico da toma das refeições em contexto escolar mas mantendo esta autarquia as suas competências no domínio da ação social, designadamente as estabelecidas nas alíneas d) e h) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, viu-se o Município de Mafra perante a necessidade imperiosa de despoletar o procedimento, de forma a apoiar as crianças dos jardins de infância e os alunos do 1.º ciclo do ensino básico, com escalão A e B da Ação Social Escolar, para disponibilizar refeições semanais completas, por criança/ aluno (constituídas por sopa, prato principal, legumes crus ou cozinhados para acompanhamento e fruta como sobremesa), para servir o número máximo de alunos abrangidos com o escalão A da Ação Social Escolar e que aceitaram esta modalidade de serviço, que no Município de Mafra eram de 545 alunos, provenientes de todos os estabelecimentos de educação e ensino, atendendo, ainda, a uma previsão de 582 alunos do escalão B.

Por conseguinte, estávamos perante uma situação de natureza excecional ao nível social e humanitário a promover pelo Município de Mafra, de urgência imperiosa para estas crianças carenciadas, com direito a beneficiar de apoios alimentares no período de suspensão de atividades letivas, sendo ainda certo que, sublinha-se, as informações de cabimento e de compromisso orçamentais foram prévias à despesa realizada e as prestações contratuais se iniciaram após o

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

lançamento do procedimento, por decisão expressa e competente, devidamente suportada e em consonância com a tramitação procedimental legalmente admitida da contratação pública.

Por conseguinte, este Município entende, com o devido respeito, não haver lugar à violação das regras de realização de despesa pública, não incorrendo, assim, em responsabilidade financeira sancionatória, por aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Anexo II

Órgãos e agentes autorizados (Pág. 5)

Confirma-se a informação respeitante ao contraente público Município de Mafra, no que concerne o uso da competência delegada pela Câmara Municipal de Mafra no seu Presidente (conforme deliberação tomada pelo órgão executivo a **24 de outubro de 2017**), para a abertura do procedimento e a adjudicação – *Vide*, neste sentido, os **Documentos n.os 5 e 8**, bem como a **deliberação camarária** de 24 de outubro de 2017, em anexo, que constitui o **Documento n.º 8**, que se dá por integralmente reproduzido, para todos os efeitos legais.

Anexo IV

Prazos, pagamentos e centro de custos (Pág. 4)

erviço | Empreitada	Contratante público	Data	Valor	Fornecimento dentro do prazo estipulado no CE?	Houve adiantamento de pagamento?	O adiantamento estava previsto no CE?	Foi cumprido o prazo de pagamento estipulado no CE?
	Município de Albufeira	11/05/2020	125 000 €	Sim	Não	Sim	Sim
apoio especializado às	CIM do Alentejo Litoral	12/05/2020	99 000 €	Sim	Não	Não	Não
material para a confeção	Município de Cascais	19/05/2020	850 000 €	Não	Sim	Sim	Não
olares	Município de Mafra	20/05/2020	223 511 €	Sim	Não	Não	Não

No que concerne o apontado incumprimento, pelo Município de Mafra, do prazo de pagamento estipulado no caderno de encargos, prevê o n.º 3 do seu artigo 7.º que *(...) pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do*

Caderno de Encargos, a Câmara Municipal deve pagar ao adjudicatário o preço constante da proposta adjudicada, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.

Estabelece, ainda, o n.º 5 do artigo 7.º do caderno de encargos que *A(s) quantia(s) devidas pela Câmara Municipal (...) deve(m) ser paga(s) no prazo máximo de 30 dias, ou outro proposto pelo fornecedor desde que o mesmo seja mais vantajoso para a Câmara Municipal, após a receção pela Câmara Municipal das respetivas faturas, as quais podem ser emitidas após o vencimento da obrigação respetiva.*
Por sua vez, estipula, com interesse, a alínea b) da Cláusula 3.ª do Contrato que *O pagamento do encargo previsto anteriormente*[2] *será efetuado de harmonia com a proposta apresentada*[3] *e caderno de encargos, os quais ficam a fazer parte integrante deste contrato a cujo exato cumprimento o segundo contraente se obriga.*

Com efeito e conforme se extrai do **Documento n.º 10**, que se junta e dá por integralmente reproduzido, as Faturas **FLC-L101920/000009**, de €30.380,75 e **FLC-L101920/000010**, de €66.308,04, emitidas a 31 de maio do ano de 2020, foram ambas pagas a 23 de julho de 2020.

Não obstante, cumpre salvaguardar que o incumprimento formal do prazo de pagamento estipulado se deveu, desde logo, aos efeitos decorrentes da pandemia da COVID-19, com impacto na saúde dos recursos humanos e na adoção de medidas de segurança e de organização do trabalho (nomeadamente, ao nível do teletrabalho) e, consequentemente, nos procedimentos administrativos, designadamente de confirmação da prestação contratual, conferência e processamento das faturas, validação de informação financeira, do Município de Mafra, ao que acresceram os constrangimentos provocados pela mudança e implementação do novo sistema informático financeiro/ ERP Primavera, com concomitantes adaptações nos procedimentos administrativos e parametrizações aplicacionais.

Ademais, as referidas mudança e implementação do sistema informático financeiro/ ERP Primavera coincidiu com a alteração do sistema contabilístico, do POCAL para o SNC-AP.

---

2 *O preço contratual é de duzentos e vinte e três mil, quinhentos e onze euros e trinta cêntimos, acrescido do valor do I.V.A. à taxa legal em vigor* [cf. a alínea a) da Cláusula 3.ª do Contrato].

3 Salvaguarda-se que a proposta se conformou, quanto ao prazo de pagamento, com o n.º 5 do artigo 7.º do caderno de encargos.

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA
Departamento de Administração Geral
Divisão de Assuntos Jurídicos

Sem embargo, não poderá deixar de se fazer notar, aliás, atento o mesmo **Documento n.º 10**, que a **Fatura FLC-L101920/000013**, de €30.380,75, de 30 de junho de 2020, foi rececionada nos serviços em 9 de julho de 2020, tendo sido paga no dia 23 de julho de 2020, sendo que o prazo de pagamento, apresentado na fatura, tinha como limite o dia 30 de julho de 2020.

Face ao exposto e na expectativa de que os dados, agora enviados, correspondam ao solicitado por V. Exa., subscrevo-me, apresentando os meus melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal,

(Hélder Sousa Silva)

Praça do Município • 2644-001 • Mafra
Telef.: 261 810 100 • Fax: 261 810 130
e-mail: dgfp@cm-mafra.pt
Internet: www.cm-mafra.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE OEIRAS

OEIRAS VALLEY PORTUGAL
MUNICÍPIO OEIRAS

Exmo. Senhor
Director-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
Avenida da República, nº 65
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
	2022-04-11	SAI-CMO/2022/9302	26-04-2022

Assunto: **Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX**

Exercício do contraditório – artigo 13º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas

Exmo. Senhor,

Na sequência da citação por email do passado dia 11 de abril, do relato da auditoria acima melhor identificada no assunto, vimos, pelo presente, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas, dizer o seguinte:

Ponto 4.1.1.2 do Relato

Todos os (10) contratos em apreço foram precedidos de procedimentos de contratação pública adequados e devidamente fundamentados – procedimentos de ajuste direto, por critérios materiais e ao abrigo do regime temporário e excecional contido no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

No caso particular do contrato de 23/10/2020 (ref.ª 66), para a aquisição de serviços tecnológicos aulas e teletrabalho, pelo preço contratual de 147.977,00€, importa dizer que, para alem do regime temporário e excecional de contratação pública no combate à pandemia (DL n.º 10-A/2020), esta aquisição ateve-se ainda

às determinações resultantes da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 53-D/2020, de 20 de julho, assim como às vicissitudes encontradas no início do ano letivo em apreço.

A fundamentação técnica para a aquisição de bens e serviços tecnológicos para garantir o regular e normal funcionamento das aulas, fossem estas em regime presencial, misto ou por teletrabalho, encontra-se devidamente fundamentado nos documentos seguintes que ora se apresentam:

a. Doc. n.º 1 - "informação técnica";

b. Doc. n. º 2 – "informação adicional".

c. Bem como nas respetivas informações de abertura, de adjudicação e peças já juntas no âmbito da douta auditoria.

Já a sua fundamentação jurídica, para além do regime excecional da contratação pública que o suporta, encontra conforto no parecer jurídico, produzido por entidade externa, com data de 26/08/2020 e que aqui se anexa como DOC. n.º 3 (Parecer CMS_RPA_jlb – RCM53-D_2020 – AD para tablets – Ano letivo 2020_21).

Relativamente ao prazo que decorreu entre a identificação da necessidade e a adjudicação dos 'contratos Covid', em particular no contrato com o cocontratante MEO (ref.ª 66) onde esse período chegou aos 151 dias, importa dizer que o período temporal e pandémico aqui em causa (de março de 2020 a março de 2021) foi algo atribulado e instável para todos, inclusive para o Estado Português. Nesse contexto emergencial, todas as aquisições relacionadas com a pandemia da doença Covid-19 são eminentemente urgentes (ou muito urgentes), encontrando suporte no regime excecional criado pelo DL n.º 10-A/2020, exatamente para atender essas necessidades aquisitivas, sendo que esse diploma, como é do conhecimento público, foi sofrendo diversas alterações, modificações, ajustes e retificações em função do estado pandémico nacional e das necessidades que permanentemente eram adotadas para fazer frente à doença do Covid-19.

Dizer que era possível, expectável ou mesmo devido que o ente público desenvolvesse, na aquisição de bens e serviços desta índole emergencial e de combate à pandemia, procedimentos de contratação pública mais alargados à concorrência, designadamente procedimento de consulta prévia é aceitável, somente como um mero palpite desgarrado da conjunta emergencial e da resposta que, à época, a sociedade civil reclamava das entidades públicas.

Relembre-se que, no período temporal em questão (entre março de 2020 e março de 2021), nem os cientistas, profissionais de saúde ou mesmo os responsáveis políticos, conseguiam antever o quer que fosse em matéria de contágios, testagens, vacinação ou outras medidas excecionais de prevenção e combate à pandemia.

Ao nível do setor educativo, e no lapso temporal em que até se insere o contrato em questão (ref.ª 66), recordamos que o próprio Ministro da Educação, à data (próximo do início do ano letivo de 20/21 e depois

dele) afirmara que as escolas iriam funcionar em regime presencial ou misto, de acordo com a evolução do estado pandémico nacional – fixando como regra o regime presencial –, e depois foi o que se viu – teve o Governo a necessidade de fechar temporariamente as escolas, passando as aulas para o regime misto ou de ensino à distância (à semelhança do que sucedeu com o teletrabalho).

Inferir que existem 151 dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação decorre, quanto a nós, de uma incorreta interpretação de um e-mail associado às diligências pré-contratuais.

Anteriormente a esse mesmo e-mail, onde a MEO apresenta a sua proposta, verifica-se um histórico que não está diretamente associado a esta contratação. A 25 de maio de 2020, inicia-se uma troca de e-mails com a CISCO sobre em que condições o Município e as escolas do concelho podiam continuar a usar a plataforma webex (ensino à distância). Esta informação era fundamental para o Município poder aferir os custos para manter este produto em produção, independentemente da evolução da pandemia, tudo no superior interesse dos alunos e dos educandos.

A 21 de julho, após as indicações do Governo, os receios e levantamento de necessidades do departamento de educação, foi solicitado, por telefone, à empresa MEO uma proposta para responder em concreto às necessidades então apuradas.

No dia 22 de julho, foi solicitado à empresa MEO que acrescentasse na proposta os valores para a manutenção do sistema webex, tendo sido reencaminhado todo o histórico da conversação realizada com a CISCO e que, de facto, se iniciou a 25 de maio de 2020 – e que em nada, como já referido, se reporta à aquisição a que se refere a ref.ª 66.

Assim, a gestão da situação nunca foi suspensa ou protelada, havendo uma permanente avaliação dos possíveis custos e necessidades (atualizadas, dia-a-dia), cuja verdadeira confirmação, interna após a mencionada RCM n.º 53-D/2020, só foi apurada e concretizada a 21 de julho, exigindo uma análise de custos e de operacionalidade de soluções, que face ao contexto, era de rápida mutabilidade.

Como bem vimos, nesse período, nem o Município nem as escolas do concelho de Oeiras, sabiam dizer (ou tinham apurado com rigor) se deviam continuar a usar a plataforma webex (ensino à distância) e em que termos essa necessidade se expressava útil e necessária, para o Município poder aferir os custos de manter este produto em produção, independentemente da evolução da pandemia nesse mesmo ano letivo.

No caso concreto do contrato com a cocontratante MEO (ref.ª 66), a decisão de adjudicação data de 23/10/2020, ou seja, produzida 94 dias após a identificação da necessidade aquisitiva em causa – antes o Município já tinha a informação, por parte do fabricante (Samsung), que apenas a Altice tinha stock em Portugal para fornecer os bens e serviços pretendidos adquirir.

Acresce dizer também que, a utilização e fundamentação na legislação excecional de contratação pública (DL n.º 10-A/2020) permitiu ao Município o compromisso por parte da Altice para que não vendesse os equipamentos a outra empresa ou entidade pública, garantindo, assim, a continuidade do apoio aos alunos e professores do nosso concelho.

Com o devido respeito que no merece, parece-nos irrefutável que entre a definição (e fundamentação) da necessidade aquisitiva e a celebração do 'contrato Covid' com a MEO (ref.º 66) não passou tempo demais, sequer tempo suficiente para recorrer a outro qualquer procedimento de contratação pública, designadamente ao procedimento por consulta prévia, quando enquadrada no contexto que se vivia à data.

E, como é do conhecimento público, o regime excecional inscrito no artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, permite, entre outras coisas, agilizar o início da execução do contrato e, até, antecipar os pagamentos. Nenhum outro procedimento mais aberto ao mercado o permitiria (ou permite, ainda nos dias de hoje).

Mais, e sem conceder, de acordo com os dados disponíveis, só esta entidade estaria em condições de fornecer – lançar um concurso público, em uma janela de 90 dias, não era de todo razoável ou sequer racional face ao contexto, comprometendo-se, desde logo, o Município a realizar uma despesa que poderia ser ou não necessária, correndo o risco de adquirir material que não iria ser necessário – nem podia frustrar as expectativas do adjudicatário, condicionando a sua efetivação a uma qualquer verificação de eventual necessidade (ou seja, determinado em data indefinida o recurso ao regime de aulas à distância – perante a regra que era a do regime presencial) bem como, tendo o Município, de antemão, conhecimento que só aquela entidade conseguiria fornecer as quantidades necessárias e devidamente calculadas, não poderia obviamente ficcionar a abertura de um qualquer procedimento de consulta prévia (ou outro) só para cumprimento formal e aparente dos princípios que norteiam os procedimentos concorrenciais e o Direito da Contratação Pública.

Conclui-se, assim, que nenhum reparo deve ser colocado sobre o procedimento adotado no contrato celebrado com a cocontratante MEO (ref.ª 66).

Ponto 4.1.2 do Relato

No que respeita aos contratos para alojamento de profissionais de saúde, importa referir, ainda que sumariamente, que, à data, nem todos os estabelecimentos hoteleiros mostraram disponibilidade para receber hóspedes potencialmente infectados e muito menos doentes, tendo muitas destas unidades optado por entrar em lay-off.

Assim, para além do respaldo legal conferido pelo regime jurídico em vigor, a seleção do cocontratante teve subjacente a disponibilidade para alojar os profissionais de saúde, a capacidade do estabelecimento e a sua localização geográfica, que se pretendeu próxima das principais unidades de saúde.

Ponto 4.2.6 e ponto c. da conclusão H) do relato

Relativamente a este ponto, cumpre informar que o Município já encetou as devidas e necessárias diligências junto das empresas fornecedoras e melhor identificadas no quadro 9 do relato tendo em vista regularizar o pagamento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), atenta a entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, de 7 de maio

De facto, conforme documentos que se junta como documentos n.º 4 e 5, o Município remeteu email e ofício às empresas Portable Benefit, Lda. e Space – Equipamentos Médicos, Lda., solicitando a emissão de documento de regularização do imposto e a sua reposição, relativamente às faturas dos contratos em causa.

Sem outro assunto de momento, ficamos ao inteiro dispor de Vossas Excelências para os esclarecimentos que esse Venerando Tribunal entenda por necessários.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente,

Isaltino Morais

Anexa: 5 documentos

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE PORTIMÃO

Luis Teiga Barros

De: Helena Fernandes
Enviado: 19 de abril de 2022 10:00
Para: Luis Teiga Barros
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID 19) – Administração Local – Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2.ª SEÇÃO – DA IX. NIPC 505309939.
Anexos: ANEXO 1 PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO A FORNECEDOR.pdf; ANEXO 2 - GUIA DE RECEITA COM A REGULARIZAÇÃO DO IVA.pdf

De: MUNICÍPIO PORTIMÃO - TRIB.CONTAS <tribunal.contas@cm-portimao.pt>
Enviada: 12 de abril de 2022 16:17
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>; Helena Fernandes <helenafernandes@tcontas.pt>
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID 19) – Administração Local – Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2.ª SEÇÃO – DA IX. NIPC 505309939.

Exmo Senhor
Presidente do Tribunal de Contas.

Na sequência do conteúdo do relato da auditoria constante do Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2.ª SEÇÃO – DA IX, e no que diz respeito às referências encontradas sobre o Município de Portimão, informa-se, V. Exa., que a desconformidade detetada relativamente à liquidação indevida de IVA, no valor de 4.050,00€, encontra-se regularizada, conforme consta nos documento 1 e 2 em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente
Álvaro Bila

Portimão
Câmara Municipal

Alvaro Bila
Gabinete da Vice-Presidência
e: alvaro.bila@cm-portimao.pt
t: +351 282 470 717

Câmara Municipal de Portimão
m: Praça 1º de Maio, 8500 - 543 Portimão
t: +351 282 470 700 f: +351 282 470 792



CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DO PORTO

Luis Teiga Barros

De: Tribunal de Contas - DAIX
Enviado: 27 de abril de 2022 17:18
Para: Antonio L Fernandes; Luis Teiga Barros
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

ALEXANDRA SANTOS | *ASSISTENTE TECNICO*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945464 TM:
E: alexandrasantos@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

De: Conta Institucional DMRF <dmrf@cm-porto.pt>
Enviada: 27 de abril de 2022 17:08
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Assunto: RE: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Exmo. Senhor,

Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

O Município do Porto, pessoa coletiva n.º **501 306 099,** notificado que foi para se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto vem, pelo presente, informar que nada tem a referir.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor Municipal de Recursos Financeiros,

(Competência delegada pela O.S. n.º NUD/213173/2022/CMP, de 06.04.2022, publicada no B.M.E. n.º 4486)

Pedro Santos
Diretor Municipal

Direção Municipal de Recursos Financeiros
Praça General Humberto Delgado, 1º
4049-001 Porto

T. +351 222 097 067

De: Tribunal de Contas - DAIX [mailto:DAIX@tcontas.pt]
Enviada: 11 de abril de 2022 16:15
Para: Presidência <presidencia@cm-porto.pt>
Cc: Luis Teiga Barros <luisbarros@tcontas.pt>; Antonio L Fernandes <antoniolfernandes@tcontas.pt>
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal do Porto

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, fica V. Exª. citado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal do Porto, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, o qual se remete em anexo, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Exª. que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral
(Por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | *AUDITOR-COORDENADOR*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DO SEIXAL

MUNICÍPIO DO SEIXAL
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

TRIBUNAL DE CONTAS
AV. DA REPÚBLICA, N.º 65
1050-189 LISBOA

Sua Referência	Sua Data	Nossa Referência	Data de Expedição
OFIC. N.º		OFIC. N.º 10239	2022-05-02
P.º N.º		P.º N.º	

Assunto: **Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional – COVID 19**
Proc. n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – Município do Seixal

Exma. Senhora
Juíza Conselheira Relatora,

Município do Seixal, representado pelo Presidente da Câmara Municipal, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19), nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem dizer o que de seguida se passa a expor.

Em primeiro lugar importa referir que, face ao anúncio da Organização Mundial de Saúde de pandemia e ao consequente decretar do Estado de Emergência em Portugal, a Câmara Municipal do Seixal ativou o Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil durante a declaração do Estado de Emergência e aprovou um Plano Interno de Contingência para os trabalhadores da autarquia para fazer face à Pandemia de Covid-19.

De acordo com as indicações da Direção-Geral da Saúde, a Câmara Municipal do Seixal interveio no processo de contenção da transmissão do vírus, tendo sido solicitado o fornecimento de máscaras cirúrgicas às forças de segurança, profissionais de saúde e da segurança social. Por outro lado, a Câmara Municipal forneceu máscaras aos seus trabalhadores, aos munícipes e às instituições particulares de solidariedade e de cariz humanitário que atuam na área do Município do Seixal.

Conforme publicação no portal do Município do Seixal, em 28 de abril de 2020, que se transcreve:

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

CMSeixal | 26003_Mod330

MUNICÍPIO DO SEIXAL
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

"Em maio, a Câmara Municipal do Seixal vai distribuir 1 milhão de máscaras em todas as caixas de correio dos munícipes com contratos de água domésticos, juntamente com a edição do Seixal Boletim Municipal de maio, para que a população possa proceder à sua utilização nesta fase como medida adicional de proteção contra a covid-19.

A utilização de máscaras foi recomendada pela Direção-Geral da Saúde como medida adicional de proteção individual e comunitária. Contudo, todas as pessoas devem ter em consideração que a sua utilização não dispensa a adoção das regras de distanciamento social, de etiqueta respiratória, de higiene frequente das mãos e a utilização de barreiras físicas.

A medida avançada pela autarquia é possível no quadro do reforço do orçamento em 3 milhões de euros para o combate à covid-19, fruto dos resultados positivos da gestão da Câmara Municipal do Seixal. Esta ação junta-se a outras iniciativas de proteção da população que o município tem vindo a implementar.

A decisão da distribuição das máscaras aos munícipes assume maior importância uma vez que, com a perspetiva do início do alívio das medidas de contingência, os cuidados na proteção individual devem ser redobrados, de modo que seja garantido que todo o esforço de isolamento social até agora realizado se traduzirá na resolução do problema e no regresso à normalidade.

A utilização de máscara deve obedecer a alguns procedimentos para que seja eficaz e não contribua para a propagação do novo coronavírus, sobretudo quando for feita a remoção da máscara. Não a deite para o chão."

De forma mais concreta esta pronúncia versa sobre os quatro contratos celebrados pelo Município do Seixal e que são objeto deste processo, a saber:

***496/DCA/2020 - Prestigebubble**, 5 de Maio de 2020 (aquisição de máscaras cirúrgicas);
***684/DCA/2020 - Action People** – 13 de Agosto de 2020 (serviços de limpeza);
***1653/DCA/2020 - 085/GAP/2020 - In Safe Hands**, 4 de Dezembro de 2020 (aquisição de máscaras);
***1280/DCA/2020 - Idade das Ideias**, 15 de Dezembro de 2020 (serviços de programação artística).

A pronúncia segue, relativamente a cada um dos contratos, a ordem dos seguintes parâmetros de análise indicados no Relato:

- Fundamentação
- Termos Contratuais e sua execução
- Registo das operações

CMSeixal_I_26003_Mod930

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

MUNICÍPIO DO SEIXAL
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

I – Contrato 496/DCA/2020 - Prestigebubble, 5 de Maio de 2020 (aquisição de máscaras cirúrgicas)

No que respeita à fundamentação do procedimento, este contrato não merece nenhum reparo no Relato, sendo reconhecido o cumprimento dos requisitos legais do nexo de causalidade da contratação com a pandemia, a urgência imperiosa e a estrita necessidade da contratação. É, inclusivamente, elogiada a justificação lógica demonstrada para as quantidades de máscaras adquiridas.

Por outro lado, ficou demonstrado que o Município do Seixal efetuou consulta preliminar ao mercado para preparação do procedimento de aquisição que permitiu alcançar um preço unitário de aquisição das máscaras inferior ao preço unitário de outros procedimentos lançados por outras entidades.

Relativamente aos termos contratuais e à sua execução, este contrato também não merece nenhum reparo no Relato. Com efeito, o objeto contratual e a sua especificação técnica, o preço e os prazos contratuais cumprem as disposições legais aplicáveis do regime excecional de contratação pública (Covid-19).

Quanto à recomendação sobre os procedimentos ao nível das condições de faturação e de pagamento, no que respeita à introdução da prática de controlo que trata da ligação entre o processo de despesa e a liquidação dos valores referentes à prestação contratual, ao contrário do que se refere no Relato, os processos de contratação do Município do Seixal cumprem escrupulosamente tal procedimento. Todas as faturas dos fornecedores referem ou o número de compromisso ou da requisição externa que tem o número do compromisso, pelo que se encontra verificada a prática de controlo através da ligação entre o processo de despesa e a liquidação dos valores referentes à prestação contratual **(Documentos 1 e 2).**

Relativamente à execução financeira, vem referida a situação da necessidade de regularização da faturação com a anulação do IVA cobrado pelo fornecedor, face à alteração legislativa posterior à data da fatura, pela entrada em vigor da Lei n.º 13/2020, de 7 de maio, com efeitos retroativos a 30 de janeiro desse ano, que veio isentar a transação daquele imposto.

Ora, em sede de esclarecimentos e da documentação prestadas, o Município remeteu cópia do pedido de devolução dirigido à cocontratante, após consulta à Autoridade Tributária e Aduaneira, pelo que se encontra em curso o procedimento de regularização desta situação.

CMSeixal_I_2v000_Mod330

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

MUNICÍPIO DO SEIXAL
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

No que respeita às observações sobre o registo de controlo das operações deste contrato, nomeadamente a documentação a titular a saída e distribuição das máscaras cirúrgicas, o Município do Seixal esclareceu que as máscaras adquiridas foram distribuídas da seguinte forma:

- 772.410, foram distribuídas pela população em geral, em embalagens de 10 máscaras cada, através dos CTT.
- 192.000 deram entrada no stock do Armazém Geral da Câmara Municipal, nos termos indicados nos Mapas de controlo do Armazém que se enviaram a esse Tribunal.
A partir de 12 de maio de 2020, iniciou-se o processo de saída deste material. A documentação existente encontra-se arquivada em pasta de arquivo própria no armazém sob a gestão da Divisão de Compras e Aprovisionamento.
Em setembro de 2020, foi criado o Armazém Covid-19 no programa que gere o stock da Câmara Municipal (Programa informático GES), passando este a registar os movimentos dos materiais de categoria H.
- O remanescente, de cerca de 35.500 máscaras, foi distribuído pelos trabalhadores, tendo sido entregues duas embalagens de 10 máscaras, a cada trabalhador, no total 34.160 máscaras, e pelos utentes dos serviços municipais.

O registo das operações deste procedimento na contabilidade analítica da Câmara Municipal também foi enviado a esse Tribunal.

Face ao exposto, o controlo dos movimentos de saída e distribuição das máscaras cirúrgicas encontram-se titulados nos documentos que se apresentaram.

***684/DCA/2020 - Action People** – 13 de Agosto de 2020 (serviços de limpeza)

No que respeita à fundamentação deste procedimento, o Município do Seixal esclareceu que a sua justificação prendeu-se com a necessidade urgente da contratação deste serviço face à redução dos recursos humanos da Câmara Municipal afetados pela situação de pandemia, sujeitos a infeção pelo Covid-19 e a confinamentos, que se previa que iria agravar-se no período das férias de Verão dos trabalhadores, especialmente no mês de agosto, e era imperioso dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos diariamente no terreno pelos operacionais responsáveis pela limpeza e desinfeção urbanas.

CMSeixal | 25003 Mod3.10

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

Neste período conturbado, a Câmara Municipal reorganizou o trabalho destes trabalhadores com redução do contingente em 50% dos trabalhadores disponíveis, os quais foram escalados "em equipas-espelho", com o objetivo de evitar contatos entre os trabalhadores de cada uma das equipas e conter a transmissão do vírus, garantindo que se uma equipa fosse contaminada, outra não o seria e os iriam substituir nas tarefas da sua responsabilidade.

A normal tramitação do procedimento também foi afetada pelas vicissitudes do período de pandemia, mas logrou alcançar-se o objetivo de garantir que no mês de Agosto, considerando que se tratava de um período de férias de Verão que ainda veio agravar a situação da redução dos trabalhadores efetivos da Câmara Municipal, o processo de contratação estava concluído.

A data de início da prestação dos serviços foi logo após a celebração do contrato, em 13 de agosto de 2020.

Também neste procedimento, o Município do Seixal procedeu a consulta preliminar ao mercado para definição prévia do preço do procedimento. E a verdade é que, a utilização de outro procedimento de contratação pública, nomeadamente o concurso público, teria colocado em causa a capacidade da Câmara Municipal de prestar este serviço fundamental, tendo em conta os prazos procedimentais que não permitiriam a contratação do serviço na data necessária em que se verificava a situação da redução ainda mais acentuada dos trabalhadores efetivos da Câmara Municipal do Seixal.

Relativamente às observações do Relato sobre os termos contratuais e a sua execução, nomeadamente a pretensa insuficiência das peças do procedimento quanto a características do material ou do serviço, cumpre esclarecer que, conforme resulta das cláusulas técnicas do Caderno de Encargos, os equipamentos necessários à realização da prestação contratual foram assegurados pelos serviços da Câmara Municipal, pelo que se dispensou a indicação das suas características pelo contratante. Acresce que, estão em causa serviços de limpeza sem grande especificidade ao nível das características do material ou serviço e, conforme se esclareceu, a entidade que acabou por ser convidada já prestara serviços ao Município, já sendo conhecida a qualidade da sua prestação.

Quanto ao prazo de pagamento do preço, a fatura recebida do fornecedor indicava expressamente a data de 20 de setembro de 2020 e a Requisição Externa refere o prazo de pagamento de 30 dias após a confirmação do recebimento do serviço, que só ocorreu a 27 de agosto de 2020. Assim, em bom rigor, a

CMSeixal_1_26003_Mod330

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

data de pagamento seria 27 de setembro de 2020, tendo este sido realizado em 8 de outubro seguinte, pelo que ocorreu apenas um ligeiro atraso no cumprimento da obrigação a cargo do Município do Seixal.

Sobre a recomendação do Relato relativa à alteração de procedimentos ao nível das condições de faturação e de pagamento no que respeita à introdução da prática de controlo, reitera-se o referido sobre o anterior contrato no sentido de os processos de contratação do Município do Seixal cumprirem escrupulosamente o procedimento, porquanto todas as faturas dos fornecedores referem ou o número de compromisso ou da requisição externa que tem o número do compromisso **(Documentos 3 e 4).**

No que respeita às observações do Relato sobre o registo das operações, nomeadamente sobre a qualidade documental, o Município do Seixal apresentou a documentação comprovativa das evidências das limpezas e desinfeções efetuadas e o registo das operações deste procedimento na contabilidade analítica da Câmara Municipal do Seixal.

O contrato foi celebrado em 13 de agosto de 2020 e o auto de receção é do dia 27 de agosto seguinte. O prazo de execução do contrato até 31 de agosto de 2020 foi cumprido. Assim, ao contrário do que se refere nos pontos 338. e 339. do Relato, não corresponde à verdade que os serviços tenham sido prestados antes ou após o prazo estabelecido no contrato.

Aliás, regista-se a contradição no Relato sobre esta questão, pois, por um lado, evidencia uma insuficiência da documentação contabilística no que respeita à indicação das datas de início e de término dos serviços, mas, por outro lado, refere-se a uma pretensa incorreção entre a data indicada na fatura sobre a colocação dos bens ou serviços à disposição e a data real da sua prestação (só aferível no caso de a documentação evidenciar a data do início dos serviços).

Em todo o caso, será tomada em consideração a recomendação no sentido de melhorar a documentação contabilística no que respeita à indicação das datas de início e de término dos serviços.

***1653/DCA/2020 - 085/GAP/2020 - In Safe Hands**, 4 de Dezembro de 2020 (aquisição de máscaras sociais)

Relativamente à fundamentação do procedimento, ao nível dos requisitos legais, é elogiada a justificação lógica demonstrada para as quantidades de máscaras adquiridas e a especificação de forma consistente no caderno de encargos sobre as características do material.

CMS ref: I_26803 Mod.390

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

Por outro lado, também ficou demonstrado que o Município do Seixal efetuou consulta preliminar ao mercado para preparação do procedimento de aquisição pelo melhor preço unitário das máscaras.

Na parte referente à urgência imperiosa da contratação, a adjudicação ocorreu no dia seguinte à abertura do procedimento.

O atraso assinalado no Relato relativamente ao tempo decorrido entre a proposta dos serviços municipais e a abertura do procedimento deveu-se exclusivamente ao processo de consulta preliminar e à necessidade de análise das características das máscaras comunitárias apresentadas pelas empresas consultadas. Com efeito à época estava a iniciar-se o uso deste tipo de máscaras e semanalmente ocorria atualização às suas características, certificação e uso. A própria DGS emitiu diferentes diretivas sobre a matéria. O Município do Seixal, antes de disponibilizar à população, entidades e trabalhadores, este tipo de máscara quis ter a certeza de que as mesmas correspondiam a um produto útil, seguro e certificado. À data de hoje pode parecer que o período de cerca de dois meses para tal procedimento foi excessivo, mas, na verdade, no ano de 2020, em plena pandemia, tudo era novo, incerto e de difícil decisão. Naturalmente que este procedimento não coloca em causa o requisito da urgência imperiosa nem tão pouco a fundamentação de realização de um ajuste direto por via do mecanismo extraordinário do DL 10-A/2020, de 13 de março.

Com efeito, a utilização de outro procedimento de contratação pública, nomeadamente o concurso público, teria colocado em causa a capacidade da Câmara Municipal de prestar este serviço fundamental, tendo em conta os prazos procedimentais que não permitiriam a contratação atempada das máscaras sociais na data prevista.

De referir, ainda, que neste procedimento a transparência e o respeito pela concorrência ficam bem demonstradas pelo número de entidades consultadas – 7 entidades.

No que respeita aos termos contratuais e à sua execução, este contrato também não merece nenhum reparo relevante no Relato, apenas se referindo um ligeiro atraso no pagamento do preço em relação ao prazo previsto contratualmente, que se justificou por ter ocorrido no mês de dezembro de 2020, altura de encerramento e regularização de saldos, de fecho de contas do exercício anual e de grande sobrecarga do Departamento Financeiro (também neste departamento houve trabalhadores infetados com Codid-19 ou em isolamento e equipas em espelho).

CMSeixal_I_260003_Mod330

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

MUNICÍPIO DO SEIXAL
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

Sobre a recomendação do Relato relativa à alteração de procedimentos ao nível das condições de faturação e de pagamento no que respeita à introdução da prática de controlo, reitera-se o referido sobre o anterior contrato no sentido de os processos de contratação do Município do Seixal cumprirem escrupulosamente o procedimento, porquanto todas as faturas dos fornecedores referem ou o número de compromisso ou da requisição externa que tem o número do compromisso **(Documentos 5 e 6).**

Quanto às observações do Relato sobre o registo das operações, nomeadamente sobre a documentação a titular a saída e distribuição das máscaras, o Município do Seixal esclareceu que não existe registo em suporte informático da saída deste material, atendendo a que não se trata de material catalogado em stock. Porém as máscaras foram distribuídas nos meses de dezembro de 2020 e janeiro de 2021, nos seguintes termos:

- 77.241 máscaras de adulto pela população em geral, através dos CTT;
- 1708 distribuídas aos trabalhadores;
- 1593 a professores e funcionários da EB1 e JI da rede pública do Município;
- 8000 a crianças das EB1 e JI da rede pública do Município.

Também foi remetida a documentação sobre o registo das operações deste procedimento na contabilidade analítica da Câmara Municipal.

***1280/DCA/2020 - Idade das Ideias**, 15 de Dezembro de 2020 (serviços de programação artística)

Este procedimento viu a sua execução diferida no tempo devido à necessidade do adiamento do espetáculo previsto para 2020 para o ano de 2021, perante as medidas adotadas no período de pandemia, nos termos do DL n.º 10-I/2020, de 16 de março.

A escolha do procedimento de ajuste direto teve por fundamento o disposto no art. 24º, n.º 1, alínea e) do CCP, conjugado com o n.º 6 do art. 11º do DL n.º 10-I/2020, de 26 de março, e com o art. 2º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, porquanto o objeto do procedimento foi a aquisição do Cartaz da programação artística da segunda edição do Festival do Maio, sendo a entidade adjudicatária a representante dos artistas selecionados para o evento, titulares de direitos exclusivos de propriedade intelectual, pelo que a contratação não se encontrava sujeita a concorrência do mercado.

Este contrato não merece no Relato nenhum reparo no que respeita à fundamentação do procedimento, aos termos contratuais e à sua execução.

CMSeixal_L_26003_Mod330

Alameda dos Bombeiros Voluntários, 45 2844-001 Seixal
Tel.: +351 212 276 700 – Fax.: +351 212 276 701
NIPC 506 173 968

MUNICÍPIO DO SEIXAL
CÂMARA MUNICIPAL

Presidência

A única alusão no Relato a este contrato reporta-se à recomendação relativa à alteração de procedimentos ao nível das condições de faturação e de pagamento no que respeita à introdução da prática de controlo, reiterando-se o referido sobre os anteriores contratos no sentido de os processos de contratação do Município do Seixal cumprirem escrupulosamente o procedimento, porquanto todas as faturas dos fornecedores referem ou o número de compromisso ou da requisição externa que tem o número do compromisso **(Documentos 7 e 8).**

Pelo acima exposto, julgamos ter ficado demonstrado que a Câmara Municipal do Seixal ao recorrer ao regime especial de contratação previsto no DL 10-A/2020, de 13 de março, o fez com a consciência da sua excecionalidade e cumprindo os requisitos previstos, por forma a não colocar em causa a transparência e o respeito pela concorrência.

Os procedimentos em apreço respeitaram as regras do ciclo orçamental da despesa tendo-se apenas verificado um atraso de pagamento por motivos de organização interna e, tendo em conta os valores em causa, a alternativa ao procedimento de ajuste direto seria o recurso a concurso público cujos prazos de tramitação não seriam de todo compatíveis com a necessidade de "prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica e ainda reposição da normalidade".

Em conclusão, salienta-se com satisfação o reconhecimento desse Tribunal do cumprimento, na generalidade, das normas legais aplicáveis, relativamente aos procedimentos lançados pelo Município do Seixal e reconhece-se a pertinência das observações e recomendações evidenciadas que serão, naturalmente, consideradas futuramente.

Com os meus melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

Joaquim Cesário Cardador dos Santos

Junta: 8 Documentos

9

CMSeixal_1_26003_Mod310

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE SINTRA

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
PRESIDÊNCIA

Exmo. Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Data
e-mail de 11 de abril de 2022		SM n.º	22.04.2022

Assunto: Pronúncia do Município de Sintra quanto ao Relato de Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (Covid 19) – Processo nº. 17/2021 – 2ª Secção

Reportando-me ao Relato de Auditoria melhor identificado em epígrafe, no contexto do qual solicita V. Exª. que o Município de Sintra se pronuncie, querendo, quanto às questões suscitadas, designadamente:

1)- Quanto à cobrança indevida do IVA no âmbito do contrato outorgado com a Ambex – Equipamentos, Lda, (fatura nº. 51/846, de 08.05.2020), no valor de 48.000,00€, atenta a isenção de IVA para as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens necessários para combater os efeitos do surto de covid 19, consignada na Lei nº. 13/2020, de 7 de maio;

2)- Quanto à circunstância de a Faturação (também no âmbito do contrato outorgado com a Ambex – Equipamentos, Lda) prestar informações erróneas quanto ao momento em que ocorreu o fornecimento dos bens, o que pode configurar desconformidades quanto ao cumprimento de formalidades previstas no Código do IVA, ou porque a «fatura indica que os bens foram colocados à disposição do Município na data da sua emissão, quando tal não correspondeu à realidade, ou porque a entrega se iniciou após aquela data e por vezes de forma diferida, ora porque os bens ou serviços já tinham sido prestado há muito tempo»,

E após avaliação, junto dos serviços municipais competentes, quanto ao circunstancialismo fáctico assim identificado, cumpre-me informar V. Exªs. quanto ao seguinte:

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
PRESIDÊNCIA

No que concerne à cobrança do IVA, está em causa procedimento contratual para Aquisição de máscaras, Processo n.º CT-20/00408L00F00P00, cuja autorização de despesa foi proferida a 20 de abril de 2020, com decisão de inicio de procedimento (por ajuste direto ao abrigo de critério material, por urgência imperiosa (art.º 24º do CCP conjugado com o DL 10-A/2020, de 13 de março), proferida a 22 de abril seguinte, exarada na IP 16772/2020 e ratificada na reunião do executivo municipal imediatamente seguinte; a Decisão de adjudicação e aprovação de minuta de contrato, foi proferida a 28 de abril de 2020, sendo que a assinatura do contrato (nº. 201/2020), sucedeu a 29 de abril de 2020 (cfr. cópia em anexo – doc. 1).

Estava em causa imperiosa e urgentíssima necessidade do Município de Sintra de garantir, no terreno, a distribuição de máscaras cirúrgicas, num momento temporal crítico de evolução da pandemia da covid 19, o que determinou e fundamentou, aliás, o recurso ao regime de contratação excecional, o qual permitiu que, num período temporal de cerca de 10 dias, o Município pudesse dispor de instrumento contratual que lhe garantisse a pretendida distribuição de máscaras cirúrgicas, propiciadora do combate à Covid 19 em Sintra, sendo que, **aquando do procedimento de contratualização, os orçamentos apresentados, conformando-se com a legislação vigente a essa data (início da 2ª quinzena de Abril de 2020), continham IVA a 23%, pelo que o cabimento inicial do processo incluiu a cobrança de IVA a 23%.**

Quando, a 7 de maio de 2020, é publicada a Lei nº. 13/2020 e porquanto a alínea b) do artigo 1º do mesmo diploma legal consagrava a «aplicação da taxa reduzida de IVA às importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória (...)», o que era, justamente, o que estava em causa na referida aquisição de bens, entendeu a empresa que faturou desta forma e, por consequência, o Município de Sintra, perante a dificuldade de interpretação do disposto no artigo 1º (que, de facto, também consagrava a isenção de IVA, para os mesmos bens, quando destinados a distribuição gratuita e que cumprissem as demais condições previstas no artigo 2º da mesma Lei), que estava em causa mera redução do valor do IVA, o que determinou que a adjudicatária tivesse apresentado, logo a 7 de maio de 2020, fatura (nº. 451/844 – Doc. 2), com IVA à taxa reduzida de 6%.

Considerando que a Lei nº. 13/2020 de 7 de Maio, só entrou efetivamente em vigor a 8 de maio seguinte, o que significa que, à data da emissão da fatura inicial, ainda não era aplicável a redução do IVA a que se referia a alínea b) do nº. 1 da Lei nº. 13/2020, a adjudicatária procedeu à anulação da referida fatura, com emissão de nota de crédito (cfr. Doc. 3, anexo), emitindo nova fatura, a 8 de maio de 2020 (nº. 51/846, de 08.05.2020 – Doc. 4, em anexo)

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
PRESIDÊNCIA

Tais esclarecimentos foram, aliás, prestados ao Exmº. Senhor Auditor, em fase inicial de realização da presente auditoria, mantendo-se, nessa data, a convicção dos serviços municipais, quanto à aplicabilidade do regime de redução e não de isenção do IVA (cfr. ofício SM S/6255 de 01.02.2022 -Doc. 5, anexo).

Sucedendo que, no contexto dos esclarecimentos ora requeridos e uma vez que decorre do entendimento do Venerando Tribunal de Contas que está, de facto, em causa, uma aquisição de bens sujeita ao regime de isenção de IVA, porquanto subsumível à previsão da alínea a) do artigo 1º e artigo 2º, ambos da Lei nº. 13/2020, de 7 de maio, **diligenciou o Município de Sintra no sentido da regularização da situação, procedendo, designadamente, ao envio de ofício à Adjudicatária «Ambex- Equipamentos, Ldª.», no qual se solicita, nos exatos termos e em cumprimento das orientações constantes em ofício circular 30222 de 25.05.2020 da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que seja emitida Nota de Crédito no valor de 48.000,00€ e correspondente devolução desse valor para IBAN de conta bancária que se lhe facultou para o efeito**, tudo em estreita articulação com a AT, à qual já se prestou competente conhecimento da referida regularização (cfr. cópia de ofício nº. SM S/27000 de 21.04.2022 – Doc. 6 e cópia de e-mail dirigido à AT – Doc. 7).

Assim, e considerando as circunstâncias, excecionais e urgentes, que determinaram a aquisição dos referidos bens, a circunstância de a Lei nº. 13/2020 ter sido publicada em momento coincidente com o da faturação do referido processo, as dificuldades interpretativas da própria Lei nº. 13/2020 que determinaram que o fornecedor tivesse aplicado, não o regime de isenção do IVA, mas a sua redução, passando da taxa de 23%, vigente na data da formação do contrato e correspondente ao montante inicial de 177.100€ para 6% (correspondente a 48.000€) e tendo em conta, por fim, que o Município de Sintra já encetou diligências no sentido da urgente reposição, nos cofres do Município, da importância em causa, garantindo, desse modo, o exato cumprimento da legislação vigente, solicita-se que esse Tribunal, face aos referidos circunstancialismos, entenda tratar-se de situação devida e adequadamente resolvida, para todos os legais efeitos.

II

Relativamente ao momento em que ocorreu o fornecimento dos bens e eventual desconformidade com a informação constante da fatura, cumpre esclarecer:

A fatura menciona de facto «bens e serviços colocados à disposição do adquirente na data do documento»; menciona, no entanto, como «forma de pagamento», «70% com

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
PRESIDÊNCIA

a adjudicação, restante contra entrega», expressão esta já em total consonância com o disposto na cláusula 11ª do procedimento contratual, de acordo com a qual:

Cláusula 11.ª

Condições de pagamento

1- As quantias devidas pela Câmara Municipal de Sintra, serão pagas, excecionalmente, por ser motivo de urgência imperiosa da presente aquisição, de forma faseada conforme abaixo:

a. 70% com a encomenda;
b. Restante, com a entrega.

Assim, esclarece-se que, na data da fatura (8/05/2020) o que aconteceu foi o pagamento do adiantamento (70%, correspondente a 593.600€), sendo que, mais tarde, a 05/06/2020, foram pagos os restantes 30% (254.400€), após visto da fatura (exarado em 02/06/2020 pelos serviços de Armazém do Município, após contagem de todo o material, conforme carimbo aposto na referida fatura).

Constata-se, assim, só após tal conferência é que ocorreu o pagamento dos restantes 30%, sendo que, aquando do pagamento integral da mesma (início de junho), a totalidade dos 2.000.000 de máscaras tinham sido efetivamente entregues, em exato cumprimento da cláusula 11ª do procedimento contratual.

Os presentes esclarecimentos já tinham sido devidamente apresentados aquando do primeiro pedido de esclarecimento formulado por V. Exªs, sendo que o Município de Sintra atuou de acordo com o que ficou consignado no clausulado do procedimento contratual em matéria de fornecimento dos referidos bens e seu pagamento, estando em causa mero lapso de referenciação da fatura, não aplicável à situação concreta, aliás, tal como resulta da indicação, também constante na mesma fatura, de pagamento de 70% com a adjudicação e os restantes «contra entrega».

Com os melhores cumprimentos e disponível para a prestação de esclarecimentos adicionais que entendam requerer sobre o assunto em presença,

O PRESIDENTE DA CÂMARA

(Basílio Horta)

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE TAVIRA

Luis Teiga Barros

De: Tribunal de Contas - DAIX
Enviado: 27 de abril de 2022 09:45
Para: Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX
Anexos: Despacho 193_2020.pdf; Faturas Algeco.pdf

ALEXANDRA SANTOS | *ASSISTENTE TECNICO*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945464 TM:
E: alexandrasantos@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

De: Câmara Municipal de Tavira <camara@cm-tavira.pt>
Enviada: 26 de abril de 2022 18:25
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>; Helena Fernandes <helenafernandes@tcontas.pt>
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX

Exmos. Senhores

Na sequência do Relato de Auditoria enviado relativo aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção, o qual mereceu a melhor atenção, venho por este meio e no que respeita ao procedimento auditado do Município de Tavira "Locação de módulos pré-fabricados" expor o seguinte:

- O ponto 328 do Relato de Auditoria menciona que o procedimento do Município de Tavira (72) , não faz menção ao número de compromisso orçamental, à requisição externa, ao contrato ou a outra qualquer referência que permita ligar a transação ao procedimento. Neste sentido, pese embora as faturas não mencionem o número de compromisso, umas faturas têm mencionado o número do despacho de adjudicação, que indica qual é o número de compromisso e noutras faturas é identificado o número do processo administrativo da gestão documental (também mencionado no despacho de adjudicação), pelo que considero que conseguimos relacionar a despesa ao procedimento. Assim, considera-se que a ligação da transação ao procedimento está salvaguardada.
Junto se anexa as faturas e o despacho de adjudicação que menciona o número de compromisso, bem como o nº processo administrativo da gestão documental.

Agradecendo desde já a atenção dispensada, apresento os melhores cumprimentos,

Ana Paula Martins
Presidente da Câmara Municipal de Tavira

Telefone: 281320515 | Ext: 2017

CONTRADITÓRIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO; MANDATO 2017-2021

E 6608/2022
2022/4/28

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida da República, 65

1050-189 Lisboa

Assunto: Contraditório pessoal – Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local/Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2.ª Secção

V/Ref.: Proc. n.º 17/2021 – Audit – 2.ª Secção DA IX

PAULO ALEXANDRE MATOS CUNHA, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão no mandato de 2017 a 2021, notificado do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, pronunciar-se, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1 - A presente Auditoria do Douto Tribunal de Contas teve por objeto a análise a 86 contratos, celebrados no âmbito do regime excecional e temporário de contratação pública aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;

2 – Uma das entidades auditadas foi o Município de Vila Nova de Famalicão, à data presidido pelo ora Requerente;

3 – Em concreto, foi avaliado o contrato designado por "Instalação de estrutura amovível no Hospital para apoio no combate à Covid-19", celebrado com a sociedade Joaquim Peixoto Azevedo e Filhos, Lda., na sequência de procedimento pré-contratual de ajuste direto, autorizado pelo Presidente da Câmara Municipal (no Relato da Auditoria referenciado com o n.º 67);

4 – Em sede do parâmetro de análise *fundamentação (urgência imperiosa e estrita necessidade)* o Tribunal de Contas entendeu que, tendo decorrido 53 dias desde o momento em que se identificou a necessidade de instalar a estrutura amovível e a sua efetiva adjudicação, não ficou demonstrada a urgência imperiosa;

5 - Relativamente a este e outros procedimentos, o Tribunal de Contas entendeu que, assumindo-se o "tempo" como fator determinante, afigura-se indubitável que decorreu prazo suficiente para os desqualificar como "imperiosamente urgentes" ou mesmo até como "meramente urgentes".

6 - A análise do Douto Tribunal recaiu sobre o "fator tempo", concretamente, o decorrido entre o momento da identificação da necessidade de adquirir e o momento da adjudicação do respetivo contrato;

7 - A este propósito, importa referir que, quer no primeiro quer no segundo momentos, se constatava uma crescente incapacidade de atendimento de doentes com Covid-19 e outros no Centro Hospitalar do Médio Ave, pelo que a "urgência imperiosa" e o estado de necessidade persistiam ao longo daquele período de tempo;

8 – Foi público e notório que, naquela fase da pandemia, os hospitais se debatiam com a falta de camas para internamento de doentes com Covid-19, tendo muitos sido transferidos para outros hospitais, como sucedeu com o Hospital do Médio Ave, em Vila Nova de Famalicão;

9 – Quanto aos atos em concreto praticados pelo ora Requerente, constata-se que, a 29/10/2020 proferiu despacho de abertura do procedimento, a 2/11/2020 proferiu Despacho de adjudicação, a 4/11/2020 outorgou o contrato de empreitada e a 5/11/2020 consignou os trabalhos;

10 – Verifica-se, assim, que entre a decisão de abertura do procedimento e a consignação dos trabalhos mediaram apenas 7 dias;

11 – Quanto aos factos anteriores a 29/10/2020 (momento da abertura do procedimento), *maxime* o momento da identificação da necessidade de adquirir, estava em causa matéria de índole técnica da responsabilidade dos serviços municipais;

Da factualidade descrita conclui-se, salvo melhor entendimento do Douto Tribunal, que não deverá ser assacada ao ora requerente qualquer responsabilidade.

O Requerente,

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE GAIA

VILA NOVA DE GAIA
CÂMARA MUNICIPAL

TRIBUNAL DE CONTAS
E 7460/2022
2022/5/17

6

EXMO. SR.
DIRETOR GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
DR. FERNANDO OLIVEIRA E SILVA
AVENIDA DA REPÚBLICA, 65
1050-189 LISBOA

Sua Referência	Nossa Referência	Data
DA IX – AUDIT – 2ª Secção Processo nº 17/2021	SAI-CMVNG/2022/8798	16/05/2022

Assunto: **Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local**

Excelência,

Em resposta ao v/ email, sobre o assunto identificado em epígrafe e no âmbito do exercício do contraditório, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, somos a referir o seguinte:

No âmbito da auditoria em questão, recaíram na amostra de análise, dois processos contratados pelo Município de Vila Nova de Gaia, a saber:

- Procedimento nº 26 - Refeições escolares Município de Vila Nova de Gaia - 100 000€, e

- Procedimento nº 45 - Máscaras faciais de tecido Município de Vila Nova de Gaia - 420 000€.

A leitura atenta do referido relatório permite-nos concluir que é percepção do Tribunal a existência de algumas irregularidades/ilegalidades, que poderão configurar fatos geradores de responsabilidade financeira (vide página 102 – h) Responsabilidades Financeiras), situações que nos propomos, de seguida, esclarecer.

"h) Responsabilidades Financeiras

Rua Álvares Cabral, 4400-017 Vila Nova de Gaia | Tel. 223 742 400 | Fax 223 742 483 | geral@cm-gaia.pt | www.cm-gaia.pt

i. (...)

b. Pela preterição do procedimento legalmente exigido; (cf. Ponto 4.2.5.)

c. Pela violação de regras de realização de despesas públicas e execução dos orçamentos; (cf. 4.2.5. e 4.2.6.)"

Relativamente a estas alegadas irregularidade, refere-se que, apesar de no esquema constante da página 81 do relatório, serem referenciadas duas datas no âmbito do procedimento de contratação que culminou com a celebração do contrato com a V/ nº 26, datado de 30 de abril de 2020, cujo objeto se concretiza na "Aquisição de refeições para os alunos escalão A, em regime de fornecimento contínuo, no âmbito do plano de contingência COVID-19, do Município de Vila Nova de Gaia", as mesmas, efetivamente, não coincidem com as datas efetivas, nomeadamente, no que concerne à data do cabimento.

A) Com efeito, é referida como data do cabimento (15/04/20), posterior à adjudicação (06/04/20) e como data do início das prestações contratuais à data da aprovação do procedimento (25/03/20).

   Ora, conforme resulta da documentação produzida e oportunamente enviada ao Exmo. Tribunal (email de 13 de janeiro de 2022, em resposta a um pedido de esclarecimentos), é factual a existência de proposta de cabimento (PC nº 2205/2018), devidamente cabimentada no orçamento de 2020, em 04/01/20 e autorizada pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara, no uso de competências próprias em matéria de despesa, a 27/03/2020.

   Não corresponde, assim, à verdade que, à data da adjudicação da prestação de serviços não se verificava existir cabimento. Pelo contrário, a verba estava cativa no orçamento em momento prévio à autorização da despesa, conforme se pretende demonstrar de seguida.

   O procedimento de contratação aqui sob análise foi tramitado através da plataforma de gestão documental utilizada pelo Município, concretamente na distribuição EDOC/20/20513, cujo relatório despacho aqui se junta, como doc. nº 1.

   É possível evidenciar que, após início da referida distribuição pela Sra. Diretora Municipal de Educação e Saúde, a 23/03/20 (através da anexação do documento que titula a proposta de decisão de contratar e do caderno de encargos (etapa 1), mais concretamente no dia 24/03/2020, foi, ainda, realizada a junção da referida PC nº 2205/2018 na etapa 7,

VILA NOVA DE GAIA
CÂMARA MUNICIPAL

9

e realizada, pela Diretora, à data, do Departamento de Contratação, proposta síntese de aprovação do procedimento, bem como foi, ainda, solicitada a autorização (assinatura) da referida PC pelo Senhor Presidente da Câmara, uma vez que a mesma já se encontrava cabimentada.

Por mero lapso, a mencionada PC não foi autorizada a 25/03/20, em simultâneo com a decisão de contratar proferida pelo Senhor Presidente, mas apenas dois dias depois, isto é, a 27/03/20, mas, ainda assim, em momento prévio ao envio do Convite, via correio eletrónico, à entidade convidada a apresentar proposta, tudo como se pode constatar pelas etapas 9 a 14 da referida distribuição EDOC/20/20513.

Com efeito, esclarece-se o Exmo. Tribunal que a referida proposta de cabimento remonta ao ano 2018, estando à data do seu cabimento (05/07/2018) associado o valor total de € 766.479 (setecentos e sessenta e seis mil e quatrocentos e setenta e nove euros), repartido por vários exercícios económicos, correspondente ao valor remanescente resultante da diferença entre o valor cabimentado e o efetivamente adjudicado no âmbito do procedimento de contratação desencadeado no ano 2017 para a "prestação de serviços de almoço e suplemento alimentar nas cantinas escolares nos anos letivos 18/19, 19/20, 20/21".

Na verdade, em 2018, após ato de adjudicação praticado no referido procedimento concursal e realização do compromisso da verba adjudicada, e por se tratar de montantes estimados com o numero de refeições escolares fornecidas, optou-se por cativar em orçamento e cabimentar a mencionada verba remanescente, de forma a acautelar eventual acréscimo de despesa futura no domínio da prestação de serviços acima referida, que reveste, dado o seu caris social, uma importante relevância na gestão do orçamento autárquico. Tal verba encontrava-se, assim, assegurada no ano económico de 2018 (ano da celebração do contrato), bem como nos exercícios seguintes (2019 a 2021), conforme se constata pela Proposta de Cabimento 2205/2018, documento que se anexa sob o nº 2.

Chegados aqui, e de regresso ao concreto procedimento em análise, em março de 2020, aquando da proposta da decisão de contratar a prestação de serviços alimentares aos alunos do escalão A (ação social escolar), os quais, relembre-se, encontravam-se isolados em casa, muitos deles sem condições de serem alimentados, a não ser pela ação do

Município, os serviços municipais socorreram-se, de imediato, da verba que já se encontrava cabimentada na referida PC 2205/2018 (de valor superior ao preço base deste procedimento), por tal verba se destinar a serviços com a mesma identidade daqueles que se pretendia contratar em 2020 quer em termos de classificação económica (020225), quer da rubrica prevista no Plano e Orçamento (2001 A 93).

Acresce que, naquela data, a emissão de novo cabimento não seria mais do que um mero exercício contabilístico, uma vez que seria efetuado um estorno a uma proposta de cabimento e de seguida cabimentada a mesma verba, com a mesma classificação económica, e destinada ao mesmo fim, sem qualquer impacto no orçamento municipal.

Seguindo a linha cronológica da tramitação do procedimento que deu origem ao contrato nº 26 (V/ referência), refira-se que, após adjudicação, constatou-se que à data de 15/04/20 (vd. etapas 27 e 28 da distribuição EDOC/20/20513), por mero lapso (erro técnico)[1] havia sido descabimentada a verba de 341.083,14€ (valor cabimentado para o ano de 2020) em 6 de abril de 2020, procurando-se muito rapidamente obter a emissão de um novo cabimento e compromisso pelo valor adjudicado (€100.000 + IVA, à taxa legal em vigor), o que sucedeu através da PC nº 1442/20, cabimentada e autorizada a 20/04/20, e REC nº 1847/20, compromisso 2020/1492, de 21/04/20.

Da leitura ao Relato subscrito por esse douto Tribunal, especificamente do quadro constante da pág. 81, parece resultar que o Exmo. Tribunal apenas terá atendido ao cabimento realizado a 20/04/20, porventura não se tendo apercebido da existência de cabimento prévio à data da decisão de contratar, conforme acabamos de referir.

B) Por outro lado, é referida como data do início das prestações contratuais à data da aprovação do procedimento (25/03/20).

O início da prestação contratual pelo adjudicatário iniciou-se, de facto, a 25/03/20, à data da decisão de contratar tomada pelo Senhor Presidente da Câmara. É, de facto, verdade que o contrato não produziu efeitos à data da adjudicação, ao abrigo da prerrogativa concedida pelo nº 5 do art. 2º do Decreto-Lei nº 10-A/2020, mas sim em data anterior,

[1] Veja-se o despacho contante no relatório edoc 20/20513 (documento nº 1 anexo ao presente contraditório), na etapa 28, da Diretora Municipal de Administração e Finanças: *"O erro foi técnico. O cabimento já foi autorizado pelo Sr. Presidente (etapas 9 e 13) pelo que deve ser cabimentado de imediato"*.

VILA NOVA DE GAIA
CÂMARA MUNICIPAL

estando o Município consciente da decisão assumida, bem como dos fundamentos que motivaram tal conduta, tendo, aliás, assumido, de forma transparente, a retroatividade do serviço no contrato celebrado.

Com efeito, a 16/03/20, fruto da situação pandémica covid 19, o país passou ao estado de emergência de saúde pública de âmbito internacional, declarada pela Organização Mundial de Saúde. Em consequência, o encerramento dos estabelecimentos de ensino na referida data inviabilizou que os alunos pudessem usufruir dos apoios alimentares e auxílios económicos prestados pelas escolas, na medida das 3 refeições intercalares e da própria refeição alimentar.

Ora, no caso em apreço, e tendo em conta o facto de que metade dos alunos de Vila Nova de Gaia beneficiam de ação social escolar, desde cedo se tomou consciência de que muitas crianças iriam ficar desprovidas de uma alimentação equilibrada.

Na semana após o encerramento das escolas (note-se de 19/03/20 a 23/03/20) foi, ainda, oferecido um cabaz às famílias mais desfavorecidas, mas os Agrupamentos de Escolas (AE) rapidamente transmitiram ao Município que tal medida adotada se manifestava deveras insuficiente para colmatar as necessidades dos alunos mais carenciados.

Começava a ser visível alunos com sinais de má nutrição, pois, em alguns casos, a única refeição quente que podiam ter durante o dia, era aquela que habitualmente usufruíam na cantina escolar (protestamos juntar correspondência trocada com os respetivos Agrupamentos de Escolas, caso nisso o Exmo. Tribunal tenha interesse).

Assim, num esforço de colaboração conjunto com os AE e funcionando em rede, foram, naqueles dias, encetados esforços, para que cada Agrupamento identificasse os alunos que estariam em condições de vulnerabilidade social, estando na esfera de competências do Município, conforme previsão constante do nº 4 do artigo 9º do DL nº 10-A/2020, legislação COVID-19, a prestação de apoios alimentares a alunos beneficiários do escalão A da ação social escolar por forma a reduzir os riscos produzidos pelo contexto socio-económico familiar.

Acresce, ainda, a este facto, a existência de famílias que se encontravam em isolamento profilático, ficando impedidas de se abastecerem de géneros alimentares, impedindo uma alimentação diária conveniente.

Rua Álvares Cabral, 4400-017 Vila Nova de Gaia | Tel. 223 742 400 | Fax. 223 742 483 | geral@cm-gaia.pt | www.cm-gaia.pt

Perante os factos apresentados de evidente desequilíbrio social, sem condições de acesso a direitos básicos (o da alimentação), foi proposto a 23/03/2020, a contratação do serviço de refeições aos alunos do Escalão A (Ação Social), por forma a minimizar o impacto da pandemia nas famílias mais desfavorecidas.

A 25/03/2020, o Município pese embora ciente de que o referido procedimento se encontrava, ainda, em fase de aprovação, tomou, conscientemente, a decisão da não distribuição dos cabazes, mas sim de iniciar o serviço de confeção de refeições alimentares, distribuindo-as pelos alunos mais carenciados, em prol da saúde das crianças desfavorecidas, atuando convictamente na perspetiva de uma ação social capaz e diligente. Naquela data, os relatos transmitidos pelos AE revelavam-se muito críticos, uma vez que o número de alunos carecidos de uma refeição diária aumentava exponencialmente.

Nunca foi intenção do Município "aparentar" a existência de um procedimento de contratação. O Município de Vila Nova de Gaia atua sempre, no domínio da contratação pública, com toda a diligência e cautela e rigoroso cumprimento da legislação aplicável.

Não foi intenção deste Município preterir a formalidade legal do procedimento, mas, no domínio deste concreto procedimento de contratação, a preocupação social com a alimentação de crianças desfavorecidas foi, de facto, superior ao rigoroso cumprimento da legislação, na convicção de que as entidades tutelares relevariam a atuação municipal, o que agora se solicita, pelos fundamentos expostos, a atento o interesse público, fim último da atuação administrativa.

É referido no parágrafo 326 do relatório que *"Relativamente ao registo das operações na contabilidade analítica, nomeadamente em centros de custos ou centros de responsabilidade, apenas não se encontraram evidências da sua execução em procedimentos lançados pelos municípios de (...) Vila Nova de Gaia (procedimentos 26 e 45)".*

No que respeita a esta matéria, sempre se dirá que, nos termos definidos na Norma Contabilística Pública n.º 27, a contabilidade de gestão se destina a produzir informação relevante e analítica sobre custos, e sempre que se justifique, sobre rendimentos e resultados, para satisfazer uma variedade de necessidades de informação dos gestores e dirigentes públicos na tomada de decisões, designadamente nos seguintes domínios:

VILA NOVA DE GAIA
CÂMARA MUNICIPAL

(a) Compreender como a contabilidade de gestão pode ser usada para apoiar os processos internos da gestão pública (vertente interna) e contribuir para os propósitos de responsabilização pela prestação de contas (vertente externa);
(b) Facilitar a implementação da contabilidade de gestão por todas as entidades públicas;
(c) Explicitar os vários conceitos de custos que podem ser aplicados para satisfazer as necessidades de informação das diversas partes interessadas e os processos de contabilidade de gestão relacionados;
(d) Estabelecer as linhas orientadoras para o desenvolvimento do sistema de contabilidade de gestão e da informação a divulgar;
(e) Permitir uma melhor avaliação da economia, eficiência e eficácia das políticas públicas.

A IPSAS 33 (quadro referencial subsidiário, aplicado ao normativo nacional), prevê a possibilidade de haver um período de transição mais alargado, até 3 anos, para matérias mais complexas, sem que as mesmas comportem qualquer incumprimento face ao previsto no normativo, por se encontrarem devidamente justificadas face a tal complexidade e à impossibilidade de implementação efetiva no período que iniciou a 1 de janeiro de 2020, data da adoção pela primeira vez do SNC-AP, prerrogativa utilizada pelo Município para a implementação na totalidade da NCP 27, no período de relato a que se respeita o procedimento.

Ainda assim, em 2020, o Município efetuou a transição de normativo contabilístico, elaborando a respetiva equivalência de contas (classe 9), e definindo novas funções/atividades. Porém, os sistemas de informação ainda não se encontram totalmente parametrizados por forma a produzir relatórios e mapas adequados à divulgação interna e externa dos custos, rendimentos e resultados em diferentes vertentes. No caso em concreto, como se poder verificar no extrato da conta 93.0.6.0 (documento anexo sob o nº 3), as faturas, embora não tendo sido registadas em centros de custos, foram registadas no centro de responsabilidades da unidade orgânica que acompanha a execução do contrato.
Quanto à alegada ausência de número de compromisso nas faturas respeitantes ao procedimento 45 (parágrafo 328 do relatório), resulta do n.º 5 do artigo 107º da LOE 2020, que as autarquias locais que em 2019 estavam excluídas do âmbito de aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, mantêm essa exclusão salvo se não cumprirem o limite de endividamento.

Rua Álvares Cabral, 4400-017 Vila Nova de Gaia | Tel. 223 742 400 | Fax. 223 742 483 | geral@cm-gaia.pt | www.cm-gaia.pt

Assim, encontrando-se o Município de Vila Nova de Gaia excluído da aplicação dos referidos normativos legais desde 2018, facto devidamente comunicado a esse Douto Tribunal, assim como à DGAL, e cumprindo o limite da dívida no exercício de 2019, mantém-se a mencionada exclusão no exercício de 2020, pelo que, é nosso entendimento que não existe a obrigatoriedade legal das faturas mencionarem o número de compromisso.

Ainda assim, e considerando que a NCP 26 se encontra devidamente implementada no Município, sendo gerados os respetivos números de compromissos e requisições externa de despesa, estas são sempre comunicadas aos fornecedores com a indicação de que devem fazer referência aos mesmos aquando da emissão das faturas.

Nos procedimentos em causa, conforme se verifica nas faturas anexas (documento anexo sob o nº 4), encontra-se evidenciado o número da requisição externa contabilística, assim como, no que se refere ao procedimento 26, o número do edoc (sistema de gestão documental do município onde tramita o procedimento de contratação), facto que permite ligar a transação ao respetivo procedimento.

Face a tudo o que atrás foi exposto e sustentadamente justificado (com os 4 documentos anexos, para além de todos os já enviados no decurso da auditoria), solicitamos a alteração das conclusões desse Douto Tribunal relativamente ao Município de Vila Nova de Gaia, no que concerne à eventual existência de irregularidades susceptíveis de configurar responsabilidade financeira.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal,

(Prof. Doutor, Eduardo Vítor Rodrigues)

CONTRADITÓRIO DA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DE TÂMEGA E SOUSA

Luis Teiga Barros

De: Telmo Pinto <Telmo.Pinto@cimtamegaesousa.pt>
Enviado: 22 de abril de 2022 11:02
Para: Tribunal de Contas - DAIX
Cc: Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes; Sérgio Cunha
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX
Anexos: Anexo II_TdC.pdf; Anexo I.zip

Importância: Alta

Exm.º Senhor

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Nos termos do v/ email datado de 11/04/2022 (c/ ref.ª ao v/ Proc.º 17/2021 – 2.ª Secção) – Auditoria aos contratos no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) | Relato , pronunciamo-nos nos seguintes termos, sem contudo prescindir reiterando do já respondido em sede de esclarecimentos ao Tribunal de Contas:

I. Relativamente à «falta de evidências no registo das operações na contabilidade analítica, nomeadamente em centros de custos ou centros de responsabilidade», refere-se que a entidade CIM-TS sempre executou os seus orçamentos de acordo com os seus Planos de Atividades, sendo toda a sua execução suportada pelas rubricas associadas às Grandes Opção do Plano (GOP´s), e mais concretamente no Plano de Atividades (PAM) e no Plano Plurianual de Investimentos (PPI). Assim, e apesar de não possuir uma contabilidade de custos explícita, é possível extrair informação credível e fiável, referente a cada atividade/candidatura/programa de acordo com os custos diretos associados e refletidos em cada ação e investimento, nomeadamente pela análise do mapa de execução do Plano, no caso em apreço, a análise do Plano Plurianual de Investimentos (PPI), projeto ação 2020/I/3 [Anexo I]. Mais se informa que enviamos ainda em anexo os documentos comprovativos da modificação orçamental, realizada em março de 2020, a permitir a inclusão da dotação orçamental ajustada ao investimento a realizar, ficando o mesmo individualizado pelo seu número de projeto ação (2020/I/3).

II. Relativamente «ao auto de recebimento relativo à doação de 11 ventiladores pela CIM Tâmega e Sousa ao Centro Hospitalar Tâmega e Sousa com referência a 18 de março de 2020, quando, a essa data, ainda o equipamento se encontrava na fase de encomenda». Refere-se que os ventiladores foram entregues diretamente nas instalações do Centro Hospitalar Tâmega e Sousa, cf. se comprova na fatura dos mesmos com a indicação do local de descarga. A morada indicada é a morada do Centro Hospitalar Tâmega e Sousa (CHTS), a saber, Avenida do Hospital Padre Américo 210, 4564-007. A data correta e efetiva de entrega dos ventiladores foi o dia 3 de abril de 2020, em concordância com o email recebido por esta CIM e designado por "Informação Ventilador RC-AV2000B2", de 18 de março. Erradamente, facto que nos é estranho, o (CHTS) indica no auto de recebimento a data de 18 de março, data essa que corresponde à data de confirmação de entrega dos 11 ventiladores. Não havendo guia de entrega dos equipamentos, uma vez que a fatura atuou com esse propósito, remetemos como anexo clipping com links de diversos órgãos de comunicação social que efetuaram a cobertura jornalística da entrega dos ventiladores ao CHTS, servindo estes de evidência da correta data de entrega.

Com os melhores cumprimentos,

Telmo Pinto
Primeiro-Secretário
+351 255 718 340
Av. José Júlio, 42 | 4560-547 Penafiel

TÂMEGA e SOUSA
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL
cimtamegaesous

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE: esta mensagem de correio eletrónico e quaisquer dos seus ficheiros anexos, caso existam, são confidenciais e destinados apenas à(s) pessoa(s) ou entidade(s) acima referida(s), podendo conter informação privilegiada, a qual não deverá ser divulgada, copiada, gravada ou distribuída nos termos da lei vigente. Se não é o destinatário da mensagem, ou se esta lhe foi enviada por engano, agradecemos que não faça uso ou divulgação da mesma. A distribuição ou utilização da informação nela contida não é autorizada. Se recebeu esta mensagem por engano, por favor, avise-nos de imediato, por correio eletrónico, para o endereço acima e apague esta mensagem do seu sistema. Obrigado.

De: Tribunal de Contas - DAIX [mailto:DAIX@tcontas.pt]
Enviada: segunda-feira, 11 de abril de 2022 15:36
Para: Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa
Cc: Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Exmo. Senhor Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, fica V. Exª. citado, na qualidade de Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, o qual se remete em anexo, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Exª. que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral
(Por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | *AUDITOR-COORDENADOR*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO PRESIDENTE DA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO TÂMEGA E SOUSA; MANDATO 2017-2021

Luis Teiga Barros

De: Tribunal de Contas - DAIX
Enviado: 26 de abril de 2022 09:06
Para: Antonio L Fernandes; Luis Teiga Barros
Assunto: FW: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX
Anexos: Anexo II_TdC.pdf; Anexo I.zip

ALEXANDRA SANTOS | *ASSISTENTE TECNICO*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945464 TM:
E: alexandrasantos@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

De: Gonçalo Rocha <rocha.goncalo@gmail.com>
Enviada: 23 de abril de 2022 15:15
Para: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>; Tribunal de Contas - Geral <GERAL@tcontas.pt>; Helena Fernandes <helenafernandes@tcontas.pt>
Assunto: Fwd: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX

Exm.º Senhor

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Nos termos da v/ comunicação 12809/2022, datada de 11/04/2022 (c/ ref.ª ao v/ Proc.º 17/2021 – 2.ª Secção) – Auditoria aos contratos no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) |, pronuncio -me de acordo com a comunicação infra enviada pelo Senhor Secretário Executivo da CIM TS, Dr. Telmo Pinto, ao Processo, no âmbito do contraditório da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa.

Grato pela atenção e ao dispor para qualquer esclarecimento adicional, despeço-me,

Com os melhores cumprimentos,

Gonçalo Fernando da Rocha de Jesus

---------- Forwarded message ---------
De: **Telmo Pinto** <telmo.pinto@cimtamegaesousa.pt>
Date: sáb., 23 de abr. de 2022 às 14:33
Subject: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) -

Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX
To: <rocha.goncalo@gmail.com>

Caro Dr. Gonçalo Rocha

Junto remeto a resposta enviada, no dia de ontem, para o Tribunal de Contas no âmbito do contraditório da contratação excecional Covid 19.

Com os melhores cumprimentos,

Telmo Pinto

Primeiro-Secretário

+351 255 718 340

Av. José Júlio, 42 | 4560-547 Penafiel

TÂMEGA E SOUSA
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL
cimtamegaesous

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE: esta mensagem de correio eletrónico e quaisquer dos seus ficheiros anexos, caso existam, são confidenciais e destinados apenas à(s) pessoa(s) ou entidade(s) acima referida(s), podendo conter informação privilegiada, a qual não deverá ser divulgada, copiada, gravada ou distribuída nos termos da lei vigente. Se não é o destinatário da mensagem, ou se esta lhe foi enviada por engano, agradecemos que não faça uso ou divulgação da mesma. A distribuição ou utilização da informação nela contida não é autorizada. Se recebeu esta mensagem por engano, por favor, avise-nos de imediato, por correio eletrónico, para o endereço acima e apague esta mensagem do seu sistema. Obrigado.

Exm.º Senhor

Diretor Geral do Tribunal de Contas

Nos termos do v/ email datado de 11/04/2022 (c/ ref.ª ao v/ Proc.º 17/2021 – 2.ª Secção) – Auditoria aos contratos no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) | Relato , pronunciamo-nos nos seguintes termos, sem contudo prescindir reiterando do já respondido em sede de esclarecimentos ao Tribunal de Contas:

I. Relativamente à «*falta de evidências no registo das operações na contabilidade analítica, nomeadamente em centros de custos ou centros de responsabilidade*», refere-se que a entidade CIM-TS sempre executou os seus orçamentos de acordo com os seus Planos de Atividades, sendo toda a sua execução suportada pelas rubricas associadas às Grandes Opção do Plano (GOP´s), e mais concretamente no Plano de Atividades (PAM) e no Plano Plurianual de Investimentos (PPI). Assim, e apesar de não possuir uma contabilidade de custos explícita, é possível extrair informação credível e fiável, referente a cada atividade/candidatura/programa de acordo com os custos diretos associados e refletidos em cada ação e investimento, nomeadamente pela análise do mapa de execução do Plano, no caso em apreço, a análise do Plano Plurianual de Investimentos (PPI), projeto ação 2020/I/3 [Anexo I]. Mais se informa que enviamos ainda em anexo os documentos comprovativos da modificação orçamental, realizada em março de 2020, a permitir a inclusão da dotação orçamental ajustada ao investimento a realizar, ficando o mesmo individualizado pelo seu número de projeto ação (2020/I/3).

II. Relativamente «*ao auto de recebimento relativo à doação de 11 ventiladores pela CIM Tâmega e Sousa ao Centro Hospitalar Tâmega e Sousa com referência a 18 de março de 2020, quando, a essa data, ainda o equipamento se encontrava na fase de encomenda*». Refere-se que os ventiladores foram entregues diretamente nas instalações do Centro Hospitalar Tâmega e Sousa, cf. se comprova na fatura dos mesmos com a indicação do local de descarga. A morada indicada é a morada do Centro Hospitalar Tâmega e Sousa (CHTS), a saber, Avenida do Hospital Padre Américo 210, 4564-007. A data correta e efetiva de entrega dos ventiladores foi o dia 3 de abril de 2020, em concordância com o email recebido por esta CIM e designado por "Informação Ventilador RC-AV2000B2", de 18 de março. Erradamente, facto que nos é estranho, o (CHTS) indica no auto de recebimento a data de 18 de março, data essa que corresponde à data de confirmação de entrega dos 11 ventiladores. Não havendo guia de entrega dos equipamentos, uma vez que a fatura atuou com esse propósito, remetemos como anexo *clipping* com links de diversos órgãos de comunicação social que efetuaram a cobertura jornalística da entrega dos ventiladores ao CHTS, servindo estes de evidência da correta data de entrega

De: Tribunal de Contas - DAIX [mailto:DAIX@tcontas.pt]
Enviada: segunda-feira, 11 de abril de 2022 15:36
Para: Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa
Cc: Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Exmo. Senhor Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, fica V. Exª. citado, na qualidade de Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, o qual se remete em anexo, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Exª. que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral

(Por delegação de assinatura),

HELENA FERNANDES | *AUDITOR-COORDENADOR*
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945147 TM:
E: helenafernandes@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALENTEJO LITORAL

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

TRIBUNAL DE CONTAS

Departamento de Auditoria IX

Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

ASSUNTO: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local - Pronúncia

CIMAL - COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALENTEJO LITORAL, vem, no âmbito do procedimento de auditoria acima referenciado, efetuar a sua pronúncia, o que faz nos termos que se seguem:

I - Enquadramento:

A Organização Mundial de Saúde declarou, em março de 2020, situação de pandemia global à enfermidade provocada pelo SARS-COV-2[1] e denominada de COVID-19, que ocasionou a criação de medidas de reação, como o "*estabelecimento de um regime excecional e temporário de contratação pública com o principal propósito de simplificar e acelerar os procedimentos aquisitivos que se mostrassem necessários no combate aos efeitos da pandemia, quadro legislativo especial que obteve consagração nos artigos 2º, 2º-A e 2º-B do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03.*"[2].

Efetivamente importava «"*adotar os mecanismos processuais que permitam, de forma atempada e responsável, assegurar a disponibilidade de produtos essenciais num quadro de uma generalizada e acrescida procura a nível mundial destes produtos num contexto de diminuição de produção e de constrangimentos à circulação dos bens", tornando-se necessário "estabelecer um regime excecional em matéria de contratação*

[1] Novo coronavírus, responsável pela doença COVID-19.
[2] Retirado "*Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)*", Relato, Processo N. º 17/2021 - 2.ª SECÇÃO, editado pelo Tribunal de Contas, página 6.

pública (…) conciliando a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos"»[3].

Foi assim concedido às entidades públicas adjudicantes "*uma ampla liberdade e autonomia para escolher o provedor dos bens, serviços ou empreitadas que se revelassem necessários no combate à pandemia COVID-19*" e "*os que se impunham para concretizar ações de logística, de salubridade e de apoio social e económico a prestar à população*"[4].

Como é consabido as aquisições efectuadas pela Comunidade Intermunicipal estão sujeitas ao Código dos Contratos Públicos (CCP – D.L. nº 18/2008, de 29 de Janeiro, na sua redação em vigor).

Com o surgimento da pandemia, «*face à urgência na aquisição de bens e serviços destinados a responder aos seus efeitos, o 'legislador COVID' estabeleceu, no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, um regime excecional de contratação pública, visando conciliar "a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos.*"»[5].

Outro elemento característico do regime excecional, "*é o expresso afastamento da aplicação do artigo 27º-A do CCP, disposição normativa que instituía o dever de se adotar o procedimento de consulta prévia sempre que o recurso a mais de uma entidade fosse possível e compatível com o fundamento invocado*", evitando assim a «"*a dilação suplementar que, inevitavelmente, decorre do convite a mais do que um: é necessário criar um critério de adjudicação, avaliar as propostas, dar audiência previa e outras formalidades que decorrem necessariamente da existência de uma pluralidade de competidores, e que representam uma dilação temporal" que se poderia mostrar incompatível com o cenário de urgência*»[6].

[3] Em Auditoria citada, página 6.
[4] Em Auditoria citada, página 6 e 7.
[5] Em Auditoria citada, página 16.
[6] Em Auditoria citada, página 17.

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

II – Procedimento de contratação - Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março

No que concerne ao procedimento de contratação ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, a CIMAL – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (doravante designada por CIMAL) justificou a aquisição de bens ou serviços com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa pela invocação do Decreto-Lei referido, efetuando o dever de fundamentação consagrado nos artigos 36º e 38º do CCP.

Efetivamente, a situação extraordinária de pandemia em que nos encontrávamos e a proliferação de casos registados de contágio, exigia a continuidade de aplicação de medidas extraordinárias, tendo à data do procedimento sido renovada a declaração do estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril e prorrogada pelo Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril. Após a reavaliação das medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica, importava continuar a assegurar a execução de um conjunto de medidas que permitissem prevenir eficazmente a proliferação de casos registados de contágio de COVID -19, sendo que a situação de pandemia, acarretou o encerramento da maioria dos estabelecimentos comerciais na região do Alentejo Litoral[7] de forma total, sendo que alguns continuaram a laborar de forma parcial de acordo com o permitido, mas em todos se verificou quebra ou cessação de vendas/serviços, o que consequentemente acarretou graves dificuldades económicas para fazer face às despesas e compromissos existentes, inclusivamente à subsistência dos mesmos. Portanto, foi um período de drástica redução da actividade económica em Portugal, e por maioria de razão, também no Alentejo Litoral. Esta quarentena económica que vivenciámos no 2.º trimestre de 2020, motivada pela crise sanitária devido à pandemia provocada pelo SARS-COV-2, foi absolutamente singular e cáustica sobre as expectativas dos impactos sociais e económicos que se podiam antecipar à época. Meramente de forma ilustrativa sintetizam-se em seguida um conjunto de elementos[8] que inequivocamente corroboram esta circunstância:

[7] Sublinhado nosso.
[8] Totalidade do crédito para a E&Y PARTHENON – retirado do caderno de notas "A crise económica da COVID-19, factos e perspectivas, Desafios e respostas de 24 abril 2020.

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

Índice de Produção Industrial e de Volume de Negócios



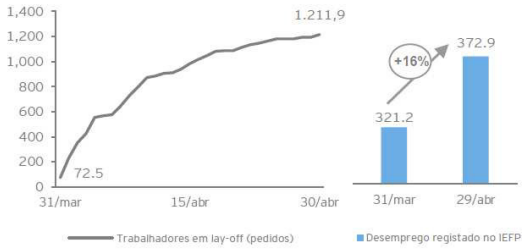
Fonte: EY-Parthenon, com base em Índice de produção industrial e Índices de volume de negócios e emprego, INE. Notas: O IPI e o IVN foram ajustados de efeitos de calendário e da sazonalidade.

Evolução do Consumo Total de Eletricidade (em GWh)



Fonte: EY-Parthenon, com base em Estatísticas Diárias, REN

Evolução do número de pedidos de *lay-off* e de desempregados registados do IEFP (em milhares)



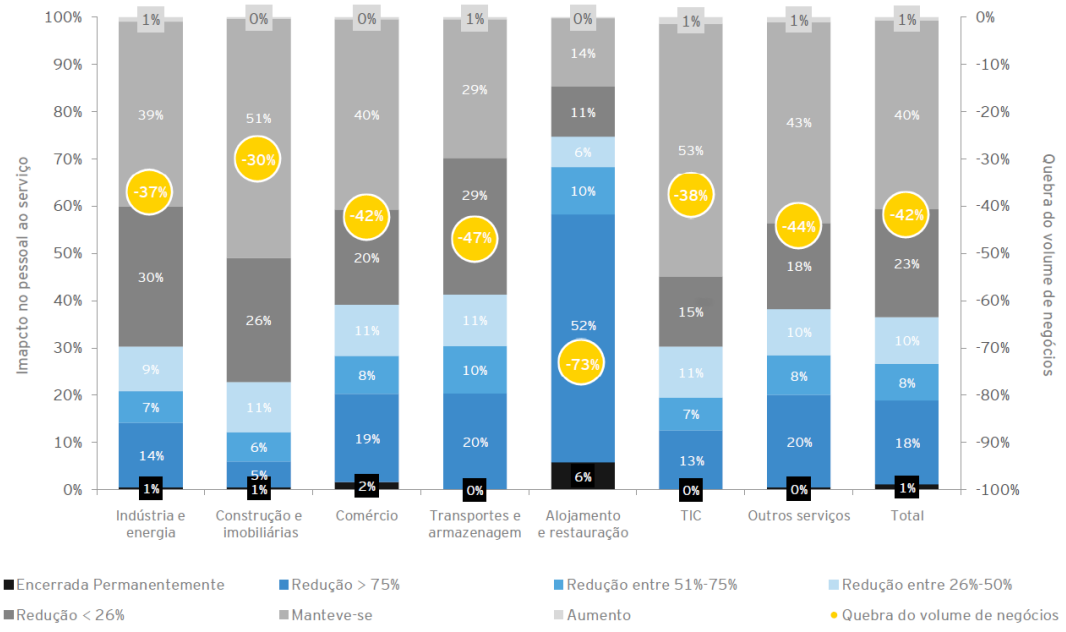
Fonte: EY-Parthenon, com base em Indicadores Covid-19, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Indicadores de conjuntura



Fonte: EY-Parthenon, com base Inquéritos qualitativos de conjuntura e Inquérito qualitativo de conjuntura aos consumidores, INE

Redução da atividade dos setores e do pessoal ao serviço durante o confinamento

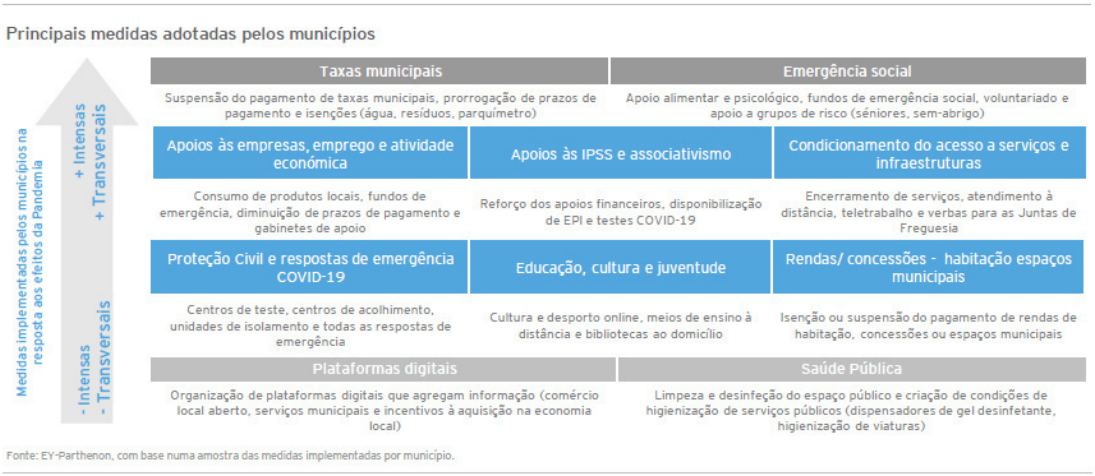


Fonte: EY-Parthenon com base em Inquérito Rápido e Excecional às Empresas - COVID-19 (semana 20 a 24 de abril de 2020), INE e Banco de Portugal

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

A este propósito relembra-se o esforço conjunto das Instituições Públicas e Militares, das organizações privadas, sociais e humanitárias que colectivamente se envolveram no combate e na disponibilização de respostas a esta crise, nas áreas sociais e de saúde mas também na economia e emprego. Foi assim ao nível global, europeu, nacional, regional e local.

Portanto, foi com este enquadramento que o conjunto dos Srs. Presidente da Câmara que compõem o Conselho Intermunicipal da CIMAL, entenderam que seria essencial disponibilizar às Micro, Pequenas e Médias Empresas uma ferramenta credível e ágil que respaldasse a actuação das empresas nesta contingência económica ímpar. Aliás, a intervenção municipal revelou-se mesmo essencial na mitigação desta pandemia, pois, para o efeito, a generalidade dos municípios portugueses realizaram ações e iniciativas, que se podem resumir na ilustração[9] seguinte:



Concretamente, no Alentejo Litoral e sobre o procedimento em causa, conforme informação remetida, foram efetuados contactos preliminares com a empresa *Deloitte Consultores, S.A. (doravante designada por Deloitte)*, nomeadamente em 30 de Março de 2020 e 02 de Abril de 2020, de onde resultou, justamente, uma proposta de solução sistémica de Apoio a Micro, Pequenas e Médias Empresas, com o objectivo de auxiliar as empresas a encontrar soluções para suportar o impacto económico da pandemia. Esta matéria foi submetida à apreciação do Conselho Intermunicipal da CIMAL, que na

[9] Totalidade do crédito para a E&Y PARTHENON – retirado do caderno de notas " A crise económica da COVID-19, factos e perspectivas, Desafios e respostas de 8 de maio 2020.

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

sua reunião de 15 de Abril de 2020, entendeu ser um dos apoios que os Municípios julgavam ser fundamental prestar às empresas naquele período particularmente penoso.

Desta forma, o Conselho Intermunicipal aprovou a aquisição de serviços nos termos do artigo 2º, nº 1 do D.L nº 10-A/2020, de 13 de Março, o que se consubstanciou num ajuste direto ao abrigo do artigo 24º, nº1, al. c) do D.L. nº 18/2008, de 29 de Janeiro, na sua redação em vigor (CCP), uma vez que resultou de acontecimentos imprevisíveis derivados da situação de pandemia e por motivos de urgência imperiosa, que se relacionavam com a mitigação dos efeitos económicos na região, delegando no Presidente do Conselho Intermunicipal as competências para condução do procedimento.

O Sr. Presidente do Conselho Intermunicipal, ao abrigo de competências delegadas, aprovou os termos do procedimento em 28 de abril de 2020, tendo sido remetido convite na mesma data. A empresa *Deloitte* apresentou proposta a 30 de Abril de 2020, tendo sido efetuado o projeto de decisão de adjudicação em 05 de maio de 2020, o qual foi adjudicado por despacho do Sr. Presidente do Conselho Intermunicipal, ao abrigo de competências delegadas, em 06 de maio de 2020[10] e não em 05 de maio de 2020 como, certamente por lapso, foi referido no vosso relatório.
Posteriormente, em 12 de maio de 2020, foi celebrado contrato de prestação de serviços nº 4/2020, cujo objeto era o fornecimento de serviços de apoio especializado às Micro, Pequenas e Médias Empresas da região do Alentejo Litoral como resposta ao COVID-19, o qual comportava a execução em três fases, a saber:

a) Fase 1 – Entrega de guião/formulário de atendimento e *Workflow* [11] com descrição pormenorizada dos fluxos do processo e gestão da informação;
b) Fase 2 – Realização de conferências digitais temáticas;
c) Fase 3 – Elaboração de relatório final com descritivo dos resultados da operação, nomeadamente, contactos efetuados, empresas ajudadas, entre outras métricas relevantes.

[10] Sendo esta a data a fixar para a produção de todos os efeitos contratuais, como está prescrito no n.º5 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º10-A/2020.
[11] Leia-se fluxo de trabalho.

O contrato estabelecia ainda as seguintes obrigações principais:

a) programa de apoio direto e especializado ao tecido empresarial da região do Alentejo Litoral, em particular às micro, pequenas e médias empresas da região, para apoiar na mitigação do efeito do COVID-19, assegurando um conjunto de serviços especializados de gestão, fiscal, legal e operacional durante todo o ciclo de gestão de crise que enfrentam as PME[12], nomeadamente:
   i. resposta de emergência;
   ii. recuperação;
   iii. normalização do negócio;

b) criação de uma estrutura de apoio em tempo real de Apoio Especializado às Micro e PME's da Região do Alentejo Litoral, que apoie as empresas na tomada de decisão e implementação de medidas de resposta ao COVID-19, em várias matérias:
   i. Fiscal & incentivos - Coligir e disponibilizar informação prática ao nível das obrigações fiscais, contributivas e incentivos disponíveis, apoiando no respetivo acesso às mesmas;
   ii. Legal - Coligir e disponibilizar informação prática ao nível de direito do trabalho, direito empresarial e societário;
   iii. Gerência - Aportar *know-how*[13] especializado em termos de negócio, financeiro, recursos humanos, comunicação, operações, entre outras matérias específicas;
   iv. Resposta - Propor medidas de emergência a aplicar de imediato, fundamentais para limitar o impacto financeiro e social, assegurando a continuidade do negócio;
   v. Recuperação - Identificar medidas de curto-prazo, que permitam operar o negócio no atual contexto;
   vi. Recomendação - Recomendar medidas que visem retomar a normalidade do negócio em termos de clientes e operação e se possível obter vantagens competitivas.

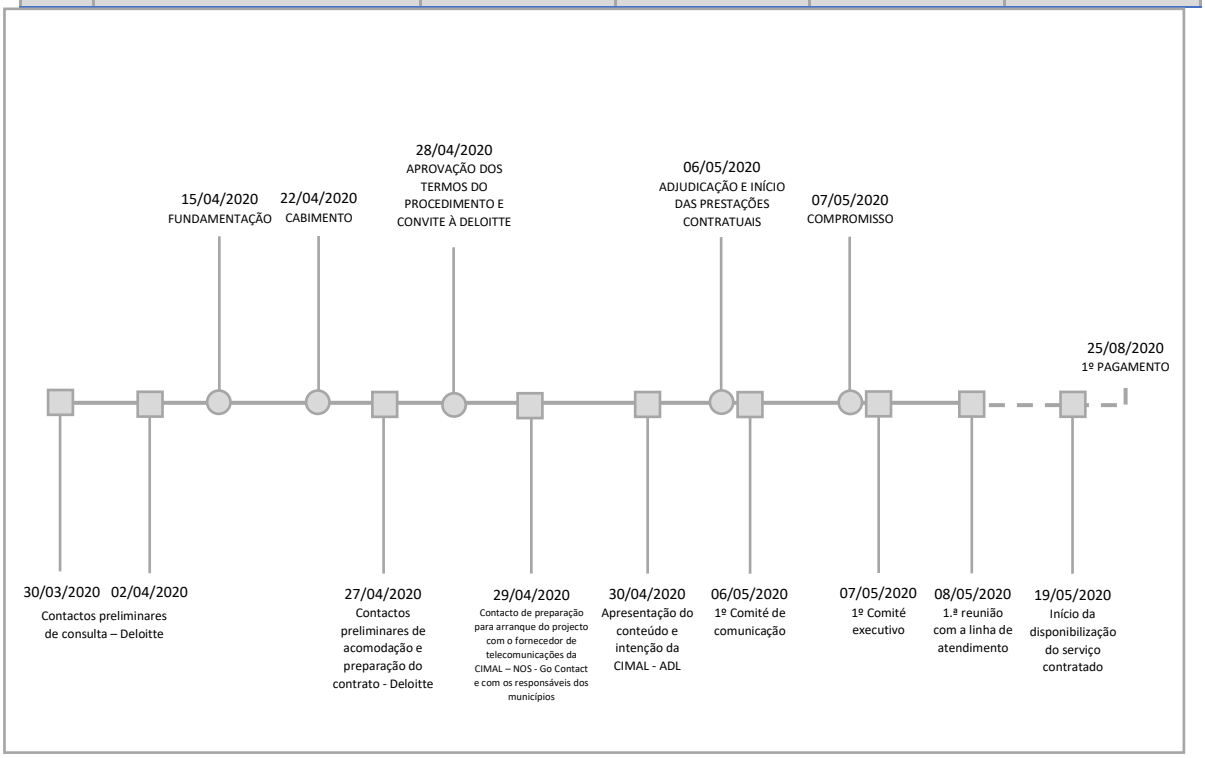
[12] Forma abreviada para designar as pequenas e médias empresa.
[13] Leia-se conhecimento.

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

c) Modelo operativo numa lógica de *contact center*[14] suportado por uma equipa de especialistas, nomeadamente:
   i. Com gestão de pedidos, efetuando o registo de solicitações das PME, a agregação, análise e resolução, com o envolvimento de especialistas;
   ii. Divulgação de informação estruturada;
   iii. Gestão do serviço – análise global de impacto nas PME.

Dito isto, ilustra-se em seguida a síntese da linha temporal relevante, que em nosso entender, deve ser considerada neste procedimento de contratação pública efectuado pela CIMAL:

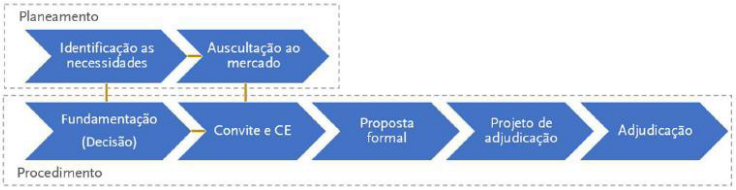
Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
36	Serviço de apoio às PME	CIM do Alentejo Litoral	99 000	06/05/2020	06/05/2020



[14] Leia-se centro de contatos.

Em consequência e suportados no referencial descrito[15] na *Figura 5*, que se reproduz em seguida, consideramos que a CIMAL observou todas as fases do procedimento, não tendo sido praticados quaisquer atos que violem as regras orçamentais de realização de despesa pública, nomeadamente no contexto do *SNC-AP*[16], sendo que o início das prestações contratuais ocorreu depois de uma decisão expressa pelos órgãos competentes devidamente suportada em declarações de cabimento e/ou compromisso orçamentais, tendo existido a adoção de um conjunto de atos e formalidades documentalmente suportados para a formação de um contrato. Mais, a CIMAL considera-se consciente das penalidades existentes, sendo que, apesar da extrema urgência do procedimento, se pautou sempre pelo cumprimento de todas as exigências determinadas pelo D.L nº 10-A/2020.

Figura 5 – Fases do ajuste direto



Efectivamente, consideramos que não existe nenhuma diligência anterior ao momento da adjudicação, que se recorda sucedeu em 06 de Maio de 2020, que indicie a execução da prestação contratual, seja no objeto e nas fases estipuladas contratualmente, seja na descrição e detalhe das obrigações principais que substanciam o contrato.

Desta forma, a CIMAL não se revê e rejeita liminarmente a alusão efectuada sobre "*As práticas cronologicamente descritas configuram, igualmente, uma violação das regras orçamentais de realização de despesa pública*" e bem assim, que "*essa circunstância é omitida e os termos contratuais cronologicamente iludidos.*"[17]

No que respeita às condições de faturação e controlo, é referido que "*os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de liquidação contenha um número de compromisso válido e sequencial, não podem reclamar das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer*

[15] Em Auditoria citada, página 70.
[16] Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas, nos termos da Lei.
[17] Em Auditoria citada, página 87.

CIMAL
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral

direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma"[18], não tendo sido feita referência expressa à adoção desta prática como condição de faturação e pagamento nas peças do procedimento.

Como também se refere, desde 2018, "*as sucessivas Leis do Orçamento do Estado têm excluído do âmbito de aplicação da LCPA os municípios (e freguesias) que cumpram os limites legais de endividamento e as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Deste modo, os municípios que se encontrem nestas circunstâncias (e os fornecedores que com eles contratem), não se acham legalmente obrigados a adotar esta prática*"[19], sendo que, não obstante, a CIMAL prevê genericamente esta circunstância nas disposições finais do contrato (Clausula 15ª, nº 1 - *Os pagamentos ao abrigo do presente contrato serão efetuados após a verificação dos formalismos legais em vigor para o processamento das despesas públicas*.).

Sobre a referência de que não existe registo das operações na contabilidade analítica, nomeadamente em centros de custos ou centros de responsabilidade, informamos que a CIMAL se encontra em processo de adaptação do sistema de informação associado para o efeito.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, apelamos a que seja efetuada em consonância, a retificação das afirmações em que a CIMAL é referenciada no relatório de auditoria citado, uma vez que esta Comunidade diligenciou a sua conduta pelo cumprimento escrupuloso de todos os normativos legais pertinentes, com a excepção do registo na contabilidade analítica por manifesta impossibilidade material.

O Secretário Executivo Intermunicipal

PEDRO ANTÓNIO DA SILVA MENDES TOJINHA

Assinado de forma digital por PEDRO ANTÓNIO DA SILVA MENDES TOJINHA
Dados: 2022.04.27 13:23:24 +01'00'

[18] Em Auditoria citada, página 78.
[19] Em Auditoria citada, página 78.

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DA EMPRESA MUNICIPAL CASCAIS PRÓXIMA

CASCAIS PRÓXIMA
Gestão da Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 17/2021 – 2.ª secção

Assunto – Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

Cascais Próxima - Gestão da Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias, E.M., S.A., doravante Cascais Próxima, tendo sido notificada do Relato, no âmbito do Processo de auditoria acima identificado, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, apresentar as suas alegações, sendo que, por uma questão sistemática, a exposição será feita também individualmente, tendo por referência os processos auditados e objeto de observações, como se segue:

Procedimento n.º 10 (Aquisição de Desinfetantes com Ação Virucida, em regime de fornecimento contínuo – COVID 19)

No âmbito da análise feita relativamente à fundamentação relacionada com a "estrita necessidade" [cf. ponto **4.1.1.3. Estrita necessidade**], refere-se no Relato, no seu ponto 216., alínea ii). que a Cascais Próxima lançou um procedimento para aquisição de produtos desinfetantes sem que, comprovadamente, a respetiva fundamentação se tenha baseado num levantamento de necessidades ou estimativas, visando demonstrar, pelo menos, uma lógica subjacente à fixação das quantidades adquiridas.

A este propósito, cumpre alegar o seguinte:

No início da crise pandémica de COVID-19, crise esta com contornos absolutamente inéditos no mundo atual, estando em causa a salvaguarda da saúde pública no concelho de Cascais, no âmbito das suas competências e atribuições, nomeadamente ao nível da limpeza de instalações municipais ou sob gestão municipal, escolas públicas, instalações de empresas pertencentes ao Setor Empresarial Local (SEL), instalações de entidades comunitárias e outro tipo de instalações de cariz público existentes no concelho, a Cascais Próxima não pôde deixar de responder com rapidez, intervindo diretamente na contenção da propagação do vírus SARS-COV-2.

Nesse sentido, considerando que a desinfeção em massa era absolutamente essencial para travar a rápida propagação deste vírus, foram implementadas - com um cariz absolutamente inédito e

Complexo Multisserviços da Câmara Municipal de Cascais
Estrada de Manique nº 1830, Alcoitão | 2645-550 Alcabideche | Portugal
Tel: + 351 214 647 760
Fax: + 351 214 647 769
geral@cascaisproxima.pt
www.cascaisproxima.pt

Cascais Próxima - Gestão de Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias, E.M., S.A.| Pessoa Coletiva - 504853635 | CRC Cascais | Capital Social 1.220.000€

até desconhecido - para além do início da execução diária da desinfeção interior das referidas instalações, uma operação de desinfeção em larga escala que incluiu, a desinfeção do perímetro do Hospital de Cascais, de todos os equipamentos públicos de saúde e lares existentes no concelho, de todas as ruas e espaços públicos que têm diariamente grande afluência de pessoas, incluindo a contentorização (papeleiras, ecopontos e contentores de lixo) e mobiliário urbano (bancos, abrigos e paragens de autocarros), a higienização dos transportes públicos, de todos os veículos das forças de segurança (PSP e GNR), proteção civil, bombeiros, táxis e de todos os veículos municipais.

Para levar a cabo toda esta intensa, inédita e global intervenção diária de desinfeção (seguindo as orientações das políticas definidas pelo Município e previstas no seu Plano de Contingência), foi necessário um esforço logístico considerável por parte da Empresa, sendo essencial, imprescindível e urgente, assegurar a disponibilidade dos produtos desinfetantes adequados e necessários para o efeito.

Da consulta efetuada ao mercado, constatou-se haver uma enorme dificuldade na aquisição destes produtos, dada a elevada procura que se verificava à época, com a consequente e inevitável escassez dos mesmos no mercado nacional e acentuado inflacionamento dos preços.

De todas as empresas consultadas para o efeito [foram consultadas as empresas Zoono Ibéria, S.A., Imporquimica S.A., Soma - Environmental Solutions, Lda. (doravante, Soma, Lda.) e Lusoquimica Lda., tendo respondido à mesma as empresas Imporquimica S.A., Soma, Lda. e Lusoquimica Lda., conforme documentação oportunamente junta), o operador Soma Lda. foi o único que garantiu conseguir assegurar um fornecimento imediato e, acima de tudo, a continuidade desse fornecimento e nas quantidades estimadas necessárias, de modo a poder ser possível executar diariamente o serviço pretendido - situação que se veio, de resto, a comprovar, conforme melhor se detalhará adiante.

Revisitando esse período, importa referir que os tempos que se viveram no início da pandemia eram de total imprevisibilidade e volatilidade a todos os níveis, especialmente no que respeita ao mercado de produtos de higiene, limpeza e desinfeção, com elevada escassez de produtos e inflacionamento dos preços.

Face a toda essa realidade do momento e havendo disponibilidade por parte do operador Soma, Lda. em fornecer, nos moldes pretendidos, os dois tipos de produtos desinfetantes (desinfetante para interiores e para exteriores), com a aquisição em causa (para um período de 3 meses) pretendeu-se unicamente garantir a existência dos produtos desinfetantes necessários a assegurar a plena execução diária da operação global e massiva de desinfeção.

Com a enorme incerteza que se vivia na altura e a escassez real de produtos no mercado, era expectável que num curto prazo não haveria disponibilidade de produtos no mercado para levar a cabo a referida operação de larga escala de desinfeção, sendo que, com a escalada vertiginosa de preços que se estava a verificar, fazia-se supor que o custo unitário seria cada vez mais elevado.

Esta aquisição permitiu a execução na íntegra da operação global planeada, sem ter havido qualquer tipo de comprometimento operacional devido à falta de produtos desinfetantes, tendo sido cumprida na totalidade a entrega dos mesmos por parte do fornecedor. Também com a aquisição nestes moldes ficou balizado o valor unitário de cada produto.

Finalmente, quanto à estimativa feita, fixou-se um fornecimento mínimo de 2000 litros de cada produto por semana, o que daria 48000 litros para os 3 meses, com base numa estimativa de consumos, que foi possível fazer com o enquadramento global daquele momento, assente na abrangência e magnitude da operação de desinfeção em larga escala planeada e posteriormente executada em todo o concelho Cascais.

Refere-se no Relato sob resposta que a fundamentação da necessidade (no caso, as quantidades estimadas) se deveria ter baseado, por exemplo, pela indicação concisa dos locais a intervencionar, dos métodos de aplicação, do número de ações diárias estimadas e do tempo perspetivado para a manutenção da medida.

Pois bem, se essas estimativas e métodos de cálculo são, naturalmente, sempre feitas pela Cascais Próxima, no ambiente excecional da conjuntura pandémica (sobretudo, no seu primeiro período), esse esforço saiu inevitável e claramente prejudicado, pela amplitude e novidade das ações a serem levadas a cabo [importa referir que nunca a Cascais Próxima havia procedido à desinfeção e higienização (em massa), designadamente, dos equipamentos públicos de saúde e lares existentes no concelho, de todas as ruas, a contentorização (papeleiras, ecopontos e contentores de lixo) e mobiliário urbano (bancos, abrigos e paragens de autocarros), transportes públicos, de todos os veículos das forças de segurança (PSP e GNR), proteção civil, bombeiros, táxis e de todos os veículos municipais, etc].

Seja como for, a estimativa de consumos que os Serviços requisitantes fizeram (no caso, 4000 litros, por semana), e ainda que o tenha sido por aproximação, revelou-se ajustada às reais necessidades operacionais, acabando por serem consumidos, em 3 meses, cerca de 48000 litros de desinfetante com ação virucida, conforme Quadro *infra* (v. Fig.1).

No que diz respeito aos Registos de controlo (resposta ao ponto 4.3.2. **Qualidade documental e registos de controlo**], é mencionado no Relato, no seu ponto 352. que, inexistindo qualquer documento ou evidência de diligências que atestem a conformidade dos bens, "*(…) a entidade*

adquirente não pode garantir que os produtos rececionados tinham as caraterísticas e especificações técnicas que foram contratadas. (…)", concluindo-se que "(…), pela inexistência documental ou pela sua imprecisão, observa-se, genericamente, que não foram produzidas informações claras e rastreáveis aquando da receção e conferência dos bens. (…)" (Cit. e itálico nosso).

Não obstante a Cascais Próxima produzir sempre autos de receção e conferência dos bens (ou documentos equivalentes) com referência a datas, com validação das quantidade e qualidade dos bens rececionado, na altura em questão (de referir que o procedimento em causa foi lançado em 24 de março de 2020, ou seja, 05 dias após ter sido declarado o estado de emergência), a maioria dos colaboradores da Cascais Próxima estava em regime de teletrabalho, sendo que apenas as equipas de intervenção nas áreas de desinfeção e alguns colaboradores do armazém estavam a trabalhar presencialmente. Por essa razão, para além de as primeiras encomendas e respetivas entregas dos produtos de desinfeção não terem sido registadas no sistema informático ERP (situação que foi regularizada a partir de maio de 2020 - altura em que todos os colaboradores afetos ao armazém regressaram ao trabalho presencial), não foram produzidos os respetivos autos de receção.

Ora, os produtos desinfetantes em apreço vieram sempre acondicionados em recipientes de 1000 litros, devidamente identificados/etiquetados/rotulados como, de resto, é obrigatório dado tratar-se de produtos químicos. Aquando da entrada em armazém dos produtos em causa, a respetiva conferência foi sempre efetuada através da confrontação da correspondente fatura com a respetiva etiqueta/rótulo do recipiente, comprovando-se assim a correspondência do produto contratado e a respetiva quantidade entregue, pelo que não corresponde à realidade a alegação que a Cascais Próxima não pode garantir que os produtos rececionados tinham as caraterísticas e especificações técnicas que foram contratadas.

Finalmente, no que diz respeito ao alegado incumprimento do prazo dos fornecimentos constante do anexo V ao Relato, faz-se o seguinte esclarecimento:

O contrato em apreço estabeleceu quantidades mínimas semanais de fornecimento de ambos os tipos de produtos (desinfetante para interiores e para exteriores), apenas para salvaguarda das necessidades da Empresa, sendo que os pedidos de fornecimento foram sendo efetuados consoante as reais e efetivas necessidades decorrentes da concretização diária da operação de larga escala de desinfeção planeada, tanto ao nível do tipo de produto, como das quantidades necessárias dos mesmos.

Como já referido, o contrato foi celebrado com base numa estimativa de consumos que foi possível apurar com o enquadramento global daquele momento, sendo que com o decorrer, no terreno, de toda a operação de desinfeção massiva, os pedidos de produtos seguiram as necessidades reais de cada momento, tendo havido inclusivamente, semanas em que foram efetuados mais do que um pedido, com as consequentes entregas (v. Fig. 2).

Finalmente, refere-se que as semanas em que as quantidades entregues foram inferiores às definidas ou aquelas em que não houve sequer entregas, deveu-se exclusivamente ao facto de a Empresa não ter feito qualquer encomenda e nunca por incumprimento por parte do fornecedor, o qual conseguiu ir sempre ao encontro das necessidades de fornecimento solicitadas pela Empresa, decorrentes da realidade operacional em cada momento.

O quadro abaixo ilustra as quantidades que foram pedidas/entregues por semana, durante a vigência do contrato:

Semana do ano	Quantidade produto desinfetante para exterior (litros)	Quantidade produto desinfetante para interior (litros)	Quantidades totais por semana (litros)
14	6.000	2.000	8.000 (3 pedidos/entregas)
15	3.000	2.000	5.000
16	6.000	0	6.000 (2 pedidos/entregas)
17	8.000	0	8.000 (2 pedidos/entregas)
18	0	1.000	1.000
19	6.000	1.000	7.000 (2 pedidos/entregas)
20	2.000	0	2.000
21	2.000	0	2.000
22	0	1.000	1.000
23	0	0	0
24	0	0	0
25	0	2.000	2.000
26	0	5.945	5.945
27	0	0	0
Quantidades totais (litros)	**33.000**	**14.945**	**47.945**

(Fig. 1)

Atenta a especificidade ora retratada, só se poderá concluir que o contrato em análise foi pontualmente cumprido, suscitando-se a respetiva imprecisão constante do Anexo V ao Relato, no que diz respeito ao *item* ora sob análise.

Procedimento n.º 32 (Aquisição de Máquinas de Produção Máscaras) e **procedimento n.º 33** (Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras)

Em resposta ao ponto **4.1.1.3. Estrita necessidade**, cumpre referir que, em plena primeira fase do período pandémico (no caso, no dia 28 de abril de 2020), numa estratégia conjunta com o Município de Cascais e por razões de interesse público urgente, a Cascais Próxima decidiu começar a produzir e a comercializar máscaras cirúrgicas em quantidades muito significativas e em curto espaço de tempo que, de outra forma, não seria possível disponibilizar à população, dada a escassez destes equipamentos de proteção individual (a nível nacional e global) e a consequente especulação (importando sempre relembrar que, à data, as máscaras chegaram a ser transacionadas a € 2, 00 a unidade).

Nesse âmbito, e sabendo-se que o operador Enerre, Lda. transacionava e colocava rapidamente no mercado nacional, entre outros equipamentos, máquinas para produção de máscaras, máquinas dispensadoras de máscaras (Vending Machine), equipamentos de desinfeção e esterilização, etc., a Cascais Próxima solicitou, nomeadamente, àquele operador orçamentos para o fornecimento daqueles equipamentos, nas quantidades e nos prazos previamente definidos por si.

Tendo aquele operador apresentado os orçamentos, na sequência das respetivas solicitações por parte desta Empresa, contesta-se veemente a alegação de que a fixação das necessidades *"(…) parece ter sido definida pelo lado da oferta.(…)*" (Cit. e itálico nosso).

Ao invés, pretendendo a Cascais Próxima adquirir 2 máquinas para poder começar a produzir urgentemente máscaras, 400 máquinas dispensadoras de máscaras para as poder distribuir massivamente pelo concelho (a serem instaladas em locais estratégicos - que a Cascais Próxima, em articulação com o Município de Cascais previamente definiu) e um equipamento de desinfeção e esterilização UV (a que corresponde o procedimento n.º 42), foram solicitadas cotações a vários operadores para os fornecimentos em causa e pelos prazos por si fixados, conforme melhor de detalhar mais adiante, contestando-se, desta feita, que a Cascais Próxima tenha adquirido os equipamentos em causa em função da oferta ou disponibilidade daquele operador.

Não corresponde, pois, à realidade dos factos que as informações internas dos Serviços (os denominados "*Pedido de Abertura e Fundamentação da Despesa*") sejam posteriores aos orçamentos apresentados pelos operadores consultados. Estes orçamentos são sempre apresentados, a pedido (i.e, na sequência de um pedido formalizado pelos Serviços) e, só após a obtenção dos mesmos e efetuada a respetiva análise dos mesmos é que os Serviços desencadeiam a etapa subsequente, consubstanciada na elaboração do respetivo Pedido fundamentado para efeitos de aprovação da respetiva despesa por parte do órgão competente para autorizar a despesa.

Por outro lado, e já atentando à cadência e valor global das aquisições do Município de Cascais e Cascais Próxima, menciona o Relatório no ponto 219, atento o Quadro 4 que consta do mesmo, que "*Voltando ao quadro global dos contratos, a ausência de um levantamento de necessidades e os contornos que antecederam o início de muitos procedimentos (antes da fundamentação ou de qualquer informação inicial ou preparatória, 48 dos 86 procedimentos tiveram, como ignição ou evento prévio, a proposta comercial – que não assumia, note-se, a natureza de uma consulta preliminar exploratória, mas antes a de um pré-acordo que se veio a concretizar) fazem supor que, em muitos casos, a fixação das necessidades parece ter sido definida pelo lado da oferta, hipótese real que sugere uma inversão da lógica da contratação pública: não é o adjudicatário que atende à chamada do adjudicante mas antes este que compra em função de uma oferta ou disponibilidade daquele",* referindo que *"esta circunstância é mais notória – pela cadência e valor das aquisições – na relação que se estabeleceu entre o grupo autárquico de Cascais (sobretudo o município) e o operador económico Enerre, Lda., sempre com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa".* (itálico, negrito e sublinhado nossos).

Por outras palavras, entendeu o Tribunal de Contas que a fixação das quantidades contratadas pela Cascais Próxima teria sido definida, não consoante as necessidades sentidas por esta Empresa, mas sim pelo lado da oferta, ou seja, sempre teria sido o adjudicatário a definir as quantidades e as características do material contratualizado e efetivamente entregue.

No que a este ponto diz respeito, a acrescer a tudo quanto já foi dito sobre a essencialidade dos bens, deve relembrar-se que, por via da extrema necessidade sentida pela Cascais Próxima em adquirir os bens para fazer face à pandemia, e da urgência imperiosa em satisfazer essa necessidade, procedeu a Cascais Próxima, num primeiro momento, à auscultação de mercado pela via mais célere que, na altura, se coadunava com a urgência da obtenção dos bens: contacto direto, via telefone, com os fornecedores atuantes no mercado e que se encontravam disponíveis a efetuar a entrega de significativas quantidades de material (porque, como já demonstrado, era necessário) e num curto espaço de tempo.

Ora, na senda destes contactos, efetuados em fase preparatória de cada um dos procedimentos, isto é, antes da elaboração do Pedido de Abertura e Fundamentação da Despesa por parte dos serviços requisitantes, seriam posteriormente formalizadas as aquisições os bens, com a adoção do procedimento ao abrigo das regras excecionais da contratação pública, na medida em que os pressupostos para o efeito se encontravam (como já demonstrado), todos preenchidos.

Ademais, para além desta necessidade de obter os bens pretendidos num curto espaço de tempo, sempre se diga que as quantidades que se pretendiam contratar, por serem significativas, não estariam na disponibilidade de qualquer fornecedor. Assim sendo, quando a Cascais Próxima lograva encontrar um operador económico capaz de fornecer os bens nas quantidades e no tempo pretendidos, formalizava-se então o respetivo Pedido de Abertura para efeitos de aprovação, em sede de reunião do conselho de administração, da respetiva aquisição, despesa e subsequente adjudicação.

Como acima se expôs, e no que concretamente concerne com este tópico, a análise empreendida por este Douto Tribunal parece ignorar não apenas a volatilidade de preços sentida àquela época, como ainda a circunstância de que nos encontrávamos, à data, em notória escassez do lado da oferta. Significa isto que, como se veio efetivamente a verificar - sendo, de resto, muitos os casos que vieram a conhecimento público, inclusivamente situações de retenção, por parte de outros países, de bens deste cariz que, sendo importados de outros continentes, eram imediatamente alienados, por valores superiores ao anteriormente negociados, no território onde apenas deveriam realizar uma simples escala de transporte -, o mercado privado não dispunha de quantidades suficientes para dar resposta às necessidades sentidas por todas as entidades administrativas que o procuravam, pelo que a manutenção do mesmo fornecedor, na maioria das situações, se revelou condição *sine qua non* para lograr a continuidade de aquisições daqueles materiais.

Ao invés, e na senda do entendimento que ora surge perfilhado pelo Tribunal de Contas, a alternativa por este sufragada teria redundado na permanente impossibilidade de a Cascais Próxima se abastecer no mercado, com a inevitável consequência de não se dar resposta às necessidades sentidas pelos cidadãos e de perdas humanas irreparáveis.

Com efeito, as entidades viram-se a braços com extremas dificuldades em adquirir o necessário no tempo considerado útil. Assim, e como melhor se demonstrará quando for abordada a específica questão da alegada falta de realização de consultas preliminares ao mercado, a auscultação ao mercado tinha sempre por base esse pressuposto: o operador económico que conseguisse fornecer os bens pretendidos, nas quantidades necessárias e no menor curto de

tempo era considerado como o mais indicado a fornecer o material – sob pena de, como veio a suceder noutras situações, os bens virem a ser comercializados junto de outras entidades.

Ora, este circunstancialismo influenciou diretamente na definição das características dos bens, o que faz antever que, com todo o respeito, não corresponda à verdade que tenham sido os operadores económicos a definir as características dos bens a contratar – salvaguardando, naturalmente, as condições estabelecidas por estes quanto aos bens e quantidades disponíveis em cada momento.

Importará sempre alegar que a Cascais Próxima pugnou por cumprir escrupulosamente os corolários da concorrência, da transparência e da igualdade que decorrem da aplicação do Direito da Contratação Pública, nacional e comunitário, para além de que sempre esteve de boa-fé nestas aquisições, tanto que, no envio dos contratos para conhecimento do Tribunal de Contas, sempre foi transparente no envio da informação e observou o estipulado no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, o que, deve também ser devidamente ponderado.

Importa ter presente que que as consultas ao mercado foram efetuadas como mais adiante na presente resposta se demonstrará, no contexto do estado de necessidade que se vivia e da urgência imperiosa em adquirir os bens nas quantidades e no tempo estritamente necessário Como já se demostrou, na auscultação ao mercado que realizava face às suas necessidades, adquiriu os produtos ao operador económico que estaria apto a entregar as quantidades pretendidas, no tempo entendido como útil e com as características técnicas definidas pela DGS.

No que diz respeito à resposta ao ponto **4.1.2.**, epigrafado de **"Orientações e recomendações[1]"**, refere o Relatório que um dos objetivos prosseguidos no mesmo prendeu-se com "*aferir o cumprimento das orientações quanto à adoção de outro tipo de procedimentos, designadamente a consulta prévia, bem como as recomendações que sublinham a utilidade de desenvolver diligências de auscultação ao mercado".*

Neste âmbito é mencionado pelo Tribunal de Contas que "*(…) Também aqui, pelo número de contratos celebrados e pelo valor contratual envolvido, cabe efetuar uma referência específica à relação comercial que se estabeleceu entre o grupo autárquico de Cascais (sobretudo, o município) e a empresa Enerre, Lda" (Cit.).*

Parece, pois, subentender-se do Douto Tribunal de Contas que foi estabelecida uma especial relação comercial entre o Município de Cascais, a Cascais Próxima e a Enerre. Lda., por via dos contratos relacionados entre estas três entidades, consubstanciada numa relação de preferência

[1] Comunicação 2020/C1081/01 da Comissão Europeia e Orientação Técnica n.º 6/CCP de 07.04.2020, emanada pelo IMPIC, assinalada pelo Relatório n.º 1 – OAC do Tribunal de Contas.

do Município de Cascais e da Cascais Próxima com aquele operador económico, o que não corresponde, de todo, à realidade - facto que se contesta veemente.

Importa ter presente, para além de tudo quanto já foi explanado sobre as auscultações ao mercado efetuadas pela Cascais Próxima (que, por economia de exposição, se dá por integralmente reproduzido), a Enerre, Lda., era o único operador económico que, à data, detinha efetiva disponibilidade para fornecer os bens, nas quantidades e no tempo em que os mesmos eram absolutamente necessários, face à sua premência no combate à disseminação da pandemia pelo vírus da Covid-19.

Desta feita, a escolha da Cascais Próxima foi evidente, porque não podia ser outra: selecionar o único operador económico capaz de responder às prementes necessidades sentidas no decorrer da pandemia, para ser capaz de prosseguir com as suas atribuições, importando nunca esquecer a circunstância de que nos encontrávamos, à data, em notória escassez dos bens do lado da oferta, com o consequente inflacionamento dos preços.

De resto, sempre importará referir que, no que se refere à referida observação produzida pelo Douto Tribunal de Contas, estabeleceu o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que "*aos procedimentos abrangidos pelo presente decreto-lei não se aplicam as limitações constantes dos n.º 2 a 5 do artigo 113.º do CCP*", desde que, evidentemente, as condições fossem a mais favoráveis à satisfação da necessidade pública em causa.

No mesmo sentido explica a Orientação Técnica do IMPIC 06/CCP/2022, que se subsume às medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo Covid. À pergunta "*pode-se convidar a apresentar proposta aquela entidade a quem essa possibilidade estava vedada por força do n.º 2, do artigo 113.º do CCP*", a referida Orientação responde afirmativamente, evidenciando que a norma supra citada dispõe, claramente, a inaplicabilidade dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP.

Desta feita, contesta-se veemente que tenha havido uma especial relação da Cascais Próxima com aquele operador económico face aos demais que atuavam no mercado, quando, como já amplamente explanado, a Enerre, Lda era o único operador económico que, à data, detinha efetiva disponibilidade para fornecer os bens, nas quantidades e no tempo em que os mesmos eram absolutamente necessários, face à sua premência no combate à disseminação da pandemia pelo vírus da Covid-19.

Importa, por outro lado referir que as consultas informais ao mercado não têm que adotar uma forma definida nos termos legais, tendo as entidades adjudicantes apenas que acautelar que as mesmas não potenciam ou promovem a distorção da concorrência.

Por outro lado, e ainda neste âmbito, contesta-se a alegação do Douto Tribunal de Contas ínsita no ponto 249 do Relato de que caso se tivesse optado pela realização de consultas informais ao mercado (entendidas na verdadeira aceção do artigo 35.º-A do CCP), as mesmas seriam respondidas "*em horas ou mesmo minutos*".

É que, e como o Tribunal de Contas sobejamente o sabe - e, de resto, o reconhece - a situação pandémica que se viveu - sobretudo nas suas primeiras fases -, atingiu de forma significativa o mercado, em que a comercialização e entrega de bens e serviços sofreu sérias restrições/limitações, com consequências gravosas, nomeadamente, no que se refere aos preços e aos prazos de entrega.

Por outro lado, refere o Relatório que, *"não tendo havido comparação de propostas, ficou por demonstrar que a Enerre, Lda. era mesmo o prestador melhor colocado para prover os bens e serviços tidos por necessários"*.

Ora, como já *supra* se mencionou, a Cascais Próxima tinha na sua incumbência a aquisição de material em grandes quantidades, num curto espaço de tempo e com as características técnicas consideradas necessárias para fazer face às necessidades sentidas.

Naturalmente que, para a satisfação das necessidades, nos moldes em que foi realizada (relativamente às quantidades necessárias), tal como a Cascais Próxima se apercebeu nas consultas exploratórias que fez ao mercado, nem todos os operadores conseguiriam fornecer os bens pretendidos no tempo considerado útil, sendo a Enerre Lda. o único operador que deu segurança para fornecer a quantidade de bens necessários no tempo pretendido, o que justifica as adjudicações feitas a esta entidade.

Não obstante tudo quanto se disse, reforça-se que a Cascais Próxima realizou inúmeras e distintas consultas informais ao mercado, a fim de promover o melhor preço para a aquisição dos bens em causa, sendo que a escolha dos fornecedores obedeceu a 4 critérios distintos:

a) Capacidade logística do fornecedor, estabelecimento e conhecimento do mercado de origem dos bens;
b) Rapidez na entrega;
c) Preço;
d) Certificação.

CASCAIS PRÓXIMA
Gestão da Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias

Em conclusão, fica patente que foram realizadas as devidas consultas preliminares ao mercado e que as mesmas tiveram, conforme se demonstrou, influência legítima e determinante na escolha da entidade Enerre Lda..

Por tudo quanto se disse, resulta claro que a Cascais Próxima mais não fez do que salvaguardar a concorrência e, claro está, o interesse público, já que toda a sua atuação se pautou pela salvaguarda do bem jurídico mais precioso de todos - a vida humana.

De resto, sempre importará referir que, não obstante as Orientações e Recomendações o tivessem recomendado, a verdade é que o Decreto-Lei nº 10-A/2020 não impôs o dever de efetuar consultas ao mercado, como o fez em relação a outros regimes excecionais de contratação pública.

Invocada e verificada a extrema urgência, estas adjudicações foram satisfeitas sem demora, o que, nos contratos que agora se analisam se verificou na íntegra, chamando-se à atenção, no que diz respeito a este aspeto, das imprecisões constantes do Anexo IV, quanto ao alegado incumprimento dos fornecimentos dentro dos prazos estipulados no contrato, imprecisões essas que se suscitam, para todos os efeitos legais e que se sintetizam no seguinte quadro (sem prejuízo de adiante, nas Conclusões, se fazer idêntica análise relativamente aos restantes procedimentos):

N.º Proc.	Bem	Data da celebração do contrato	Prazo previsto no caderno de encargos	Data do fornecimento	N.º de dias de atraso
32	Aquisição de Máquinas de Produção de Máscaras	07.05.20	7 dias a contar da adjudicação (ocorrida em 04.05.20)	09.05.20	Em prazo (fornecimento efetuado 5 dias após a adjudicação)
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	07.05.20	3 semanas a contar da adjudicação (ocorrida em 04.05.20)	09.05.20	Em prazo (fornecimento efetuado 5 dias após a notificação da adjudicação)

(Fig. 2)

No que diz respeito ao ponto 4.2.2. Preço, e em resposta especificamente ao alegado no n.º 269. do Relato sob resposta, dando-se por integralmente reproduzida a resposta dada a esta questão, no âmbito da REQUISIÇÃO N.º 2 - e na qual se juntou a fatura proforma correta [Fatura proforma n.º 151/2020 (ref. 003MAQUINA)] -, reafirma-se que a fatura inicialmente junta (a fatura proforma n.º 149/2020), dizia respeito a um outro tipo de dispensador (repete-se, com uma

referência diferente - ref. 002BRINDES), que a Cascais Próxima optou por não adquirir dado se tratar de um tipo de dispensador de qualidade muito inferior e não se destinar a espaços exteriores. Contesta-se, pelo exposto, o vertido no ponto 269. do Relato sob resposta.

Importa igualmente chamar à atenção que a referência que o Relato faz aos preços de dispensadores deste tipo de modelo [*"(…) entre 125,0 US $ e 175,0 US $ (dependendo as quantidades adquiridas), valores bastante inferiores àqueles que foram contratados. Ofertas disponíveis online (…)"*] (Cit. e itálico nosso), se refere aos preços praticados atualmente, os quais baixaram necessária e acentuadamente, ultrapassadas que foram as fases mais graves e mortais da pandemia e, sobretudo - repete-se -, a primeira fase da mesma. Será, portanto, salvo melhor opinião e com o devido respeito, irrazoável e despropositado comparar-se preços quando as circunstâncias mudaram exponencialmente, volvidos 2 anos desde o início da pandemia.

Relativamente ao procedimento n.º 32 (Aquisição de Máquinas de Produção Máscaras) e, especificamente, no que diz respeito à análise da respetiva documentação de controlo junta, resultando do Relato não existirem evidências de que a formação e a assistência tenham sido prestadas, cumpre dar-se por integralmente reproduzido o argumentado em sede de resposta à REQUISIÇÃO N.º 2, alegando-se em síntese o seguinte:

Apesar de não existir qualquer registo documental da mesma, a formação foi efetivamente ministrada pelo operador adjudicatário - sem a qual, de resto, os colaboradores da Cascais Próxima não conseguiriam colocar em funcionamento as máquinas e iniciar a produção de máscaras, dado que nenhum tinha qualquer experiência nesta área.

Atesta-se, no entanto, que a mesma foi ministrada, a qual se iniciou com a montagem, afinação e colocação dos equipamentos em funcionamento.

A formação (prática) versou, nomeadamente, sobre:

a) Montagem, afinação e colocação dos equipamentos em funcionamento e,
b) Formação de resolução de problemas durante a produção: Utilização normal dos equipamentos, manutenção, análise e reparação de avarias, operação em segurança e procedimentos de emergência.

No que diz respeito à assistência e às avarias que se começaram a verificar, reitera-se o já referido a este propósito: Efetivamente, a partir de setembro/outubro de 2020, as máquinas de produção de máscaras, começaram a apresentar alguns problemas mecânicos.

Como a produção de máscaras não podia, de todo, ficar comprometida, um dos colaboradores da Cascais Próxima e alocado à fábrica das máscaras tentou, em vão, reparar as avarias detetadas,

atenta a experiência que já havia adquirido no que diz respeito ao manuseamento das mesmas e a formação que havia recebido.

Como os problemas técnicos persistiam, o operador Enerre, Lda foi contactado no sentido de proceder à reparação das máquinas, sendo que após a realização da inspeção às mesmas, concluiu-se que as máquinas se avariaram em razão das referidas tentativas de reparação e de uma eventual incorreta ou imprudente utilização das máquinas.

Dada a urgência na resolução dos problemas mecânicos, e como era necessário adquirir 4 peças (ultrassom para máquinas) a Shiningjoy, Unipessoal Lda. (doravante, Shiningjoy), conseguiu obtê-las rapidamente, dados os contactos privilegiados que tem na China, tendo posteriormente faturado as mesmas à Cascais Próxima (VFA 1128/2021) [nota: A Shiningjoy emitiu, por lapso, a FA 2021/7 (nossa VFA 1782/2021) e a subsequente nota de crédito (NC 2021/1)], documentos esses oportunamente juntos].

Já após a venda da unidade de produção de máscaras (doravante, "fábrica") à ShininhJoy e a inutilização das referidas máquinas (de que resultou uma redução do preço daquela venda, titulada por aditamento ao contrato , oportunamente junto ao processo de auditoria), a situação pandémica agravou-se significativamente.

Neste cenário, e ao contrário do que inicialmente se supôs, as máscaras que a Cascais Próxima recebeu da Shiningjoy, a título de preço pela venda da referida unidade de negócio, revelaram-se manifestamente insuficientes para garantir que toda a população do concelho continuasse a ter máscaras gratuitas (que, no caso, representavam 10 máscaras, por semana, a serem disponibilizadas a munícipes, trabalhadores e estudantes no concelho).

Ora, considerando que a Shiningjoy havia recebido da Cascais Próxima, em regime de subcomodato, (logo, a título gratuito), o uso e fruição da fábrica para que a pudesse utilizar como unidade de produção, designadamente, de máscaras, até à formalização da venda da referida fábrica (e terreno rústico a ela adjacente) pelo Município àquela, aquela entidade permitiu que a Cascais Próxima reiniciasse a produção de máscaras na fábrica (que aquela utilizava, desde fevereiro de 2020, a título gratuito, em regime de subcomodato), tendo-lhe inclusive disponibilizado, para o efeito, uma das suas máquinas para produzir máscaras, sem qualquer contrapartida financeira para o efeito.

Atento este circunstancialismo concreto, em dois procedimentos adjudicatórios distintos (e identificados no Quadro 5 do Relato), a Cascais Próxima adquiriu, à Enerre, matéria prima destinada à produção de 15 milhões de máscaras, sendo que, em razão de ter promovido pela

fabricação das mesmas e da forma que se deixou referida, o custo unitário de cada máscara cifrou-se em apenas €0,04 (quatro cêntimos).

Acresce finalmente referir que o tecido das máscaras que haviam sido certificadas pelas entidades competentes havia sido adquirido à Enerre, Lda., quando a Cascais Próxima iniciou a produção de máscaras, razão pela qual optou por adquirir novamente a matéria-prima necessária a este operador económico, garantindo desta forma a manutenção das certificações obtidas.

Procedimento n.º 80 (Aquisição de Equipamento de Purificação e Desinfeção de Ar com Eficácia contra o SARS - COV -2)

Da análise do requisito: urgência imperiosa

Em resposta ao Ponto 4.1.1.2. (urgência imperiosa), em concreto, sobre o tempo decorrido entre a identificação da necessidade e a decisão da adjudicação), importa alegar o seguinte:

É referido no Relato sob resposta, em e. do ponto 202. que em 05 de novembro de 2020 o operador Real Amplitude, Lda. efetua, ao Município de Cascais, uma proposta comercial para a venda do "equipamento de purificação e desinfeção de ar com eficácia contra o SARS-Cov-2", tendo a proposta de abertura de procedimento ocorrido a 07 de janeiro e a adjudicação a 15 de janeiro de 2021, "(…) *decorrendo 71 dias deste a suscitação da aquisição, sendo o material entregue a 20 de janeiro* (…)". (Cit. e itálico nosso).

Importa, pois, fazer o seguinte enquadramento:

Efetivamente, ainda no ano de 2020, o Município de Cascais ponderou adquirir equipamentos de purificação e desinfeção de ar e do respetivo produto biocida.

Contudo, considerando que em novembro de 2020, a situação pandémica começou a ficar controlada, evidenciando-se uma clara e acentuada desaceleração do ritmo de contágios e de óbitos, a aquisição em causa acabou por não ser concretizada.

Contudo, com o agravamento bastante significativo da pandemia provocado, designadamente, pelo aparecimento de uma nova variante do vírus - a variante Alpha (com uma transmissibilidade entre 30 e 50% maior do que as variantes anteriores) - e pelos efeitos absolutamente devastadores provocados, nomeadamente, pelas reuniões familiares na época festiva do Natal[2], entendeu-se que, tendo em vista a prevenção, a rápida e urgente contenção e mitigação da propagação da infeção epidemiológica por COVID-19, logo nos primeiros dias do mês de janeiro

[2] Em Portugal, no mês de janeiro de janeiro de 2021 - considerado "o mês negro" desde que começou a pandemia -, registou-se um novo infetado a cada 9 segundos e uma vítima mortal da pandemia a cada 8 minutos, tendo-se ultrapassado a barreira dos 300 mil infetados só nesse mês, e mais de seis mil mortes por covid-19 desde o Natal.

CASCAIS PRÓXIMA
Gestão da Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias

de 2021, a Cascais Próxima solicitou àquele operador Real Amplitude, Lda. que apresentasse um orçamento para o fornecimento de 200 equipamentos de purificação e desinfeção de ar e de produto biocida, tendo esta empresa respondido à referida solicitação no dia 05 de janeiro de 2021.

Na reunião do conselho de administração de 07 de janeiro de 2021, ou seja, 2 dias após a receção do referido orçamento, foi deliberada a abertura do respetivo procedimento.

Desta feita e atenta esta janela temporal, entre o pedido de cotação e apresentação do orçamento (ocorrida a 05 de janeiro de 2021), a proposta de abertura de procedimento (ocorrida a 07 de janeiro de 2021), a adjudicação (que se verificou a 15 de janeiro de 2021) e a entrega dos equipamentos (em 20 de janeiro de 2021), decorreram apenas 13 dias e não os referidos 71 dias.

Para além de se verificarem atendíveis e genuínas razões de urgência que justificaram a referida aquisição, em razão do acentuadíssimo agravamento da situação pandémica[1], inexistiram igualmente condições temporais para lançar mão de procedimentos adjudicatórios concorrenciais. Neste âmbito, importa ainda realçar que não existiam, à data, operadores no mercado em condições para fornecer, num curto espaço de tempo, as quantidades dos equipamentos em causa (no caso, 200 equipamentos de purificação e desinfeção de ar), absolutamente necessárias aos fins pretendidos e no prazo exigido (20 dias).

No que diz respeito às referidas quantidades em aquisição, e em resposta ao **Ponto 4.1.1.3. Estrita necessidade**, refere-se que as mesmas foram estimadas tendo em conta o número de instalações municipais ou sob gestão municipal onde os mesmos seriam instalados [a saber, Município de Cascais, Cascais Center, Loja do Cidadão de Tires, Juntas de Freguesia (4), Casa Sommer, Museu do Mar, Julgados de Paz e Polícia Municipal, empresas pertencentes ao universo municipal (4 empresas locais, Associação S. Francisco de Assis, Fundação D. Luís I)].

Por outro lado, e no que diz respeito ao alegado "*atributo duvidoso*" dos equipamentos e biocida na potencial eliminação da circulação do vírus SARSCoV-2, situação que se entende poder ter inflacionado o preço (conclusão que se retira da conjugação dos pontos 216. e 218.), importará referir que existem estudos que indicavam que os purificadores de ar (designadamente com filtro HEPA/esterilizador UV) podem, efetivamente, reduzir os vestígios de SARS-CoV-2 no ar [para além de filtraram com sucesso outros agentes patogénicos (como bactérias e fungos também associados a gotículas], tendo sido com base nessa convicção e pressuposto que a Cascais Próxima promoveu pela sua aquisição e instalação nos locais acima assinalados.

No que diz respeito à **alegada falha na definição do objeto contratual e das especificações técnicas** [cf. ponto **4.2.1. Objeto contratual e sua especificação técnica],** pese embora se reconheça que o caderno de encargos possa apresentar algumas insuficiências quanto às

especificações técnicas dos bens a adquirir, importará sempre referir que as mesmas se encontravam exaustivamente detalhadas no orçamento que havia sido apresentado pelo operador, sendo que o mesmo forneceu os referidos equipamentos com as características e nas condições que havia apresentado, em sede de consulta informal e com a apresentação (formal) da sua proposta.

Sobre esta questão, cumpre (mais uma vez) dar a nota da premência da obtenção dos bens para fazer face à infeção provocada pelo vírus da Covid-19. Ora, uma vez que havia absoluta urgência em adquirir estes bens, e que as características dos bens estavam definidas segundo regras emitidas pelas entidades competentes e constavam (exaustivamente) do orçamento que havia sido apresentado pelo operador, procedeu-se rapidamente à aquisição dos equipamentos em causa, tendo em vista a salvaguardar a manutenção do interesse publico (leia-se, salvaguarda da saúde pública e da vida humana).

Por tudo quanto se deixa dito, só se poderá concluir no sentido de que não ocorreu aqui qualquer violação do princípio da concorrência, na medida em que, por um lado, foram efetuadas as devidas auscultações ao mercado, como por outro, o procedimento foi realizado através de um ajuste direto, porque permitido na senda da legislação excecional em matéria de covid, com adjudicação à entidade que apresentou a proposta mais favorável - tudo encetado com o objetivo último de salvaguardar a saúde pública e a vida humana.

Quanto à alegada falha no cumprimento dos prazos de entrega (cf. Ponto 4.2.3. Prazos), refere o Tribunal de Contas, no ponto 275 do seu Relatório, que *"quanto aos prazos de fornecimento, constatou-se que, em 39 dos 86 procedimentos, a disponibilização dos bens ou a prestação dos serviços não respeitou o prazo contratualmente estabelecido".*

Analisando a documentação relativa ao procedimento verifica-se que o prazo foi (mais do que) satisfatoriamente respeitado, estando em causa apenas um dia de atraso no fornecimento) - Cfr. Fig. 1:

N.º Proc.	Bem/Serviço/Empreitada	Data da celebração do contrato	Prazo previsto no CE	Data do fornecimento/conclusão obra	N.º de dias de atraso (a verificar-se)
80	**Aquisição de Equipamentos de Purificação e Desinfeção de Ar**	20.01.2021	07 dias, a contar do respetivo pedido	28.01.2021	**1 dia de atraso** (GR 2021/1 de 27.01.2021)

(Fig. 3)

No que diz respeito ao parâmetro "Cumprimento das orientações e recomendações", aproveitam as alegações acima produzidas que, por uma questão de economia processual se dão por integralmente reproduzidas.

CASCAIS PRÓXIMA
Gestão da Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias

Finalmente, e em resposta ao ponto 4.2.6. (Execução financeira dos contratos) e, em concreto, no que diz respeito à fatura emitida pela Real Amplitude - Unipessoal, Lda. (em que este operador não procedeu à liquidação do IVA, invocando a isenção prevista na Lei n.º 13/2020), junta-se o comprovativo da regularização do IVA (Doc.01).

EM CONCLUSÃO:

a) No que diz respeito à "Rastreabilidade documental", as fases de formação e execução de todos os 'contratos COVID' promovidos pela Cascais Próxima são documentalmente rastreáveis, havendo informações preparatórias e de enquadramento dos procedimentos, das peças procedimentais, da decisão de adquirir e adjudicar, e da sua execução física e financeira.

b) Quanto ao parâmetro "FUNDAMENTAÇÃO: NEXO COM A PANDEMIA, URGÊNCIA IMPERIOSA E ESTRITA NECESSIDADE, refere-se que:

i. Os 'contratos COVID' promovidos pela Cascais Próxima foram objeto de rigorosa fundamentação, atendendo a todos os requisitos que deveriam estar reunidos para a adoção do ajuste direto por urgência imperiosa, os quais se enquadraram no escopo do regime excecional de contratação pública, sendo teleologicamente associáveis à "prevenção', 'contenção', 'mitigação' e ''reposição da normalidade em sequência da mesma';

ii. O recurso ao ajuste direto assentou na fundamentação de uma situação de urgência imperiosa (que se verificou relativamente a todos os procedimentos) e que determinou a real impossibilidade de se lançar mão de procedimentos mais concorrenciais (nomeadamente, a consulta prévia).

Entre a data de identificação da necessidade e a adjudicação, decorreram os prazos que se encontram descritos no quadro seguinte (Fig. 4):

N.º Proc.	Bem/Serviço/Empreitada	Identificação da necessidade	Data da adjudicação	N.º de dias
10	Aquisição de Desinfetantes com Ação Virucida	16.03.2020	26.03.20	10 dias
32	Aquisição de Máquinas de Produção de Máscaras	18.04.20	04.05.20	16 dias
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	18.05.20	04.05.20	16 dias
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	27.04.20	21.05.20	24 dias
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	02.06.20	06.06.20	4 dias
42	Aquisição de Esterilizadores de Vapor	12.05.20	21.05.20	9 dias
75	Empreitada de Melhoramentos da Fábrica	08.10.20	12.11.20	35 dias (procedimento por consulta prévia)
80	Aquisição de Equipamentos de Purificação e Desinfeção de Ar	05.01.21	15.01.21	10 dias

(Fig. 4)

iii. Em todos os procedimentos lançados pela Cascais Próxima, a respetiva fundamentação foi baseada num levantamento de necessidades ou estimativas, a qual esteve na base subjacente à fixação das quantidades adquiridas.

c) No que diz respeito ao parâmetro "Cumprimento das orientações e recomendações", refere-se que, com exceção do procedimento n.º 75 (Empreitada de Melhoramentos da Fábrica), em que foi adotado o procedimento por consulta prévia, e dos **procedimentos n.º 10** (Aquisição de Desinfetantes com Ação Virucida) e **n.º 41** (Empreitada de Reconversão de Armazém), nos quais foram feitas consultas preliminares ao mercado, nos restantes procedimentos foi adotado o procedimento por ajuste direto, dada a urgência imperiosa que a situação impunha. Para além de se verificarem, relativamente a todos eles, atendíveis e genuínas razões de urgência que justificaram as aquisições em causa, inexistiram igualmente condições temporais para serem feitas consultas preliminares ao mercado - no sentido atrás amplamente explanado - e/ou lançar mão de procedimentos adjudicatórios mais abertos (designadamente, consultas prévias).

Ainda que se perceba da utilidade e necessidade da realização das consultas preliminares ao mercado para efeitos, nomeadamente, da aferição do preço do procedimento, atenta a extrema urgência nas aquisições em causa (de referir que a grande maioria dos procedimentos lançados pela Cascais Próxima ocorreram durante os primeiros 2/3 meses da pandemia), os procedimentos tiveram de ser imediatamente satisfeitos - como o foram, escrupulosamente.

Finalmente, importará sempre referir que, ainda que as Orientações e Recomendações[3] o tivessem recomendado, o Decreto-Lei nº 10-A/2020 não impôs o dever de efetuar consultas ao mercado, como o fez em relação a outros regimes excecionais de contratação pública.

d) No tocante às peças procedimentais e, em concreto, ao caderno de encargos relativo ao **Procedimento n.º 80** (Aquisição de Equipamento de Purificação e Desinfeção de Ar com Eficácia contra o SARS – COVID), embora se reconheça que o mesmo possa apresentar algumas insuficiências quanto às especificações técnicas dos bens a adquirir, estas encontravam-se exaustivamente detalhadas no orçamento que havia sido apresentado pelo operador, sendo que o mesmo forneceu tempestivamente os referidos equipamentos com as características e nas condições que havia apresentado, quer em sede de consulta informal, quer na sua proposta (formal).

e) Quanto aos **prazos de fornecimento** (cf. **Ponto 4.2.3**.), refere-se que, em todos os procedimentos lançados pela Cascais Próxima, os mesmos foram pontualmente cumpridos [com a especificidade relativa ao **procedimento n.º 10** (Aquisição de Desinfetantes com Ação Virucida)

[3] Comunicação 2020/C1081/01 da Comissão Europeia e Orientação Técnica n.º 6/CCP de 07.04.2020, emanada pelo IMPIC, assinalada pelo Relatório n.º 1 – OAC do Tribunal de Contas

e que se detalhou supra e as exceções relativas ao **Procedimento 40** (Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho) e do **Procedimento 80** (Aquisição de Equipamentos de Purificação e Desinfeção de Ar), salientando-se que nestes contratos apenas se verificaram, respetivamente, 7 e 1 dias de atraso no fornecimento dos serviços e bens], suscitando-se as eventuais imprecisões constantes do Anexo V ao Relato, no que diz respeito ao item sob análise - Cfr. Fig. 4:

N.º Proc.	Bem/Serviço/Empreitada	Data da celebração do contrato	Prazo previsto no CE	Data do fornecimento/conclusão obra	N.º de dias de atraso (a verificar-se)
10	Aquisição de Desinfetantes com Ação Virucida	30.03.20	5 dias a contar da data do pedido do fornecimento (4 000 litros por semana)	31.03.20 31.03.20 03.04.20 07.04.20 16.04.20 21.04.20 23.04.20 28.04.20 06.05.20 08.05.20 12.05.20 18.05.20 29.05.20 19.06.20 25.06.20	Os fornecimentos (parcelares) foram sempre efetuados no prazo previsto no CE (05 dias após as respetivas solicitação por parte da Cascais Próxima).
32	Aquisição de Máquinas de Produção de Máscaras	07.05.20	7 dias a contar da adjudicação (ocorrida em 04.05.20)	09.05.20	Em prazo (fornecimento efetuado 5 dias após a adjudicação)
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	07.05.20	3 semanas a contar da adjudicação (ocorrida em 04.05.20)	09.05.20	Em prazo (fornecimento efetuado 5 dias após a notificação da adjudicação)
40	Serviços para otimização de Processos em Teletrabalho	29.05.2020	6 semanas, após a notificação da adjudicação (ocorrida a 21.05.20)	09.07.20 (com a Apresentação final)	7 dias de atraso
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	05.06.2020	30 dias, após a consignação (ocorrida em 05.06.20)	05.07.2020 (data da receção provisória)	Em prazo (v. resposta à REQUISIÇÃO N.º 2).
42	Aquisição de Esterilizadores de Vapor	08.06.2020	30 dias, após a notificação da adjudicação (ocorrida a 22.05.20)	02.06.2020	Em prazo
75	Empreitada de Melhoramentos da Fábrica	09.12.2020	60 dias, após a consignação (ocorrida em 11.12.20)	12.02.2021 (data da receção provisória)	Em prazo
80	Aquisição de Equipamentos de Purificação e Desinfeção de Ar	20.01.2021	07 dias, a contar do respetivo pedido	28.01.2021	1 dia de atraso (GR 2021/1 de 27.01.2021)

(Fig. 5)

Conclui-se, portanto, que todos os bens que foram contratualizados no âmbito destes contratos foram totalmente entregues e adstritos aos fins para que foram adquiridos, pelo que não existiu

qualquer incumprimento definitivo por parte dos adjudicatários que deva ser relevado para os devidos efeitos.

f) Quanto ao alegado incumprimento dos prazos de pagamentos constantes do Anexo V ao Relato, refere-se o seguinte:

Dos processos 8 processos auditados, em apenas 3 deles (a saber, o **Procedimento n.º 32** (Aquisição de Máquinas de Produção Máscaras), **procedimento n.º 33** (Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras) e o **procedimento n.º 42** (Aquisição de Esterilizadores de Vapor) não foram cumpridos os respetivos prazos de pagamento previstos nos cadernos de encargos, conforme se verifica da análise do quadro seguinte:

N.º Proc.	Bem	Prazo de pagamento previsto no caderno de encargos	Data do pagamento
32	Aquisição de Máquinas de Produção de Máscaras	48 horas após a receção das faturas (09.05.20)	19.05.20 e 09.06.20
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	48 horas após a receção das faturas (09.05.20)	23.07.20 e 12.11.20
42	Aquisição de Esterilizadores de Vapor	50%, após a a notif. da adjudicação e 50% após a receção dos bens	04.02.21

(Fig. 6)

Importa, por outro lado referir que, tendo todas as aquisições já sido integralmente pagas aos fornecedores adjudicatários, não ocorreu qualquer incumprimento definitivo no que tange ao pagamento dos bens fornecidos. Finalmente,

g) No tocante à **Execução Contratual** e, especificamente, à **Execução financeira dos contratos**, informa-se o Digno Tribunal de Contas que, no que diz respeito ao **Procedimento n.º 80** (Aquisição de Equipamento de Purificação e Desinfeção de Ar com Eficácia contra o SARS – COVID), já se encontra regularizada a situação do IVA (**Doc.01**) [cf. Pontos 317 a 321].

Por tudo quanto se deixou explanado nesta resposta ao Relatório elaborado pelo Doutro Tribunal de Contas, entende a Cascais Próxima que se encontra plenamente demonstrado, de forma clara, precisa e devidamente fundamentada, que não incorreu em qualquer incumprimento das regras ínsitas no Direito da Contratação Pública, tanto a nível nacional como europeu.

CASCAIS PRÓXIMA
Gestão da Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias

Nestes termos, vem a Cascais Próxima requerer a V. Exas. se dignem retirar as devidas consequências jurídicas das alegações que ora se apresentam, sem prejuízo de se remeter igualmente para as respostas apresentadas pelo Município de Cascais, as quais se dão por integralmente reproduzidas para todos os efeitos legais.

O Presidente do Conselho de Administração,

PAULO MIGUEL COIMBRA CASACA

Assinado de forma digital por PAULO MIGUEL COIMBRA CASACA
Dados: 2022.04.27 21:12:23 +01'00'

(Miguel Casaca)

Em anexo: 01 (um) documento.

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DA EMPRESA MUNICIPAL GAIURB

Luis Teiga Barros

De: Tribunal de Contas - DAIX
Enviado: 26 de abril de 2022 16:34
Para: Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes
Assunto: FW: Tribunal de Contas - Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção - DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
Anexos: Relatório Atividades Kaizen até 2020_2021_2021 09 20.pdf

Importância: Alta

Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Concluído

Alexandra Santos | ASSISTENTE TECNICO

Departamento de Auditoria IX
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. da República 65 • 1050-189 - Lisboa
T: +351 217945464 TM:
E: alexandrasantos@tcontas.pt
W: www.tcontas.pt Facebook
-----Mensagem original-----
De: Administracao <administracao@gaiurb.pt>
Enviada: 26 de abril de 2022 16:23
Para: Helena Fernandes <helenafernandes@tcontas.pt>; Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Assunto: Tribunal de Contas - Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção - DEPARTAMENTO DE AUDITORIA IX
Importância: Alta

Excelentíssima Senhora

Juíza Conselheira Relatora

Tribunal de Contas

Em cumprimento do V/ email de 11.04.2022, e nos termos e para os efeitos no disposto no art.º 13.º da Lei n.º Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tenho a honra de remeter a V. Excelência as alegações desta empresa municipal, nos termos e com os seguintes fundamentos:

1 – No dia 26.06.2020, a Gaiurb, EM celebrou com a a Kaizen Institute Portugal, Consulting Nova, Sociedade Unipessoal, Lda., pelo prazo de seis meses, um contrato de aquisição de serviços para "Realização de análise da situação actual e Adaptação dos Processos e das Equipas à Nova Realidade de Trabalho Devidos ao Combate ao COVID-19, pelo valor de € 63. 000,00 (sessenta e três mil euros).

2 – O termo do contrato em causa ocorreu no dia 30 de dezembro de 2020.

3 – O referido procedimento foi realizado mediante o recurso ao "Regime excepcional de ajuste directo simplificado", ao abrigo do disposto artigo 2.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

4 – Pelos emails de 21.09.2021, 27.09.2021 e 13.01.2022, a Gaiurb deu sempre resposta a todas as solicitações desse Exmº Tribunal, juntando a respectiva prova documental para o efeito.

5 - Porém, a páginas 82 do Relato, agora enviado, no âmbito da execução física do contrato, (Procedimento Ref. 44), constata-se no quadro cronológico referente ao procedimento da Gaiurb o seguinte:

- a fundamentação está datada de 20.05.2020 – o que corresponde à verdade;

- o início das prestações está identificado em 21.05.2020 – o que não corresponde à realidade;

- a adjudicação foi decidida em 09.06.2020, o que também está de acordo com o procedimento.

6 – Ora, perante essa sucessão de atos, esse Digmo. Tribunal foi necessariamente levado a concluir, quanto aos termos contratuais e sua execução (ponto 4.2.5) na conclusão vertida no ponto 299, a páginas 87 do relato, que a empresa tentou "iludir" a sucessão cronológica dos procedimentos sem fazer referência à eficácia retroactiva de parte das prestações.

7 -No entanto, demonstrar-se-á seguidamente que não foi o que ocorreu, conforme a sucessão cronológica de atos respeitantes quer à fase de formação do contrato, quer na sua execução física.

Senão vejamos:

a) A Proposta de abertura de procedimento, data de 20.05.2020

b) A Deliberação de abertura de procedimento ocorreu em 26.05.2020

c) Segue-se o Convite em 28.05.2020

d) A Proposta é apresentada em 05.06.2020

e) Ocorrendo a proposta adjudicação em 08.06.2020

f) E a Deliberação de adjudicação em 09.06.2020

g) Por fim, o Contrato é celebrado em 26.06.2020

7- Todos os documentos identificados nas alíneas do ponto anterior foram remetidos na primeira resposta dada esse
https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fscanmail.trustwave.com%2F%3Fc%3D10711%26d%3D6I7o4nlNZwiWwmgSwZtauw3Nex8qEB4dGOQKzYJa6Q%26u%3Dhttp%253a%252f%252fDig.mo&data=05%7C01%7CDAlX%40tcontas.pt%7Cff685718b79c4b01006a08da2798b25d%7Ce594e3539c574aa1b6dd5515abe98957%7C0%7C0%7C637865834893129067%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C1000%7C%7C%7C&sdata=2G3obUNRZ26VLx6nTOSZiFOOKHB%2BwDcsQDzWwq4smC8%3D&reserved=0 Tribunal (para além de outros que, entretanto, foram solicitados, mas todos eles respeitantes à execução financeira do contrato).

8 – Não obstante, tendo em atenção que a observação se foca na data de início da execução física do contrato, conforme relatório enviado e que novamente junto se anexa e que constitui o documento 1, somos levados a concluir pelo seguinte:

O contrato de prestação de serviços adjudicado ao Instituto Kaizen no dia 9 de junho de 2020 teve por fundamento a necessidade urgente de apoiar a empresa na adaptação dos processos à nova realidade de trabalho, em virtude do Covid-19.

Com efeito, desde o ano de 2012 que a Gaiurb é uma empresa certificada de acordo com a norma ISO 9001, cuja responsabilidade pela gestão do processo de qualidade está atribuída a um serviço (Unidade de Auditoria, Qualidade e Planeamento Estratégico).

Dentre outras atividades, esta unidade orgânica é responsável pela identificação, implementação e acompanhamento de todas as ações que visem a melhoria dos serviços e da actividade prestada pela empresa. Por essa razão, consta do relatório de atividades enviado um conjunto de ações que esta unidade, àquela data de maio de 2020, já vinha registando, em consequência dessa monitorização e que se encontra refletido no quadro em anexo, cuja primeira data, a páginas 4, aponta para 21.05.2020, data essa a que alude a linha cronológica a páginas 82 do Relato e que, certamente, terá levado esse Digmo Tribunal a formular tal conclusão. Mas a verdade é que a celebração do contrato em causa com o Instituto Kaizen teve precisamente por objecto "mapear" os processos críticos, avaliar as ações que a Gaiurb já tinha identificado em momento anterior para, então, fazer a reestruturação dos workflows no sentido de os adaptar ao novo contexto de trabalho precipitado pela Pandemia por Covid-19.

Foi simplesmente esta a razão da/s data/s ali indicados que apontam para a o acompanhamento que vinha sendo feito, que naturalmente antecedeu o procedimento sob análise.

Na expectativa de que as presentes alegações hão-se merecer a aceitação por parte desse Exmo. Tribunal, pede-se a V. Ex.ª o devido deferimento.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

António Miguel Castro

De: Tribunal de Contas - DAIX <DAIX@tcontas.pt>
Enviado: 11 de abril de 2022 15:39
Para: Gaiurb
Cc: Luis Teiga Barros; Antonio L Fernandes
Assunto: Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local | Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2ª Secção – DA IX

Exmo. Senhor Presidente do Conselho de Administração da GAIURB, EM,

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, de 06 de abril de 2022, fica V. Exª. citado, na qualidade de Presidente do Conselho de Administração da GAIURB, EM, para, querendo, se pronunciar, no prazo de 10 dias úteis, sobre as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe, o qual se remete em anexo, bem como juntar os documentos que julgue pertinentes, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Considerando a fase de desenvolvimento da presente auditoria, solicita-se a V. Exª. que seja salvaguardada a confidencialidade das matérias constantes do referido Relato.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral

(Por delegação de assinatura),

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE VALE DO SOUSA

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO SOUSA

(Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel)

VALSOUSA

Exmos. Srs.

TRIBUNAL DE CONTAS

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		505/22	**27/04/2022**

ASSUNTO: **Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) - Administração Local | Processo n.º 17/2021 - AUDIT - 2ª Secção - DA IX**

Exma. Senhora Juíza Conselheira Relatora:

Associação de Municípios do Vale do Sousa, associação de municípios de fins específicos e pessoa colectiva de direito público com sede na Praça D. António Meireles, 45, em Lousada, notificada do Relato de Auditoria elaborado nos autos supra identificados, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, tomar posição quanto ao mesmo,

O que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. Foi a Associação de Municípios do Vale do Sousa, adiante denominada por VALSOUSA, notificada para se pronunciar, querendo, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria supra referenciado.

2. Não pode a Expoente deixar de manifestar, desde logo, a sua surpresa por se ver confrontada com um documento composto por 105 páginas e 5 anexos, num total de 137 páginas, com menção a dezenas de contratos públicos celebrados por outras tantas entidades públicas, numa amálgama de situações marcadamente distintas entre si e, designadamente, por maioria de razão, com a que envolve a VALSOUSA.

3. Não podendo igualmente deixar de assinalar que, não obstante tenha sido solicitada a salvaguarda da confidencialidade das matérias constantes do referido Relato de Auditoria, o mesmo tenha sido remetido - presume-se - a todas as entidades aí referenciadas, tal qual foi remetido à VALSOUSA, com exposição de dados contratuais e considerações que não se aceitam, sem previamente ser possibilitado o contraditório ao visado.

4. Não obstante, analisado o Relato de Auditoria no (curto) prazo concedido para o efeito e nas circunstâncias temporais condicionadas parcialmente pelo período de férias judiciais da Páscoa, cumpre dizer a V. Exas. o seguinte:

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO SOUSA
(Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel)
VALSOUSA

5. No que concerne à VALSOUSA, a auditoria em causa teve apenas por objeto o contrato para a "Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos Urbanos, Limpeza Urbana e Outros, nos Concelhos de Felgueiras e Lousada, celebrado em 23-03-2020 e pelo valor Eur. 348.000.00.

6. Ora, da auditoria realizada a este contrato, foi concluída, de forma sumária, a existência de três vícios, com consequências distintas: (i) ausência de nexo de causalidade com a pandemia, não justificando a aplicação do regime excecional do COVID; (ii) ausência no caderno de encargos do procedimento de referência expressa à necessidade de identificação do número de compromisso como condição de faturação e pagamento; e (iii) falta de evidência de registos de operações de contabilidade analítica nomeadamente centro de custos ou centros de responsabilidade.

7. Com o devido respeito e salvo melhor opinião, vem a VALSOUSA consignar perante V. Exas que está totalmente convicta que o procedimento contratual em causa não padece de qualquer vício, sendo que apenas uma análise menos aprofundada poderá concluir nos termos exarados no Relato em causa. Senão vejamos:

I.

Quanto ao nexo de causalidade do procedimento com a pandemia e aplicabilidade do regime excepcional do COVID-19

8. Em causa neste ponto está a aplicabilidade do regime excecional dos procedimentos contratuais por via da situação pandémica por SARS-CoV-2, mais conhecida pelo nome da doença COVID-19, previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação original.

9. Em tal normativo, e pelos motivos constantes da exposição de motivos de tal diploma e amplamente do conhecimento público, foram estabelecidas normas excepcionais de simplificação da contratação pública, desde que preenchidas dois requisitos previstos na norma: **a sua aplicação na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa**.

10. Ora, na sequência da Auditoria realizada foi vertido na fundamentação do Relato a que se responde, quanto a esta matéria, 4 pontos que concluem num quinto, a saber:

11. (i) *"De acordo com as informações preparatórias e justificativas produzidas pela entidade, a razão de ser da aquisição surge pela perspetiva de "esgotamento do preço contratual" do anterior contrato, adjudicado a 02 de fevereiro (ainda antes da pandemia) e com vigência até dia 26 de março de 2020, sendo, pois, essencial assegurar a continuidade dos serviços"*;

12. (ii) *"Apesar da AMVS fazer uma tentativa de associação com a pandemia, torna-se claro que não existe, com o fenómeno, um nexo de causalidade. Na verdade, e objetivamente, a necessidade já existia antes da pandemia e era do conhecimento dos responsáveis, facto que afasta, de forma categórica, a possibilidade de conformação da aquisição em qualquer dos domínios do regime excecional, inclusivamente o mais genérico de 'reposição da normalidade"*;

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

13. iii) *"Com efeito, a aquisição em causa não visa atender a qualquer necessidade que não existisse antes da pandemia"*;

14. iv) *"De resto, sempre se poderá dizer que este procedimento não só não se insere em nenhum dos domínios do regime excecional, como também não cumpre outros requisitos exigíveis, nomeadamente o da imprevisibilidade (o adjudicante já perspectivava antes do início da pandemia - e sobre ele impenderia sempre a obrigação de perspetivar - o esgotamento do valor do contrato precedente)"*; e

15. (v) *"A fundamentação produzida no âmbito deste procedimento incorre, assim, numa incorreta invocação do regime excecional. Deste modo, não se verificam fundamentos que sustentem o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa"*.

16. Desde logo cumpre atentar que os Exmos. Senhores Auditores não atentaram a todos os fundamentos invocados pela VALSOUSA na decisão de contratar nos moldes em causa, desde logo porquanto nada é referido quanto a todos esses fundamentos apresentados,

17. Omissão esta que, não é, de modo algum, despicienda.

18. Com efeito, como resulta da fundamentação da informação interna n.º 92/2020, de 20-03-2020, bem como do extrato da ata do Conselho Directivo da VALSOUSA de 30-03-2020, ambas remetidas a V. Exas. por ofício de 15-09-2021, foram **aduzidos 14 (catorze) alíneas com fundamentos que levaram à decisão de contratar nos precisos termos ora sindicados.**

19. Desde logo, nada é referido no Relato de Auditoria (e, porventura ponderado) quanto ao vertido nas alíneas B) e C) da fundamentação da decisão de contratar, designadamente quanto ao facto de, à data da contratação, estar em curso procedimento de contratação por concurso público internacional para *"Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos Urbanos, Limpeza Urbana e Outros, nos Concelhos de Felgueiras e Lousada"*,

20. Procedimento contratual este suspenso automaticamente, nos termos previsto no n.° 1 do art.° 103.°-A do CPTA, na sequência de instauração de processo de contencioso pré-contratual que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel sob o número 436/19.3BEPNF, instaurado pela concorrente LUSÁGUA - Serviços Ambientais, S. A,

21. Processo judicial que, até atenta a natureza simplificada, poderia ter decisão a qualquer momento,

22. Como já havia sucedido, aliás, no processo de contencioso pré-contratual que correu igualmente termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, desta feita sob o n.º 406/19.BEPNF, que julgou totalmente improcedente a ação proposta pela concorrente SUMA - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S. A.

23. No entanto e como é bom de ver, os impactos que a situação pandémica traria aos tribunais e aos processos em curso eram, à data da contratação sindicada, totalmente imprevisíveis,

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

24. Não havendo possibilidade de prever, com um mínimo de objetividade, quando seria possível ter uma decisão transitada em julgado.

Por outro lado,

25. Como fundamentado na alínea D) da fundamentação da informação prévia e da deliberação do Conselho Diretivo da VALSOUSA supra referidas, o contrato a celebrar na sequência do supracitado procedimento concursal encontrava-se sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, não podendo entrar em execução enquanto não for obtido o respetivo visto prévio, conforme disposto no n.º 4 do artigo 45.º daquele diploma.

26. Como, aliás, veio a suceder.

27. Sendo certo que, à data (março de 2020), eram totalmente imprevisíveis os efeitos da pandemia neste procedimento de obtenção de visto prévio, desde logo pela eventual necessidade de prestar esclarecimentos e informações, remetendo documentação.

28. Com os condicionalismos inerentes ao Estado de Emergência decretado por Sua Excelência, o Presidente da República, com restrições a diversos direitos fundamentais, desde logo, o direito de circulação.

29. Neste contexto, sempre com o foco na necessidade de assegurar a prestação de serviço de recolha de resíduos urbanos e de limpeza urbana nos aludidos Municípios, foram procuradas soluções dentro do quadro legal.

30. Com efeito, e como expressamente invocado na alínea E) da informação prévia e da deliberação do Conselho Diretivo da VALSOUSA supra referidas, naquele contexto, e sempre com o foco na necessidade de se assegurar, a partir das 00:00 horas do dia 1 de fevereiro de 2020 a continuidade dos serviços de recolha e transporte de resíduos urbanos, e limpeza urbana, nos concelhos de Felgueiras e de Lousada, pelo Conselho Diretivo da VALSOUSA foi aprovada a abertura de um procedimento por Concurso Público Urgente para a "Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos Urbanos, Limpeza Urbana e Outros, nos Concelhos de Felgueiras e Lousada", ao abrigo do artigo 155.º e seguintes, conjugados com a alínea c) do n.º 1 e a alínea e) do n.º 2 do artigo 16.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º todos do CCP, tendo o contrato sido adjudicado à sociedade FCC Environment Portugal, S.A., pelo valor da sua proposta no montante total de 213,850,00 € (duzentos e treze mil, oitocentos e cinquenta euros), pelo prazo de sessenta dias;

31. Daí que perspectivando-se o esgotamento do preço contratual adjudicado no dia 26 de março de 2020, neste contexto de paragem economia mundial, confinamentos nacionais, dificuldades de implementação do trabalho à distância nas instituições e empresas, tendo a maioria suspendido totalmente a sua atividade nesta primeira fase da pandemia, a VALSOUSA não podia deixar de assegurar o tratamento de resíduos urbanos desta área geográfica que, por motivos legais e judiciais, aguardavam o procedimento normal de contratação, devidamente previsto e preparado.

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

32. De notar que o procedimento contratual objecto de impugnação judicial não mereceu qualquer reparo, seja por parte do Tribunal Administrativo (por duas vezes sindicado em processos de contencioso pré-contratual), seja por parte do Tribunal de Contas (no procedimento de fiscalização prévia).

Acresce ainda que,

33. Como expressamente referido na alínea L) da fundamentação da informação interna n.º 92/2020, de 20-03-2020, bem como do extrato da ata do Conselho Directivo da VALSOUSA de 30-03-2020, o ponto 14 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, determina "*Cometer ao Ministro do Ambiente e da Ação Climática, relativamente à gestão de resíduos em locais com doentes infetados a responsabilidade de: a) Elaborar e divulgar recomendações específicas para o acondicionamento destes resíduos; b) Apoiar as autarquias na criação de regimes específicas de recolha de resíduos naqueles locais; c) Avaliar o destino final adequado dos resíduos produzidos*".

34. Nesta consonância, em 17 de março de 2020, foi emitido um documento conjunto da Agência Portuguesa do Ambiente e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, designado "Orientações e Recomendações para a gestão de resíduos em situação de pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19)", que especifica metodologias de intervenção a adotar por parte dos municípios, dos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos e dos operadores de recolha e tratamento de resíduos.

35. Medidas estas que visavam garantir a proteção da saúde pública, dos trabalhadores e prevenir a disseminação da doença, compatibilizando-a com a necessidade de uma gestão eficaz e eficiente dos resíduos, sendo atualizadas sempre que se mostrava necessário.

36. Cumpre relembrar que, em março de 2020, pouco se sabia quanto à permanência no vírus SARS-CoV-2 nos materiais, designadamente nos resíduos urbanos, sendo absolutamente essencial, por motivos de saúde pública e de paz social, a não interrupção dos serviços de recolha e transporte a aterro de resíduos urbanos, bem como os serviços de limpeza urbana,

37. Com a particularidade de que tais serviços tinham de ser executados de acordo com planos de contingência adequados à situação pandémica, para proteção da população e trabalhadores.

38. O que foi igualmente assegurado pela VALSOUSA, como resulta do plano de contingência remetido a V. Exa. por ofício de 15-09-2021.

Por fim,

39. Sempre se dirá que a despesa do serviço *sub judice* foi prevista, para efeitos do disposto no artigo 47.º do CCP, tem o valor estipulado de 348.000,00 € (trezentos e quarenta e oito mil euros), considerando os custos médios unitários resultantes do anterior procedimento para as prestações do mesmo tipo, para um período de 3 meses,

40. Sendo por demais evidente o seu caráter temporário e de alcance limitado.

Isto posto

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

41. Não pode a VALSOUSA conformar-se com a conclusão dos Exmos. Senhores Auditores de que *"não se verificam fundamentos que sustentem o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa"*.

42. É certo que a necessidade de assegurar a prestação do serviço essencial de recolha de resíduos existia antes da pandemia, porém é igualmente certo que as circunstâncias em que os mesmos passaram a ser prestados se alteraram.

43. Todo o processo de contratação se alterou, sendo muito mais difícil.

44. As orientações e recomendações para a gestão de resíduos em situação de pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19) transformaram a realidade do que é o tratamento de resíduos urbanos.

45. Acarretando aos mesmos uma função de prevenção e contenção do vírus COVID-19, e implicando a prestação de esforços acrescidos para a reposição da normalidade.

46. Acresce que, este esforço acrescido coincidiu com o decurso de processo de contencioso pré-contratual quanto ao procedimento concursal *"Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte a Aterro de Resíduos Urbanos, Limpeza Urbana e Outros, nos Concelhos de Felgueiras e Lousada"*.

47. Sucede que, os esforços acrescidos nos serviços de recolha e transporte a aterro de resíduos urbanos, bem como de limpeza urbana, tratamento de resíduos urbanos e a sua função de prevenção e contenção do vírus COVID-19 não se coadunavam com a abertura de concurso urgente para a prestação de um serviço com umas caraterísticas que, para além de não poder ser interrompido, não se compadecia com a alteração das regras implementadas no terreno.

48. Na verdade, com a suspensão do supra identificado concurso, a VALSOUSA, num momento volátil da prevenção e contenção do vírus COVID-19, viu-se impossibilidade de concretizar o procedimento concursal, de acordo com a sua tramitação normal e com caráter estável e duradouro, como entretanto logrou concretizar.

49. Destarte, para a manutenção da normalidade inerente a um serviço de recolha e transporte a aterro de resíduos urbanos, bem como de limpeza urbana, (adaptados a uma nova realidade), mostrou-se essencial o recurso ao ajuste direto, para fazer face a uma nova realidade, para a qual o sistema em vigor não era capaz de se atualizar.

50. A contratação da empresa adjudicada foi essencial para que os resíduos urbanos, muitos deles contaminados com o vírus COVID-19, não se acumulassem e, por essa via, não se disseminassem a um ritmo ainda mais alarmante do registado à data na região do Vale do Sousa.

51. Verificou-se, assim, uma necessidade urgente e imperiosa de acautelar o interesse público com a prestação de serviços de recolha e transporte a aterro de resíduos urbanos, bem como de limpeza urbana, adaptados a uma nova realidade de pandemia mundial, para a qual o recurso ao contrato em apreço foi essencial.

52. Assim, e em conclusão, apesar de corresponder à verdade que *"Com efeito, a aquisição em causa não visa atender a qualquer necessidade que não existisse antes da pandemia"*,

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

53. É igualmente verdade que tal necessidade ganhou novos contornos com a pandemia que, atendendo ao concreto momento da necessidade causado pela pandemia (março de 2020), coincidiu com uma suspensão de um procedimento concursal.

54. Note-se e esclareça-se que não foi devido ao esgotamento do contrato anterior ou à suspensão do procedimento concursal que a VALSOUSA decidiu recorrer ao contrato em apreço,

55. Foi sim pelo facto de tais circunstâncias terem deixado a mesma de mãos atadas, sem forma de se adaptar a uma realidade pandémica.

56. Pelo que foi por razões de saúde pública, e de prevenção e contenção do vírus COVID-19 que a VALSOUSA não podia aguardar um eventual desfecho da suspensão do procedimento concursal ou promover um novo concurso urgente, para uma situação marcadamente temporária e de duração imprevisível.

II.

Quanto à ausência no caderno de encargos do procedimento de referência expressa à necessidade de identificação do número de compromisso como condição de faturação e pagamento

57. Consta no ponto 4.2.4 do Relato que se verificou uma omissão de prática de controlo por parte da VALSOUSA.

58. Concretamente, é referido que não consta no caderno de encargos a referência expressa à necessidade de colocação do compromisso orçamental na liquidação dos valores, normalmente expressa numa fatura,

59. E que tal procedimento de controlo tem previsão legal na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), designadamente no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02.

60. Sucede que, de uma análise cuidada do artigo citado, não resulta qualquer obrigação legal da prática de controlo referida, nem a mesma é sequer sugerida naquele preceito legal.

61. Encontra-se vertido no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02 o seguinte:

62. "Os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da presente lei, não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma." (destaque nosso)

63. Na verdade, o que resulta do artigo citado é que os agentes económicos não poderão reclamar do estado ou das entidades públicas envolvidas, qualquer pagamento se não possuírem um documento de compromisso, com a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial.

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

64. Assim, é necessário que exista um documento de compromisso prévio à emissão da fatura. Porém, do aludido preceito legal, não resulta que tal número de compromisso tenha de se encontrar exarado na fatura e muito menos que tal conste no caderno de encargos.

65. Na verdade, o artigo citado consubstancia uma obrigação dos agentes económicos que perdem o direito a reclamar pagamentos do Estado ou entidades públicas caso não possuam um documento de compromisso com a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido.

66. Pelo exposto, sendo uma obrigação dos agentes económicos, jamais poderá ser imputada a VALSOUSA a violação do aludido preceito legal.

Acresce que,

67. Ainda que se considerasse que o número do compromisso deve constar na fatura, o que não se aceita e apenas por exercício de raciocínio se concebe, cumpre realçar que a entidade adjudicada, ao reclamar o pagamento da entidade pública, identificou nas suas faturas o número de compromisso 92/2020, como resulta das faturas remetidas pela VALSOUSA para análise, bem como pelo facto de a mesma não se encontrar dentro do elenco de entidades referidas no ponto 4.3.2 alínea b) do Relato de Auditoria.

68. Assim, impõe-se concluir que não existiu qualquer violação do acima identificado artigo 9.º n.º 2, uma vez que o mesmo foi cumprido no caso concreto através da inserção do número de compromisso nas faturas.

69. Destarte, a inclusão de referência expressa no caderno de encargos à necessidade de colocação do compromisso orçamental na liquidação dos valores, concretamente nas faturas, sempre será irrelevante, uma vez que tal consubstancia uma obrigação legal dos agentes económicos, que sempre será aplicável independentemente de a mesma estar reproduzida ou não no caderno de encargos.

Por outro lado,

70. O controlo de tal cumprimento legal é efetuado de forma discricionária pelas entidades públicas, razão pela qual, com o devido respeito e salvo melhor opinião, não se se pode aceitar ou compreender que seja apontada à VALSOUSA a violação de uma "importante prática de controlo", especialmente porque a mesma, através da sua prática de controlo, cumpriu com os deveres que lhe eram impostos e pagou faturas referentes a serviços com um documento de compromisso validamente constituído.

71. Assim, sempre se dirá que deve o ponto 4.2.4 do Relato ser retirado do mesmo, uma vez que a prática de controlo referida não corresponde a uma prática exigida às entidades públicas, nem a falta do seu cumprimento infringe qualquer norma ou prática exigida por Lei.

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

III.

Quanto à falta de evidência de registos de operações de contabilidade analítica nomeadamente centro de custos ou centros de responsabilidade.

72. No ponto 4.3.1 do Relato é referida a falta de evidência de registos de operações de contabilidade analítica nomeadamente centro de custos ou centros de responsabilidade.

73. Como é consabido, a NPC 27 visa fixar as bases para a implementação de um sistema de contabilidade de gestão nas Administrações Públicas.

74. Sucede que, apesar de a VALSOUSA já ter um Plano de Contas da analítica definido, ainda não havia implementado a contabilidade de Gestão (por centro de custos), tal como preconizado no SNC-AP (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas), por falta de recursos humanos e de formação nesta área a nível da aplicação contabilística utilizada.

75. Este é um objetivo da entidade, sendo certo que, ainda não estão reunidas as condições para a sua implementação.

76. De todo o modo, sempre se dirá que, de modo algum se verificou qualquer dificuldade de controlo contabilístico do procedimento, que se mostra totalmente verificável, no âmbito das operações da VALSOUSA, sendo determináveis e analisáveis os custos e proveitos.

77. Pelo que, também por esta via, se entende que a atuação da VALSOUSA não merece censura.

Termos em que,

Requer a V. Exas, considerando o supra exposto e com o V/ douto suprimento, ordene o arquivamento do procedimento, por ausência de fundamento para a aplicação de qualquer sanção, por via da atuação da VALSOUSA objeto de auditoria.

Prova: Requer a V. Exa. se digne admitir a inquirição a toda a matéria supra alegada das seguintes testemunhas, todas com domicílio profissional na Praça D. António Meireles, 45, 4620-130 Lousada e a notificar:

1. **Dr. Luís Monteiro;**
2. **Dr. Carlos Valinhas;** e
3. **Dra. Fátima Fonseca.**

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO SOUSA
(Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel)

P. D.

O Presidente do Conselho Diretivo,

(Nuno Fonseca)

Praça D. António Meireles, n.º 45 | 4620-130 Lousada | Tel.: +351 255 810 700 | Fax: +351 255 810 709
Contribuinte n.º 502 599 189 | E-mail: valsousa@valsousa.pt | www.valsousa.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

CONTRADITÓRIO DO PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO SOUSA; MANDATO 2014-2021

TRIBUNAL DE CONTAS
E 7545/2022
2022/5/19

V/ Refª.	*S/ Comunicação*	Ex. ma Senhora
16154/2022	2022.05.03	Dr.ª Helena Cruz Fernandes, digna Auditora-Coordenadora do Departamento de Auditoria IX do Tribunal de Contas
M/ Refª.	*Data:*	Av.ª da República, 65
	2020.05.17	1050-189 LISBOA

Assunto: **Contraditório pessoal – *Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19) – Administração Local* | V/ Processo n.º 17/2021 – AUDIT – 2:ª Secção do Departamento de Auditoria IX.**

Exma. Senhora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes

Acuso a receção do V/ ofício n.º 16154/2022, de 2022.05.03, que mereceu a minha melhor atenção.

Relativamente às matérias constantes do Relato da Auditoria referenciada em epígrafe cumpre-me dizer o seguinte:

Como é referido na V/missiva, o signatário é instado a pronunciar-se na qualidade de ex Presidente do Conselho Diretivo da Valsousa - Associação de Municípios do Vale do Sousa no mandato de 2017 a 2021;

Apesar de solicitada a salvaguarda da confidencialidade das matérias em causa, certo é que o Relato da Auditoria foi igualmente notificado àquela associação de municípios - cujo órgão diretivo é integrado pelo signatário, em representação do Município de Paços de Ferreira, tendo a associação se pronunciado nos termos constantes do seu ofício n.º 505/22, de 2022.04.27, que se anexa por cópia, cujo teor subscrevo na integra.

Com os meus respeitosos cumprimentos.

(Humberto Fernando Leão Pacheco de Brito

Anexo: o referido

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO VII

Emolumentos

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

Emolumentos devidos:

Entidade	Emolumento
AM do Vale de Sousa	199,58
Cascais Próxima, EM	1 596,65
CIM da Lezíria do Tejo	199,58
CIM do Alentejo Litoral	199,58
CIM do Tâmega e Sousa	199,58
GAIURB, EEM	199,58
Município de Albufeira	399,17
Município de Almada	199,58
Município de Braga	399,17
Município de Caminha	199,58
Município de Cascais	5 787,86
Município de Guimarães	199,58
Município de Leiria	199,58
Município de Lisboa	997,91
Município de Loures	1 596,65
Município de Mafra	199,58
Município de Matosinhos	199,58
Município de Oeiras	1 995,81
Município de Portimão	199,58
Município de Sintra	199,58
Município de Tavira	199,58
Município de Vila Nova de Famalicão	199,58
Município de Vila Nova de Gaia	399,17
Município do Porto	199,58
Município do Seixal	798,33
TOTAL	**17 164,00**