

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

RELATO

PROCESSO N.º 17/2021 - 2.ª SECÇÃO





Conteúdo

FICHA TÉCNICA.....	3
CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO - QUADRO SÍNTESE.....	4
I. INTRODUÇÃO	6
1. ORIGEM E ANTECEDENTES	6
2. OBJETO, ÂMBITO E CRITÉRIOS.....	9
3. OBJETIVOS	10
4. METODOLOGIA.....	11
5. CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO DAS ENTIDADES	13
II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO.....	15
1. REGIME EXCECIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	15
1.1. Âmbito, características e requisitos.....	16
1.2. Riscos do regime	18
2. PARÂMETROS DA ANÁLISE	20
2.1. Fundamentação	21
2.1.1. Os requisitos legais	22
2.1.2. As orientações e recomendações.....	28
2.2. Termos contratuais	33
2.3. Registo das operações	36
III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	38
1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	38
2. UNIVERSO DE CONTROLO	39
2.1. 'Contratos COVID'	39
2.2. Documentação.....	44
3. EVIDÊNCIAS DOCUMENTAIS (apreciação genérica).....	45
4. PARÂMEROS DA ANÁLISE	47
4.1. Fundamentação	48
4.1.1. Requisitos legais.....	49
4.1.1.1. Nexos de causalidade com a pandemia.....	49
4.1.1.2. Urgência imperiosa	54
4.1.1.3. Estrita necessidade	62
4.1.2. Orientações e recomendações.....	68

4.2. Termos contratuais e sua execução.....	73
4.2.1. Objeto contratual e sua especificação técnica.....	73
4.2.2. Preço	74
4.2.3. Prazos	76
4.2.4. Condições de faturação e de pagamento	77
4.2.5. Execução física dos contratos	78
4.2.6. Execução financeira dos contratos.....	89
4.3. Registo das operações	92
4.3.1. Registo contabilístico	92
4.3.2. Qualidade documental e registos de controlo.....	93
CONCLUSÕES	100

ANEXOS

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Equipa técnica

Luís Teiga Barros Auditor

António Fernandes Técnico Verificador Superior

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	Relato
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 <i>Standards</i> e nas <i>Guidelines</i> da INTOSAI <i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>¹.

¹ Inclusive, 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](#).



Critérios	Âmbito	Referenciais
	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 Subsecção – 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 <i>COVID-19: Competition and emergency procurement</i> (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 <i>Fraud in Public Procurement - A collection of Red Flags and Best Practices</i> (2017); – OCDE <i>OECD Recommendation of the Council on Public Integrity</i> (2017); – OCDE <i>OECD Recommendation of the Council on Public Procurement</i> (2015); – OCDE <i>Principles for Integrity in Public Procurement</i> (2009).

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 13.03².
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

² Doravante também denominado de ‘regime excecional’.

³ Cf. Preâmbulo do diploma.

empreitadas que se revelassem necessários no combate à pandemia COVID-19, nomeadamente 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 dos procedimentos) 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

⁴ Vide: Comunicação da Comissão Europeia, Comunicação 2020/C1081/01, 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](#).

ações corporizadas nos Relatórios n.º 7/2020 – OAC e Relatório n.º 8/2021 – OAC, ambos da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

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 Públicos⁵ 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 26.08⁶.
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

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).

este quadro de contratação pública emergencial, bem como recomendações e boas práticas dirigidas à igualdade de tratamento e à transparência da atuação pública.⁷

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 emergência⁹, 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

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.

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).

Luta Antifraude (OLAF), para além de diversa doutrina referenciada ao longo da exposição do relato.

23. Complementarmente, são também critérios da auditoria as normas de realização de despesa pública, as normas contabilísticas aplicáveis¹⁰ e as boas práticas de controlo interno.

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?

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).

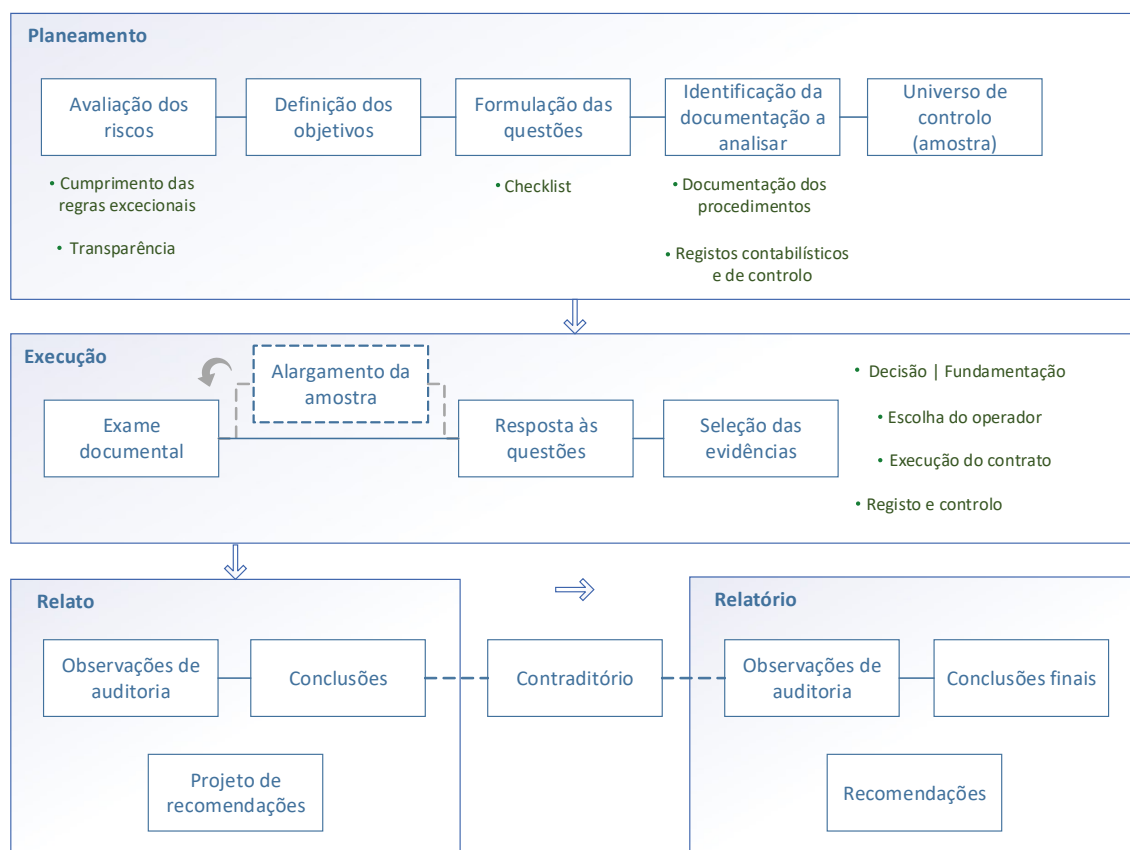
▪ No âmbito do registo e controlo das operações:

- › 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?

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

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](#).

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 digitais¹² para solicitar e rececionar a documentação relativa aos procedimentos aquisitivos selecionados para a análise. A recolha de evidências de auditoria foi, pois, 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-estatística¹⁴, 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

¹² Correio eletrónico e computação em nuvem.

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.

27 contratos, tendo-se solicitado a mesma documentação. O Quadro 1 do presente relato identifica os 86 contratos objeto de controlo.

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

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 relato.

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 dados¹⁵.

¹⁵ Serviços de computação em nuvem.

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

1. REGIME EXCECIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

39. As aquisições efetuadas pelas entidades públicas portuguesas estão sujeitas ao Código dos Contratos Públicos (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 concorrência¹⁸, 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 direto¹⁹ ou consulta prévia²⁰, naturalmente, mais simples e céleres²¹.

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 n.º 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 conectividade 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 imperiosa²⁶, 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 expreso afastamento da aplicação do artigo 27º-A do CCP²⁷, 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 pública²⁹, 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 cocontratante³¹. A demonstração que foi tomada a melhor decisão de aquisição fica, pois, comprometida³².

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 ponto “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. 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.
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 Europeia³⁴ e pelas entidades nacionais³⁵ (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 carácter 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 série 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 Comunicação da CE, 2020/C1081/01, de 01.04

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

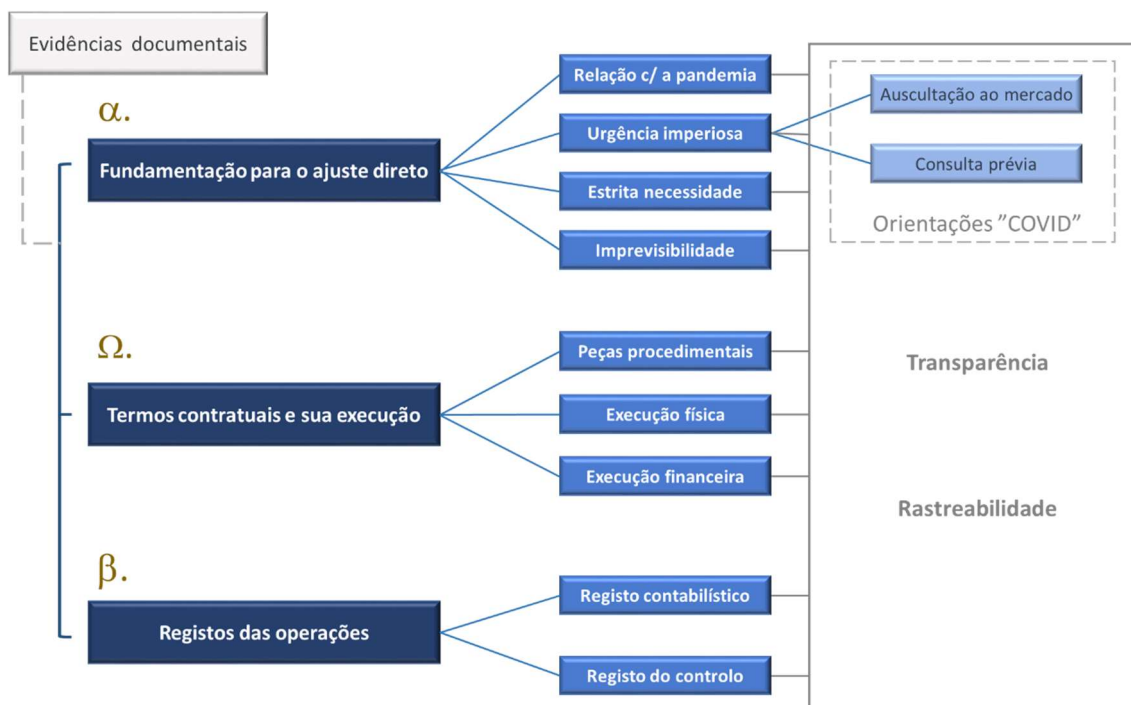
mesmo o desenvolvimento de tarefas de auscultação dos agentes económicos existentes no mercado sobre as soluções a mobilizar para responder às necessidades a prover.

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 2020³⁷:

«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 CCP³⁹, 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 n.ºs 1/04, de 3/2, 1ª S/PL; n.º 4/05 de 2/2, 1ª S/PL; n.º 16/2006, de 14.03, 1ª S/PL; n.º 37/2006, de 6/6, 1ª S/PL, n.º 5/2007, de 24/4, 1ª S/PL; n.º 5/2008, de 22.01, 1ª S/SS; n.º 7 /2008, de 08.04., 1ª S/PL; n.º 16 /2008, de 11.11, 1ª S/PL; n.º 35/2008, de 06.03, 1ª S/SS; n.º 8 /2011, de 12.04, 1ª S/PL; n.º 45/2011, de 07.06, 1ª S/SS; n.º 4/2014, de 20.02, 1ª S/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 COVID⁴⁰, 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 UE⁴¹.
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 Excepcionais 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 Excepcional 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 excepcional 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. 1-4655, 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 "*genuíñas 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.

excecional⁴³. 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 Relato, 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.º 37/06, 6 de junho, 1ª S-PL ou, mais recentemente, o Acórdão n.º 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 nexó 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 comunitária⁵² – 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.

b) 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

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).

tempo, desapareceram as limitações na oferta de bens e serviços proporcionada pelo 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 relacionada com a pandemia, 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 prevaletentes, 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 negociam diretamente com uma ou mais partes, sem publicidade, as condições do contrato, sendo que as diretivas europeias preveem poucas ou nenhuma 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.

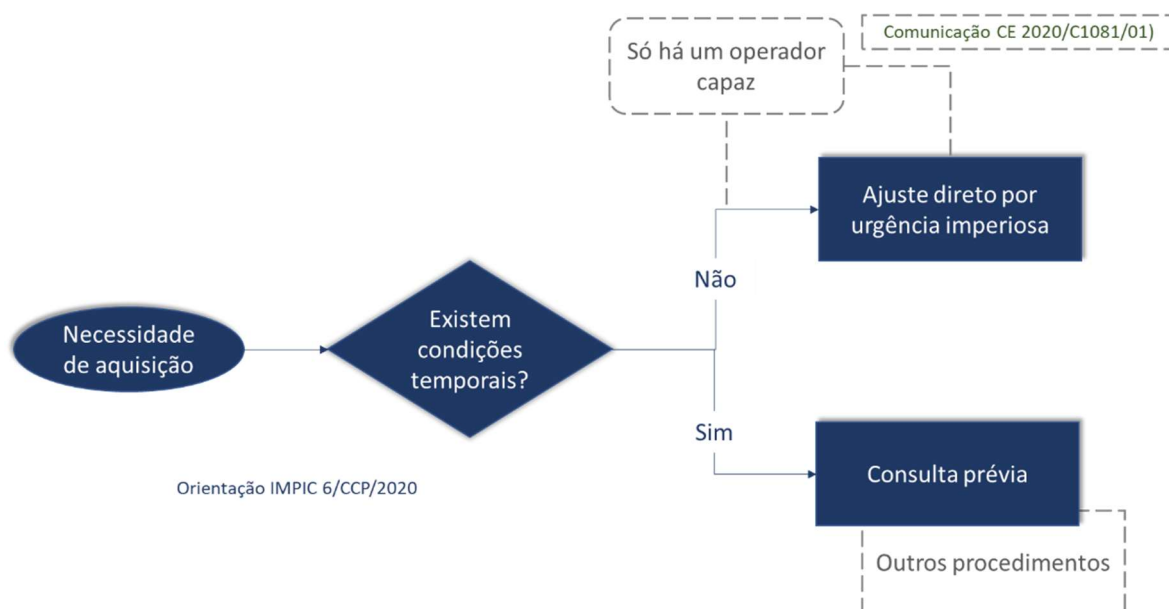
⁵⁹ Ainda assim, refira-se que no regime normal do ajuste direto (que é o que tem interesse para a presente ação), o contraente público está vinculado, mesmo neste regime excecional de contratação pública COVID-19 a procedimentos ou diligências pré-contratuais (convite, caderno de encargos).

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

«No encaço 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 “estricta 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 comunitário⁶¹ 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 base⁶³; (ii) a fundamentação do valor do contrato⁶⁴; (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

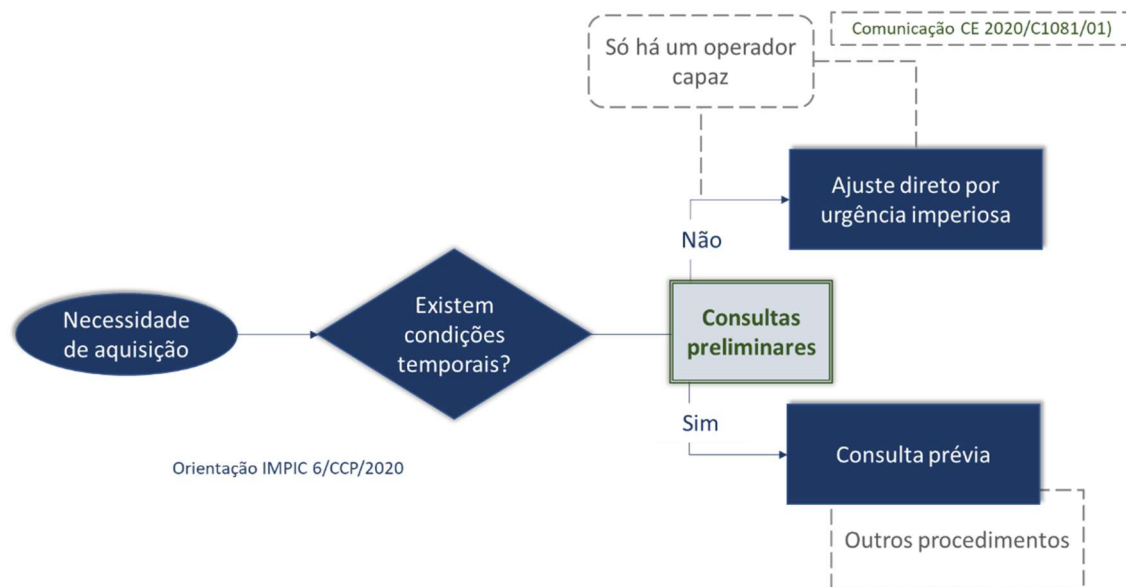
⁶⁴ Cf. n.º 7 do artigo 17º do CCP

113. Para efetuar sondagens informais ao mercado não seria necessário invocar qualquer norma. Ainda assim, o artigo 35º-A do CCP contempla a faculdade⁶⁵. 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 perspectivas 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 transpõe 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 requisitos*».

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-contratual⁶⁷, o caderno de encargos assume-se como o documento que disciplina a relação contratual, sendo a peça que contém as cláusulas a incluir no contrato⁶⁸.
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,*

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 adjudicação⁷¹. 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

em geral, à previsão de um modelo de procedimentos pré-contratuais (designadamente, a rastreabilidade da 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 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, que alguns bens assumiram 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 adjudicação⁷⁶, e a possibilidade de efetuar adiantamentos sem limite de valor⁷⁷.
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 técnica, 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 características 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 aquisições⁸³, e se os custos inerentes às aquisições foram objeto de registo na contabilidade analítica⁸⁴.

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*”.

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 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.
145. O último trimestre do âmbito temporal desta ação, também foi particularmente crítico em Portugal dado o recrudescimento, a partir de janeiro de 2021, dos 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 teleológica⁸⁷, 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.

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”*.

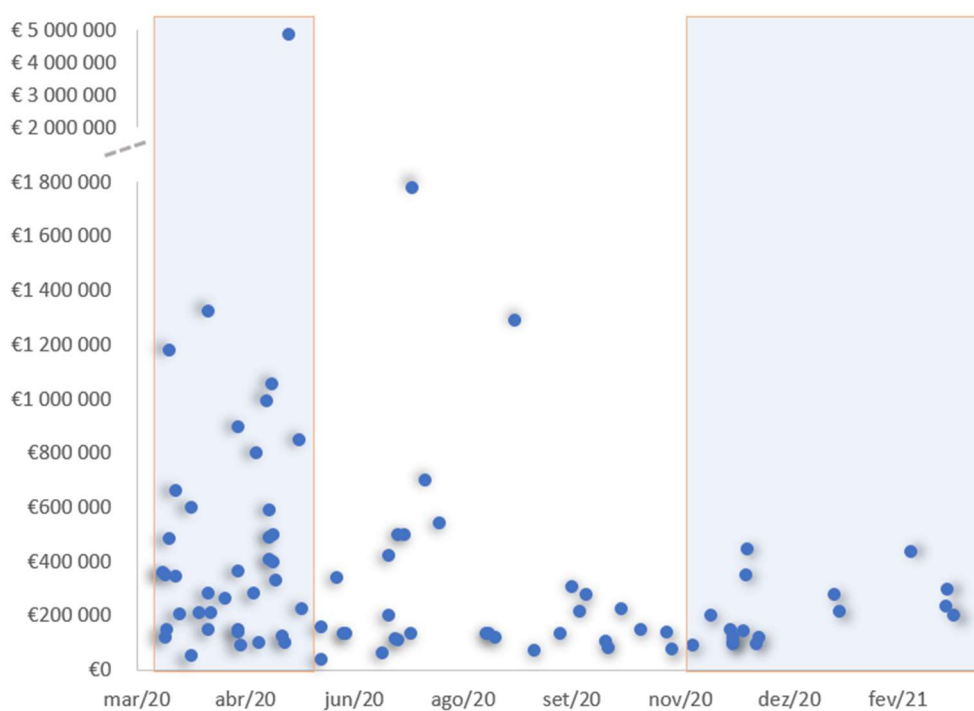
⁸⁷ Alguma doutrina produzida, também se tem pronunciado neste sentido (cf. J.M. Gimeno Feliu, in “La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública”, El Cronista 86/87, 2020, [disponível online](#)).

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 relato. Com exceção de três⁸⁸, 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.



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 €
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 €

Ref.	Bem Serviço Empreitada	Contratante público	Data do contrato	Valor ^(a)
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 €
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 €



DIREÇÃO-GERAL

Ref.	Bem Serviço Empreitada	Contratante público	Data do contrato	Valor ^(a)
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 desinfecção 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 desinfecção de ar	Cascais Próxima, EM	20/01/2021	277 200 €
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	22/01/2021	214 500 €
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

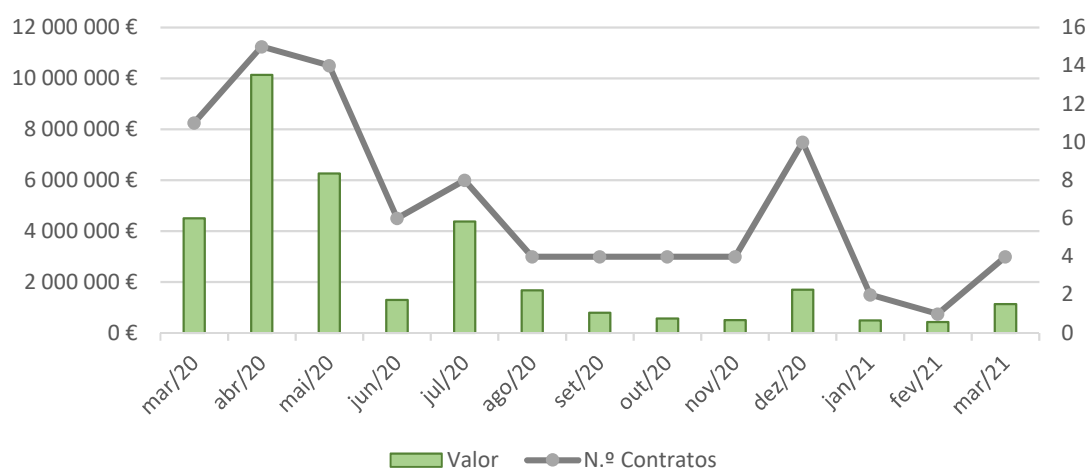
Dados: Relatório n.º 8/2021 – OAC | Plano Global de Auditoria | Portal Base

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

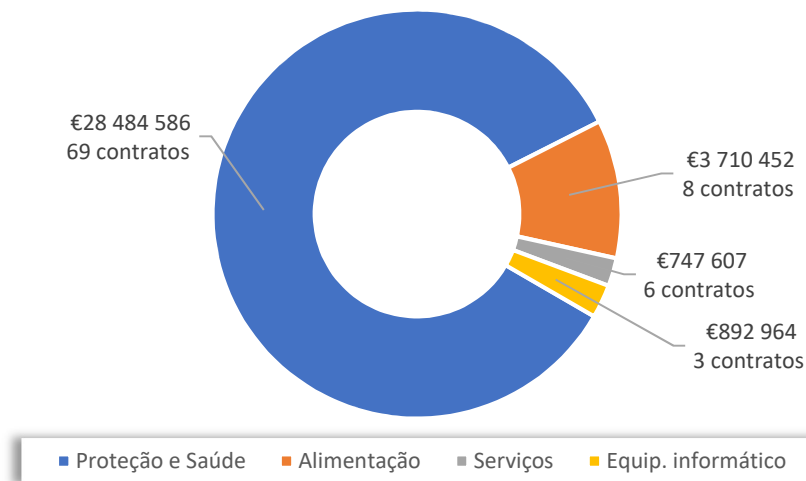


Dados: Relatório n.º 8/2021 - OAC | PGA

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 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 de saúde pública, as entidades adjudicantes produziram as peças procedimentais respetivas, isto é, o convite e o caderno de encargos.⁸⁹

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

160. No entanto, como se verá, existem casos em que o procedimento 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 relato.
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.

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 relato, onde consta a indicação, para cada contrato, dos órgãos e agentes autorizadores.

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 (<i>urgência imperiosa e estrita necessidade</i>).	· 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 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.
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 demonstrou, 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 vagueza 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.
180. Vejamos, em concreto, alguns aspetos determinantes da fundamentação e a sua demonstração factual.

4.1.1. Requisitos legais

4.1.1.1. Nexó 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 produção⁹⁶), de testes, e de equipamento e material médico, são imediatamente identificáveis com os primeiros quatro domínios.⁹⁷

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

⁹⁷ 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.

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 higienização⁹⁸, bem assim como das aquisições relacionadas com alojamento de profissionais de saúde⁹⁹, com as empreitadas de construção¹⁰⁰ e com as locações de contentores ou de estruturas amovíveis¹⁰¹.
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 remoto¹⁰², o caso dos destinados a prestar apoio alimentar à população estudantil e a pessoas em situação de carência¹⁰³, os relacionados com ações de logística como os serviços de segurança e vigilância de instalações afetas ao combate à pandemia¹⁰⁴ ou os de atendimento telefónico para a marcação de testes¹⁰⁵, ou, ainda, casos particulares do setor da cultura na prestação de serviços de organização de espetáculos.¹⁰⁶
187. Poderá ser, ainda, o caso dos serviços de consultoria¹⁰⁷, quer na prestação de apoio especializado às PME, quer no apoio para a elaboração de estratégias de adaptação ao

⁹⁸ Procedimentos 55, 60, 62, 65, 77 e 79.

⁹⁹ Procedimentos 24, 35, 43 e 56.

¹⁰⁰ Procedimentos 52 e 58.

¹⁰¹ Procedimentos 11, 67, 68, 72 e 74.

¹⁰² Procedimentos 61, 66, e 82.

¹⁰³ Procedimentos 18, 26, 27, 31, 38, 53, 59 e 85.

¹⁰⁴ Procedimento 20.

¹⁰⁵ Procedimento 64.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.](#)

teletrabalho¹⁰⁸, 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.¹⁰⁹

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 pandemia¹¹⁰, 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’*.

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).

¹⁰⁸ Procedimentos 36, 40 e 44.

¹⁰⁹ Procedimento 8.

¹¹⁰ 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).

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.¹¹¹

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 conformidades em matéria de segurança e saúde identificadas por vistoria técnica realizada em 2019.¹¹²

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*’.

¹¹¹ Procedimento 70.

¹¹² “*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 estado 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.

Acresce que, a 02 de julho de 2020 (ainda no princípio do período em que o pavilhão esteve afetado 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.º do CPA, e é também suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira por aplicação da *alínea l)* do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

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.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.
190. Os termos deste contrato definem-no como uma locação de bem imóvel (um arrendamento temporário), tipologia não abarcada pelo regime excecional¹¹⁵ e, na verdade, também excluída da aplicação do CCP¹¹⁶, quer para efeitos de formação, quer para efeitos de execução dos mesmos.

¹¹³ Esta empresa local tem por objeto, entre outros, a exploração de equipamentos municipais, cabendo-lhe gerir o Centro de Congressos do Estoril.

¹¹⁴ Procedimento 54.

¹¹⁵ De acordo com o n.º 1 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.

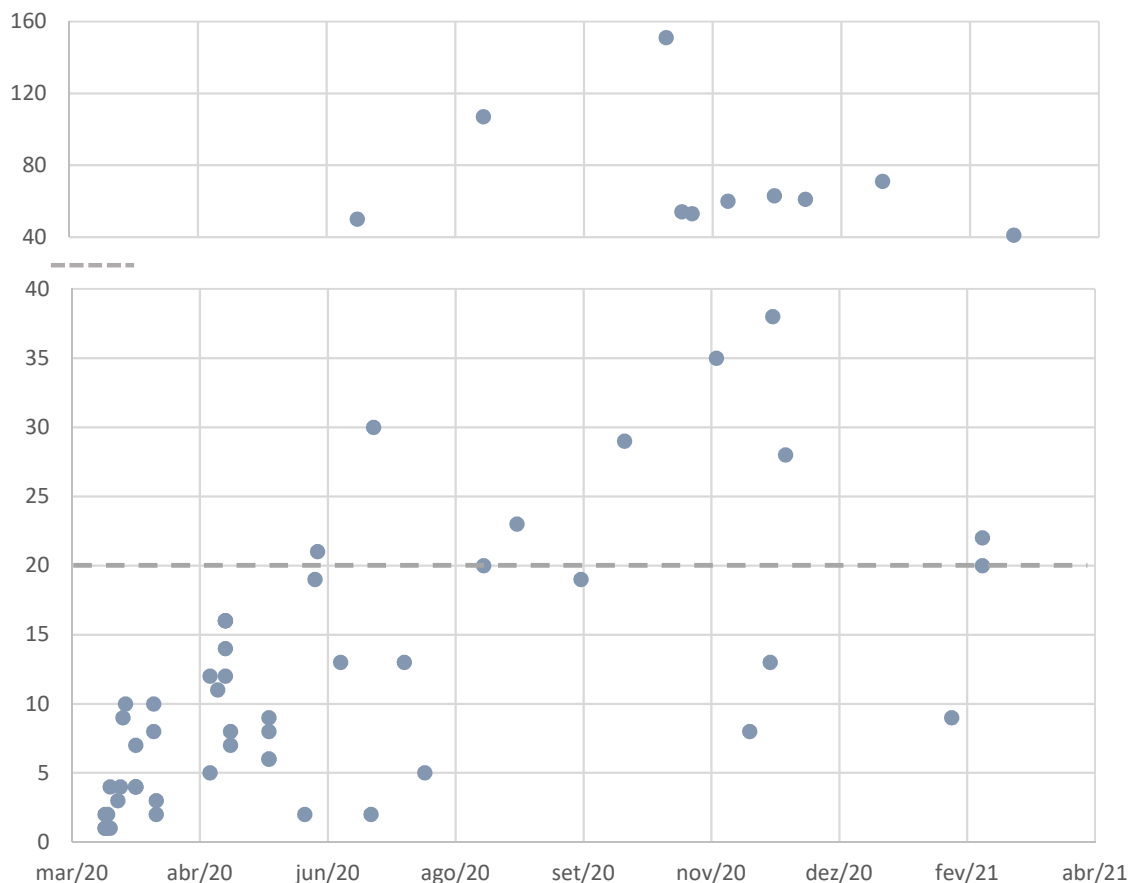
¹¹⁶ Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 4º do CCP “contratos excluídos”.

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 efetiva.
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 nexó 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 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 adquirir¹¹⁷.
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”.

¹¹⁷ 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.

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



Nota: Neste gráfico não constam 20 contratos cujas prestações iniciaram antes de existir procedimento (cf. ponto 4.2.5)

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

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 um conjunto significativo de 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.
199. Dos 86 procedimentos analisados, em duas dezenas 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.¹¹⁸

¹¹⁸ 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.

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

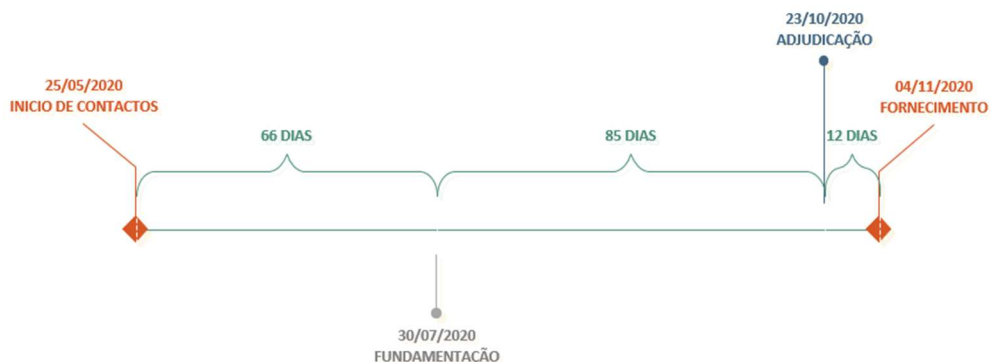
Ref.	Objeto Contrato	Adjudicante	Adjudicatário	Preço [€]	Nec.	Adj.	Dias
66	Aquisição de serviços tecnológicos	M Oeiras	MEO, S.A.	147 977	25/05/2020	23/10/2020	151
55	Serviço de limpeza e desinfeção	M Seixal	Action People, Lda.	133 487	28/04/2020	13/08/2020	107
80	Equipamento de purificação	Cascais Próxima, EM	Real Amplitude – Unipessoal Lda.	277 200	05/11/2020	15/01/2021	71
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

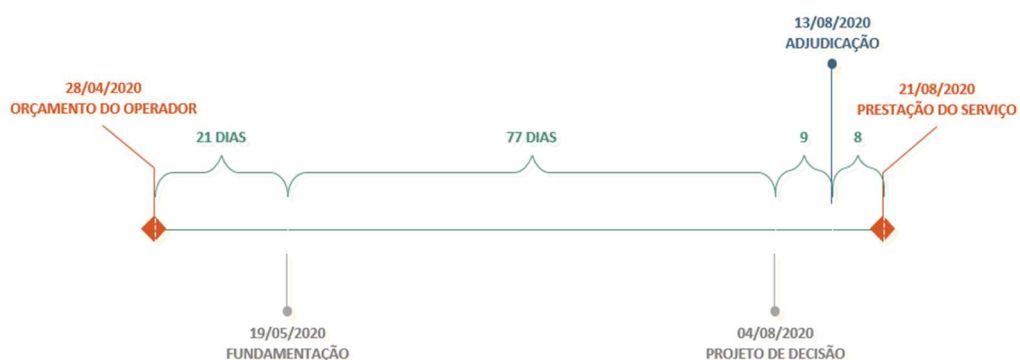
201. Acresce que não resulta da documentação examinada que a demora seja imputável aos operadores económicos, mas antes às entidades adjudicantes.

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

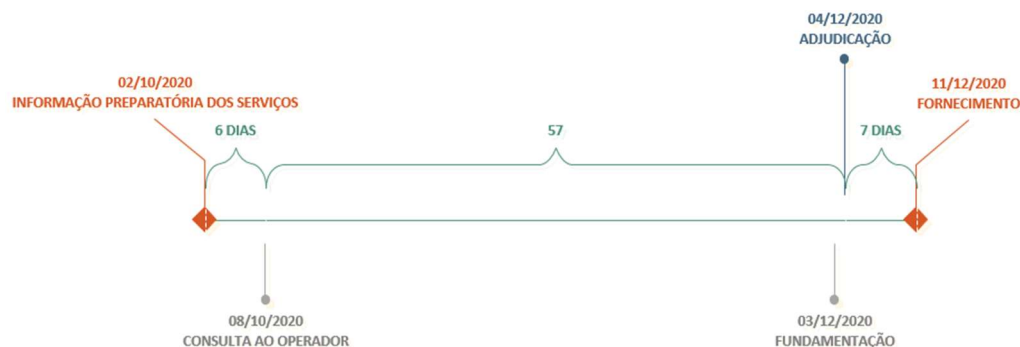
- a. A 25 de maio de 2020, o Município de Oeiras realiza contactos para aquisição de soluções tecnológicas de conexão a serem utilizadas em contexto escolar. A 23 de julho de 2020, a MEO, S.A. enviou proposta comercial para fornecimento desses serviços. A 30 desse mesmo mês, a Divisão de Gestão do Serviço 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 151 dias desde a identificação da necessidade.



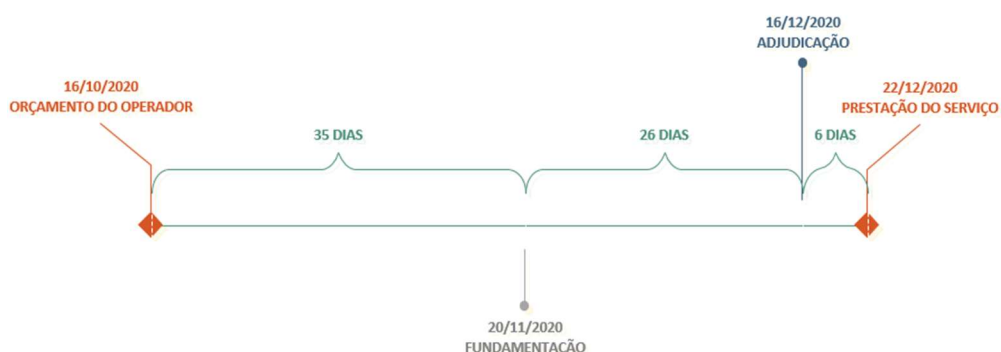
- b. A 28 de abril de 2020, o operador *Action People, Unipessoal, Lda.* enviou ao Município do Seixal, a pedido deste, uma proposta comercial para a “*execução dos serviços de apoio na limpeza, manutenção e conservação na área do serviço Espaços Públicos*”. A 19 de maio de 2020, a *Divisão da Higiene 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 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.



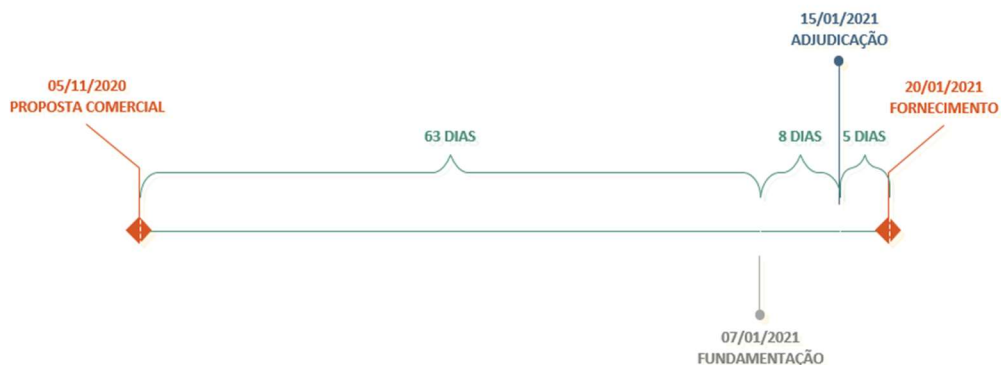
- c. Ainda no Município do Seixal, na informação preparatória de 02 de outubro de 2020, o *Gabinete de Saúde e Segurança no Trabalho* elabora uma informação indicativa da necessidade de aquisição de “*máscaras sociais de nível 2*”, realizando-se a 08 de outubro uma consulta ao operador *In Safe Hands, 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 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).



- 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.

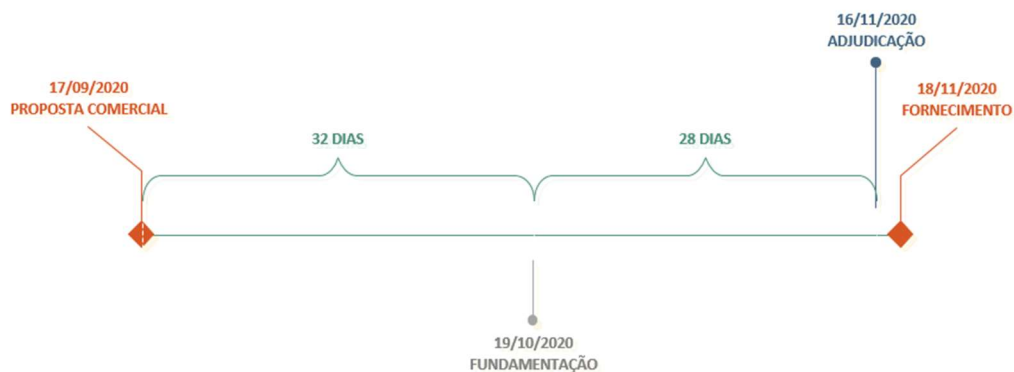


- e. A 05 de novembro de 2020, o operador *Real Amplitude, Lda.* efetua, ao Município de Cascais, uma proposta comercial para a venda do que foi designado de “*equipamento de purificação e desinfeção de ar com eficácia contra o SARS-Cov-2*”, que haveria de ser adquirido pela empresa municipal Cascais Próxima, EM, invocando “*circunstâncias imprevísíveis 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.

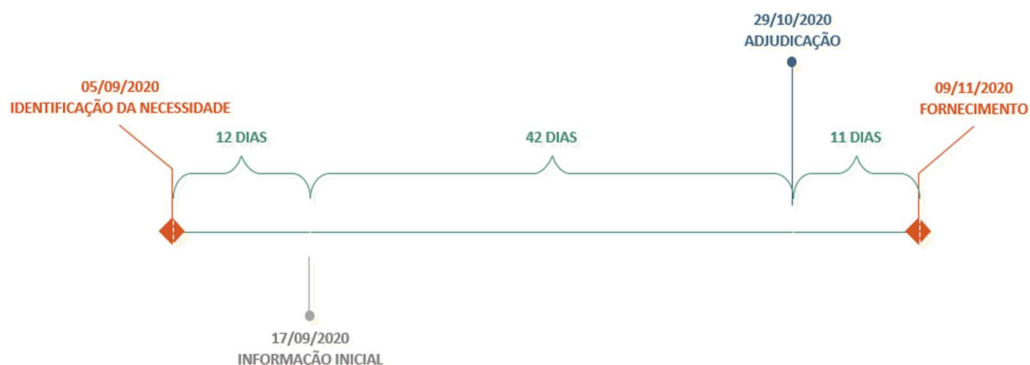


- f. Em orçamento de 17 de setembro de 2020 dirigido ao Município de Leiria, o operador *Be/lo Solutions, Lda.* apresenta proposta para o fornecimento de 10 000 batas cirúrgicas

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.

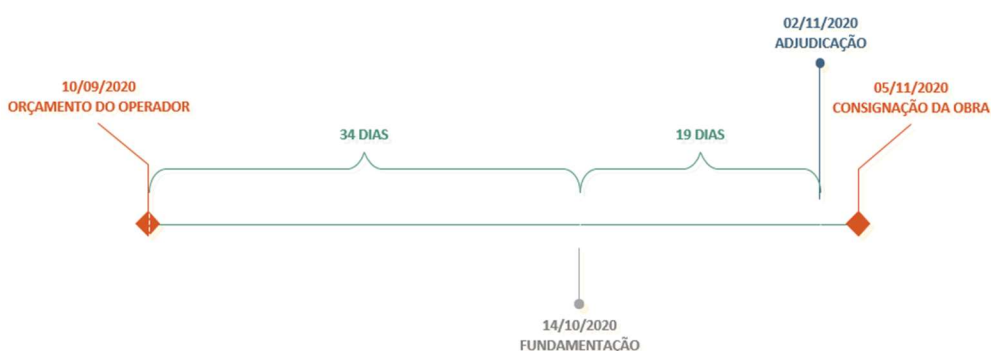


- g. No âmbito do procedimento para a aquisição de “*Locação de contentores para unidade COVID*”, funcionário do Município de Albufeira assina declaração de inexistência de conflito de interesses a 05 de setembro de 2020¹¹⁹. A 17 de setembro desse mesmo mês, uma informação do município refere-se à necessidade 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.

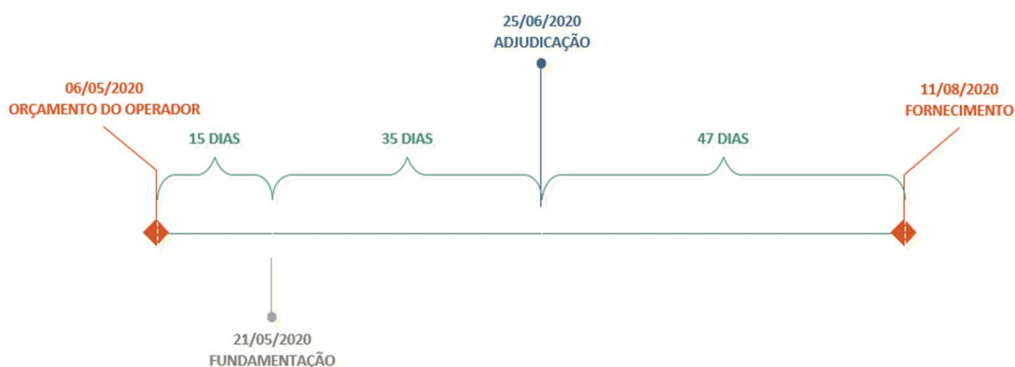


¹¹⁹ Facto indiciador de que a essa data já tinha sido identificada a necessidade subjacente à abertura do procedimento.

- h. 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 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).



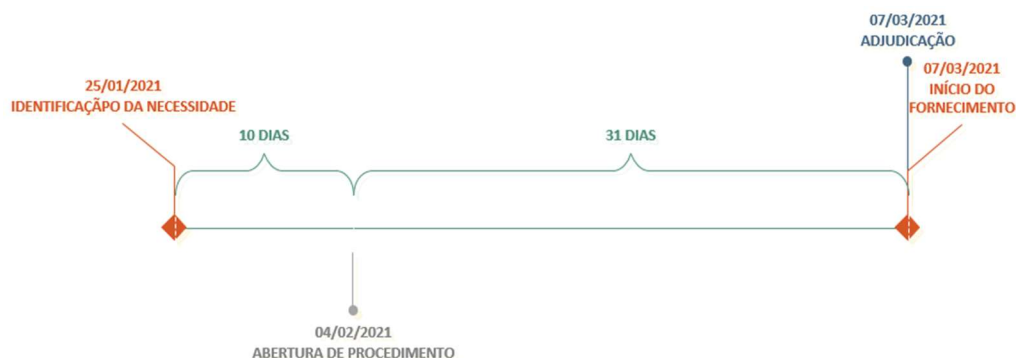
- i. Em 06 de maio de 2020, o operador *Tipo Linha, Lda.* apresenta um orçamento ao Município de Loures para a venda de 50 000 máscaras sociais personalizadas. A 21 de maio os serviços do gabinete de apoio à presidência apresentam a proposta de aquisição referindo tratar-se de uma “*medida urgente, imperiosa 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).



- j. 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).



203. Relativamente a estes e outros procedimentos, 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*’.
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 públicos¹²⁰ – ou, pelo menos, para efetuar consultas preliminares ao mercado, o que, genericamente, não ocorreu.

¹²⁰ 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.

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 celebração¹²¹. Assim, os compromissos contratuais foram acordados e executados em dias, semanas ou meses e, apenas em dois casos, os contratos tiveram um ano de vigência¹²².
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.

¹²¹ 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.

¹²² 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).¹²³
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.¹²⁴
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 €M4,9, adjudicada ao prestador *Enerre, Lda.*, a 30 de março de 2020.

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 contratadas¹²⁵, algo que poderia estar consubstanciado, por exemplo, em informações prestadas pelos restantes municípios da AML ou pelas necessidades mais prementes manifestadas pelos serviços de saúde¹²⁶.

¹²³ Procedimento 29.

¹²⁴ Procedimento 38.

¹²⁵ 2 000 000 de máscaras cirúrgicas, 1 200 000 de luvas, 250 000 máscaras FFP2, 200 000 batas e 50 000 viseiras.

¹²⁶ 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.”

- ii). A aquisição, por parte da empresa municipal Cascais Próxima, E.M., de 4 000 litros semanais de desinfetante¹²⁷, 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.*¹²⁸, 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 prospetivado para a manutenção da medida, bem como pela indicação das características e componentes dos produtos a utilizar.¹²⁹

- 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 €M1,1, 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.

- 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.*¹³⁰

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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Boa parte destes produtos desinfetantes acabaram por ser aplicados por pulverização em espaços públicos ao ar livre.

¹³⁰ Operador sem histórico de contratos públicos.

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.

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 de algumas entidades da administração local 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 procedimentos¹³¹ tiveram, como *ignição* ou evento prévio, a proposta comercial – que não assumia, note-se, a natureza de uma consulta preliminar exploratória¹³², 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.¹³³
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 económico *Enerre, Lda.*, sempre com recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa, por meio dos seguintes contratos¹³⁴:

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

¹³¹ Vide Anexo IV.

¹³² E que, em rigor, exigiria sempre a consulta a vários operadores.

¹³³ 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.

¹³⁴ Que envolveram a aquisição de, pelo menos, 9,3 milhões de unidades (máscaras, fatos de proteção, batas, cobrecabeças, testes COVID, óculos e viseiras, pulverizadores, luvas, termómetros e oxímetros, entre outros).



Ref.	Objeto do Contrato	Adjudicante	Preço	Data
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 Desinfecção 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 embalagem 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 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 associada¹³⁵), 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 **€M13,6**.

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 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 empresas¹³⁶. 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 000¹³⁷, 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 pandemia¹³⁸.

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.¹³⁹

¹³⁵ *Enerre, Pharma, Lda.*

¹³⁶ O que apenas ocorreu numa ocasião, no procedimento 83, adjudicado a 16 de fevereiro de 2021.

¹³⁷ Procedimento 53.

¹³⁸ Cf. Informação 13/DCSH/CB/2020

¹³⁹ Circunstância que se explica pelo facto de as prestações contratuais terem iniciado antes do procedimento, como adiante se verá.

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 ‘estira 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.

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

- i). Em apenas 3 foi usada a consulta prévia;¹⁴⁰

¹⁴⁰ Procedimentos 61 e 65 (ambos lançados pelo Município de Braga) e procedimento 75 (lançado pela Cascais Próxima, EM)

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

The figure consists of two vertically stacked scatter plots sharing a common x-axis representing months from March 2020 to April 2021. The y-axis represents the number of consultations. The top plot has a y-axis scale from 0 to 160 in increments of 40. The bottom plot has a y-axis scale from 0 to 40 in increments of 5, with a dashed horizontal line at y=20. Three data series are plotted: 'S/ consultas preliminares' (blue circles), 'C/ consultas preliminares' (green triangles), and 'Consulta prévia' (orange squares). The 'Consulta prévia' series has only three data points. The 'S/ consultas preliminares' series shows a general upward trend with significant fluctuations, peaking in November 2020. The 'C/ consultas preliminares' series shows more variability with a notable peak in September 2020.

Month	S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
mar/20	1, 2, 3, 4, 4, 4, 4	9	
abr/20	5, 11, 14, 16	12, 12	
mai/20	6, 7, 8, 8, 9	8	
jun/20	2, 19, 21	2	
jul/20	2, 13, 30		
ago/20	5, 20, 23		
set/20	110		19
out/20	155	29	
nov/20	50, 50, 55, 60		35
dez/20	55, 70	13, 28	
jan/21	90		
fev/21	40, 20, 22		
mar/21			
abr/21			

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

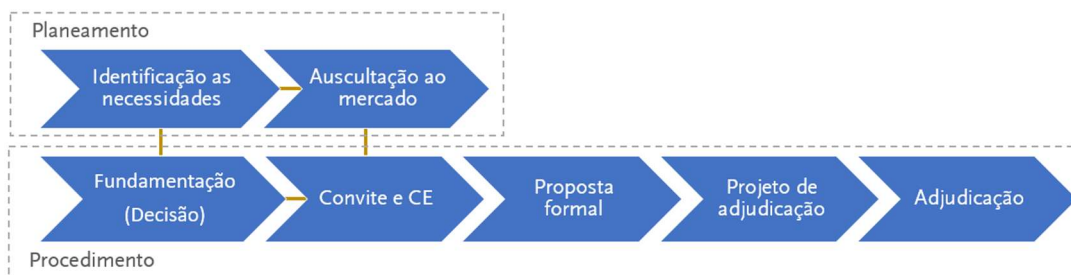
- ¹⁴¹ Procedimentos 10, 12, 25, 28, 29, 41, 51, 63, 71, 73, 76 e 83.

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:

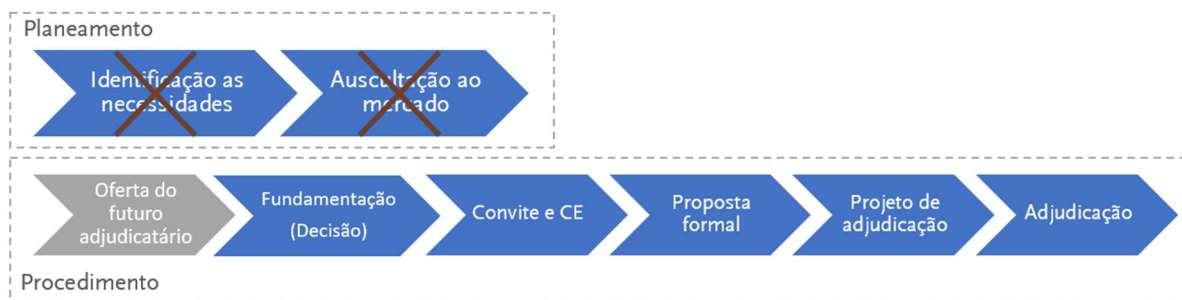
Figura 5 – Fases do ajuste direto



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 prejudicou a definição de critérios objetivos também para a escolha do operador.

243. Na verdade, na ausência de comparação de propostas, estes critérios objetivos, não existiram.

244. Todavia, 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 exceção¹⁴², 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.^{143 / 144}
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.
249. Na verdade, ainda que se admitam condicionalismos diversos ao longo do período pandémico, a questão do tempo parece ser pouco aceitável, uma vez que as consultas informais poderiam ser obtidas 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.

¹⁴² Procedimento 83.

¹⁴³ Procedimentos 25, 28, 29, 63, 73, 76

¹⁴⁴ 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 máscaras, 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.

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 entre as partes para formalizar essas entradas de bens¹⁴⁵, pelo que se poderá inferir que o município sabia sempre, de antemão, que iria voltar a adjudicar diretamente a esse mesmo operador.
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.
 - 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.
255. Ainda mais numa conjuntura em que estão afastados os limites previstos no n.º 2 do artigo 113º do CCP¹⁴⁶, deveria ter sido adotada a boa prática de efetuar consulta preliminar ao mercado contribuindo-se, desse modo, para a transparência e escrutínio da decisão.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ “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

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 retrospectivos, e numa abordagem mais sistémica, considera-se mesmo que o legislador poderia ter previsto expressamente no Decreto-Lei n.º 10-A/2020 o dever de efetuar consultas ao mercado, optando por uma modulação idêntica à que utilizou em anteriores regimes excecionais de contratação pública¹⁴⁷, 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 nexa causal com a pandemia.
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 Cascais¹⁴⁸, Oeiras¹⁴⁹, Seixal¹⁵⁰ e ainda pela empresa municipal Cascais Próxima, EM¹⁵¹ são

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."

¹⁴⁷ 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

¹⁴⁸ Procedimentos 1, 5, 7, 11, 13, 15, 16, 19, 22, 23, 30 e 46 (aquisições de equipamento de proteção individual).

¹⁴⁹ Procedimento 9 e 63 (aquisições de equipamento de proteção individual).

¹⁵⁰ Procedimento 55 (aquisição de serviços de limpeza e desinfeção).

¹⁵¹ Procedimento 80 (aquisição de produto de purificação e desinfeção do ar).

insuficientes ou omissos quanto às características do material ou serviço, nem sequer remetendo para fichas técnicas, certificados ou normas de certificação.

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.¹⁵²
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.¹⁵³

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 12 antecédidos 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 71 dos 86 procedimentos analisados, as entidades adjudicantes aceitaram a primeira cotação apresentada. Uma oferta isolada, sem comparação.
269. Situações houve em que as entidades adjudicantes davam por bons diferentes orçamentos com diferentes preços para a aquisição dos mesmos bens: a empresa municipal Cascais Próxima,

¹⁵² Procedimentos lançados pelos municípios de Vila Nova de Gaia (45), e Almada (76). Seixal (73).

¹⁵³ Procedimentos 5 e 19.

E.M., adjudicou à *Enerre, 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)¹⁵⁴.

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 €
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 €
51	Município de Loures	07/07/2020	"Bata hospitalar impermeável"	4,5 €
69	Município de Leiria	16/11/2020	"Bata cirúrgica reutilizáveis"	9,0 €

Dados: Documentação dos procedimentos

¹⁵⁴ 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. Ofertas [disponíveis online](#).

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 excecional¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶

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.
276. Concretamente, 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.¹⁵⁷
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 encargos¹⁵⁸. 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.¹⁵⁹
279. Relativamente aos prazos de pagamento, refira-se que em 52 procedimentos o pagamento ocorreu após o prazo contratualmente estipulado¹⁶⁰, sendo, também aqui, de destacar os vários contratos celebrados pelo Município de Cascais, cujos cadernos de encargos estipulavam o

¹⁵⁵ Cf. n.º 6 do artigo 2º do DL n.º 10-A/2020.

¹⁵⁶ Vide Anexo V.

¹⁵⁷ Vide Anexo V.

¹⁵⁸ Procedimentos 1, 5, 7, 13, 15, 37 e 39.

¹⁵⁹ Procedimento 34, 47 e 49.

¹⁶⁰ Vide Anexo V.

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 Albufeira¹⁶¹, Caminha¹⁶², Guimarães¹⁶³, Loures¹⁶⁴, Mafra¹⁶⁵, Matosinhos¹⁶⁶, Seixal¹⁶⁷, Tavira¹⁶⁸ e Vila Nova de Famalicão¹⁶⁹, bem assim como pelas CIM da Lezíria do Tejo¹⁷⁰, CIM do Alentejo Litoral¹⁷¹, e pela associação de municípios do Vale de Sousa¹⁷², 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.

¹⁶¹ Procedimentos 35 e 68.

¹⁶² Procedimento 74.

¹⁶³ Procedimento 71.

¹⁶⁴ Procedimentos 34, 49, 51, 53, 59, 70 e 85.

¹⁶⁵ Procedimento 38.

¹⁶⁶ Procedimento 79.

¹⁶⁷ Procedimentos 29, 55, 73 e 78.

¹⁶⁸ Procedimento 72.

¹⁶⁹ Procedimento 67.

¹⁷⁰ Procedimento 17.

¹⁷¹ Procedimento 36.

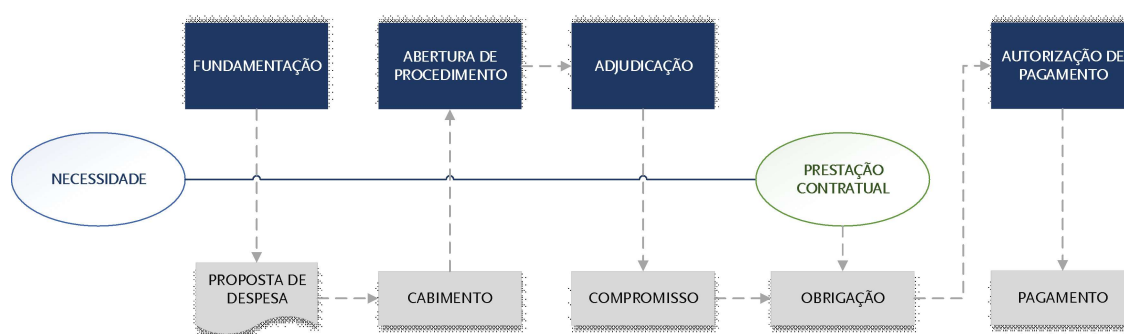
¹⁷² Procedimento 8.

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. 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)¹⁷³. 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.
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.

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

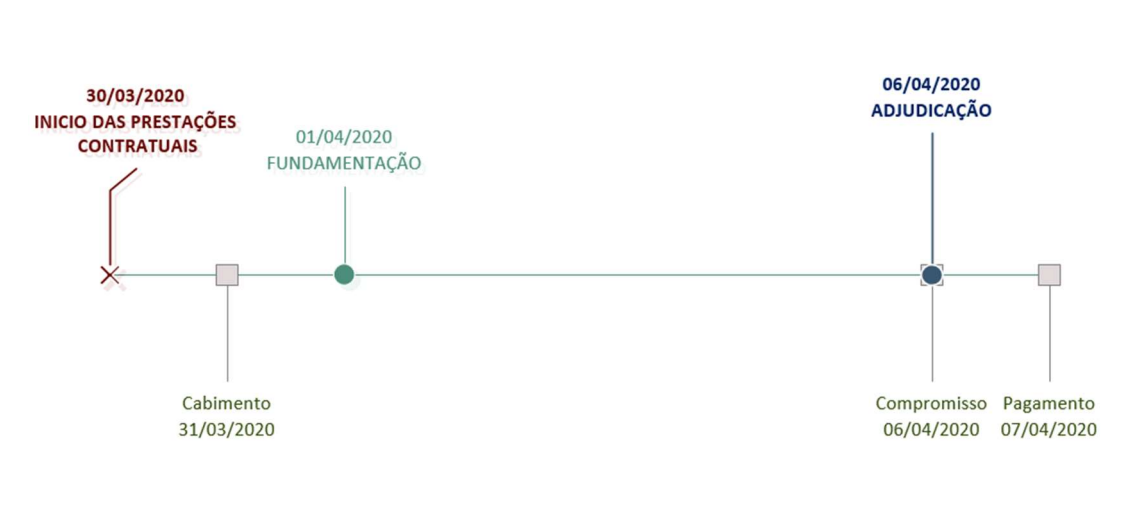
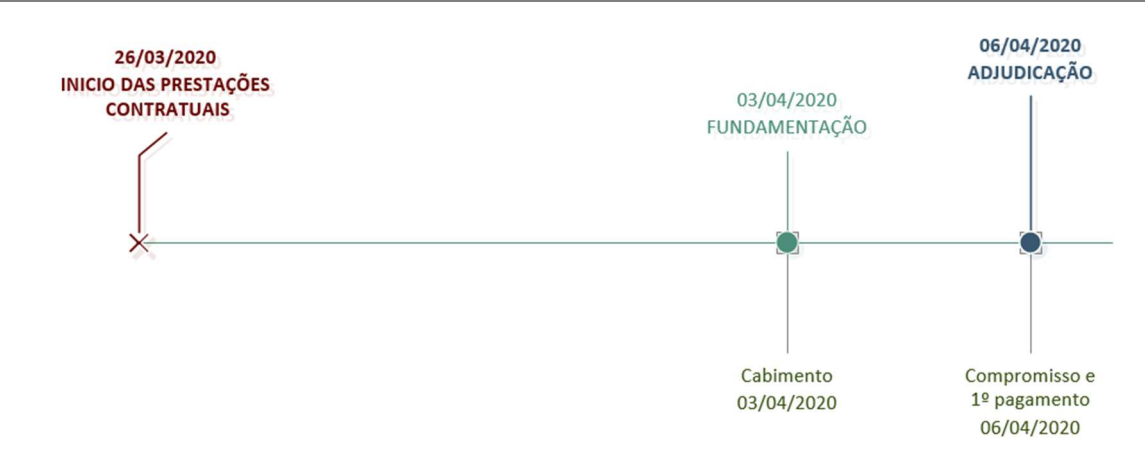


Fonte: Elaboração própria

¹⁷³ 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.

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 contratuais¹⁷⁴, em documentação relativa a 20 procedimentos constatarem-se evidências de que se tenham iniciado antes da adjudicação e, desses, em 17, antes mesmo da abertura do procedimento¹⁷⁵ 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
 Timeline diagram for Ref. 14: A horizontal timeline with a red 'X' at 30/03/2020 labeled 'INICIO DAS PRESTAÇÕES CONTRATUAIS'. A green dot at 01/04/2020 is labeled 'FUNDAMENTAÇÃO'. A blue dot at 06/04/2020 is labeled 'ADJUDICAÇÃO'. Below the timeline, a grey square at 31/03/2020 is labeled 'Cabimento'. Below the blue dot, two grey squares are labeled 'Compromisso 06/04/2020' and 'Pagamento 07/04/2020'.					
19	Material de proteção individual	Município de Cascais	894 900	26/03/2020	06/04/2020
 Timeline diagram for Ref. 19: A horizontal timeline with a red 'X' at 26/03/2020 labeled 'INICIO DAS PRESTAÇÕES CONTRATUAIS'. A green dot at 03/04/2020 is labeled 'FUNDAMENTAÇÃO'. A blue dot at 06/04/2020 is labeled 'ADJUDICAÇÃO'. Below the timeline, a green square at 03/04/2020 is labeled 'Cabimento'. Below the blue dot, a grey square is labeled 'Compromisso e 1º pagamento 06/04/2020'.					

¹⁷⁴ Vide observações de auditoria do ponto 4.3.2.

¹⁷⁵ 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



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



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
Timeline for Refeições escolares: 23/03/2020: FUNDAMENTAÇÃO (green dot) 25/03/2020: INICIO DAS PRESTAÇÕES CONTRATUAIS (red X) 06/04/2020: ADJUDICAÇÃO (blue dot) 15/04/2020: Cabimento (grey square) 20/04/2020: Compromisso (grey square) 23/06/2021: 1º Pagamento (grey square)					
30	Fatos de proteção	Município de Cascais	410 000	07/04/2020	21/04/2020
Timeline for Fatos de proteção: 07/04/2020: INICIO DAS PRESTAÇÕES CONTRATUAIS (red X) 14/04/2020: Cabimento (grey square) 17/04/2020: FUNDAMENTAÇÃO (green dot) 21/04/2020: ADJUDICAÇÃO (blue dot) 27/04/2020: Compromisso (grey square) 28/04/2020: 1º Pagamento (grey square)					
35	Alojamento	Município de Albufeira	125 000	20/03/2020	11/05/2020
Timeline for Alojamento: 20/03/2020: INICIO DAS PRESTAÇÕES CONTRATUAIS (red X) 04/05/2020: FUNDAMENTAÇÃO (green dot) 05/05/2020: Cabimento (grey square) 11/05/2020: ADJUDICAÇÃO (blue dot) 11/05/2020: Compromisso (grey square) 15/05/2020: 1º Pagamento (grey square)					

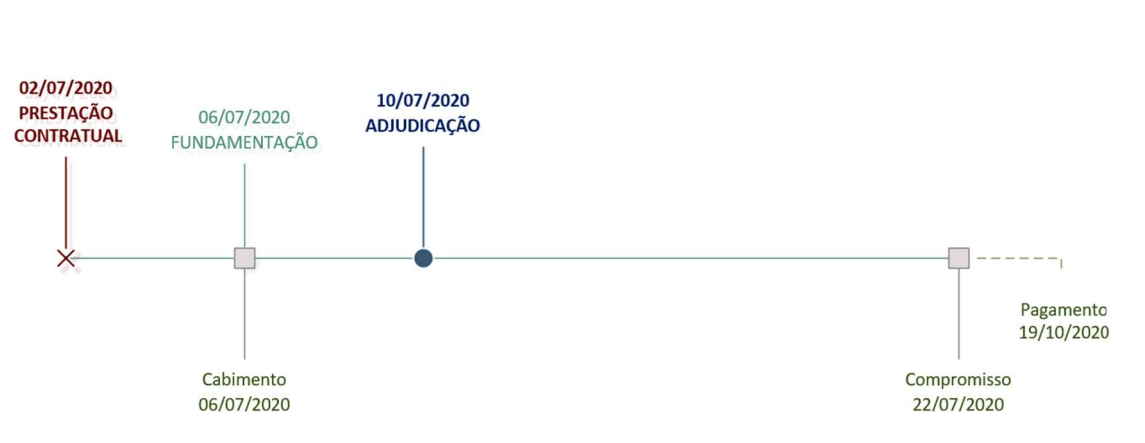
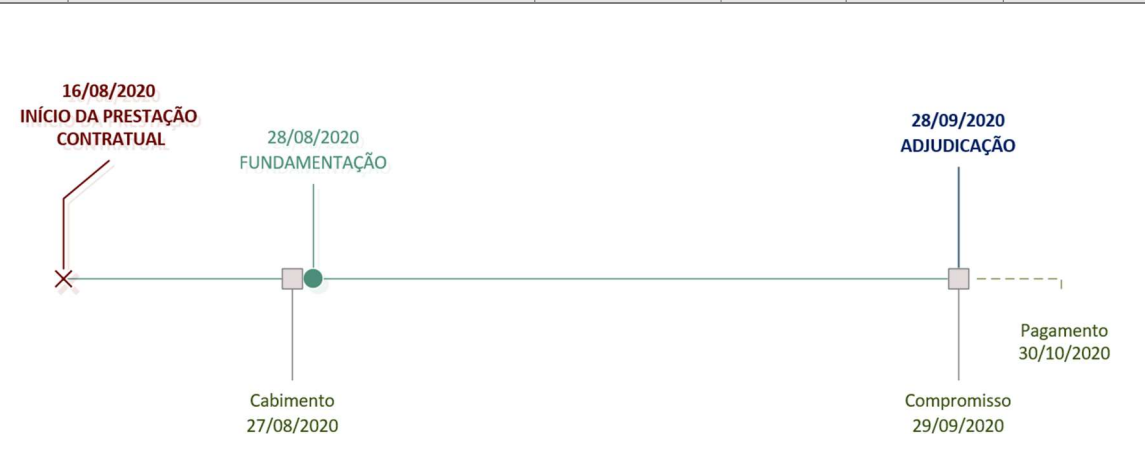
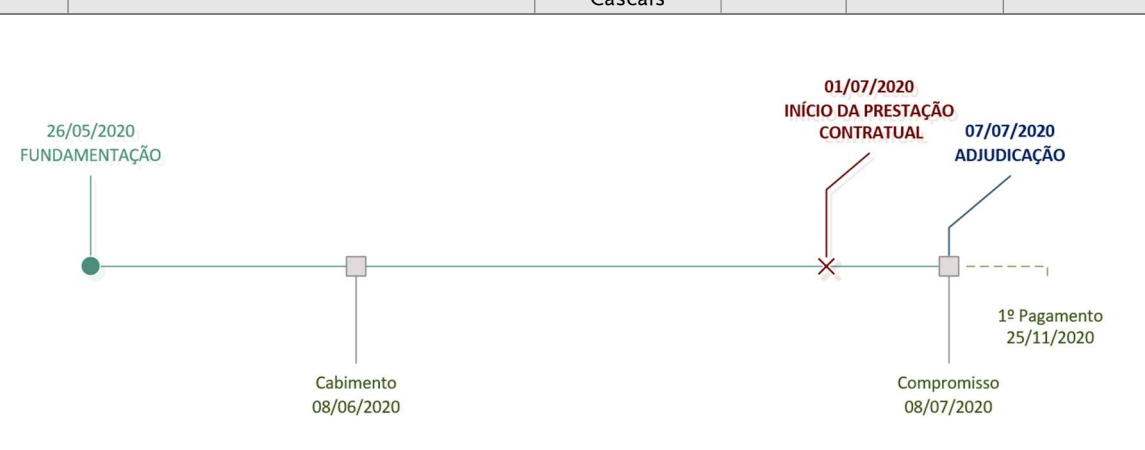


Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
36	Serviço de apoio às PME	CIM do Alentejo Litoral	99 000	27/04/2020	05/05/2020
38	Refeições escolares	Município de Mafra	223 511	16/04/2020	29/04/2020
44	Serviços para adaptação ao teletrabalho	GAIURB, EM	63 000	21/05/2020	09/06/2020



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



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



Ref.	Objeto	Entidade adjudicante	Valor [€]	Início das prestações contratuais	Adjudicação do contrato
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
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 direto¹⁷⁶. 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.

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.

¹⁷⁶ 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 Contas 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, 1ª S/SS e Acórdão n.º 26/2018 1ª S/SS.

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 7¹⁷⁷, 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, NCP26¹⁷⁸, bem como no quadro das regras aplicáveis à assunção de compromissos previstas na Lei n.º 8/2012, de 21.02¹⁷⁹ e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.¹⁸⁰

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.

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 de parte das prestações, os lançados pelos municípios de Loures¹⁸¹ e Mafra¹⁸², pela CIM do Alentejo Litoral¹⁸³ e pela empresa municipal Gaiurb, EM.¹⁸⁴, 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 adjudicação¹⁸⁵.

¹⁷⁷ Com exceção para o procedimento 44.

¹⁷⁸ Mas também em contexto POCAL, designadamente a alínea d) do ponto 2.3.1.2.

¹⁷⁹ Artigos 5º, 6º e 9º

¹⁸⁰ Artigos 7º, 8º e 12º.

¹⁸¹ Procedimentos 51, 53 e 59

¹⁸² Procedimento 38.

¹⁸³ Procedimento 36.

¹⁸⁴ Procedimento 44.

¹⁸⁵ Procedimentos 46, 57 e 81.

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 suspensas e não retomadas, tendo-se procedido à anulação dos respetivos compromissos.

Quadro 8 – Contratos com prestações contratuais suspensas

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;¹⁸⁶
 - 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 comunitárias¹⁸⁷.
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.

¹⁸⁶ Onde contam, entre outros bens os dispositivos médicos, os EPI (máscaras, luvas, fatos, batas, cobre-sapatos, cobre-cabeças, tendas, proteções faciais, termómetros, oxímetros, desinfetantes)

¹⁸⁷ 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).

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

312. Atendendo ao disposto no n.º 7 do artigo 29º do código do IVA¹⁸⁸ e às normas relativas à execução orçamental que constam da NCP26¹⁸⁹, 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

¹⁸⁸ “Quando o valor tributável de uma operação ou o imposto correspondente sejam alterados por qualquer motivo, incluindo inexistência, 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.

¹⁸⁹ 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.

das faturas emitidas antes de 08 de maio de 2020¹⁹⁰, através da emissão de uma nota de débito ao fornecedor, ou solicitar deste a retificação das faturas pela anulação do IVA liquidado.^{191/192}

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 saíam indevidamente, ainda que, em alguns casos, essa constatação se tivesse verificado *a posteriori*.

Quadro 9

Por 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.

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.¹⁹³
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*

¹⁹⁰ Data de entrada em vigor.

¹⁹¹ 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 n.º 13/2020, de 07.05. [Disponível online](#).

¹⁹² 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](#)

¹⁹³ Procedimento 80.

*público*¹⁹⁴. 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%¹⁹⁵ a incidir sobre valor tributável de €277 200, perfazendo €63 756, impendendo sobre as partes o dever de regularizar as operações em conformidade.
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 contabilísticos das operações nos diferentes subsistemas – orçamental, patrimonial e analítica. Reaíram, ainda, na documentação contabilístico-fiscal de suporte às transações bem, assim como na documentação de 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:

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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.

- i). nas contas de balanço, como ativos, na “*classe 4 – Investimentos*”, as empreitadas¹⁹⁶, as aquisições de equipamentos diversos¹⁹⁷, 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 Braga¹⁹⁸, Caminha¹⁹⁹ e Vila Nova de Gaia²⁰⁰, pelas CIM do Alentejo Litoral²⁰¹ e do Tâmega e Sousa²⁰² e pela associação de municípios do Vale do Sousa²⁰³.

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, 45, 51, 53, 59, 63, 65, 67, 72, 74 e 85)²⁰⁴ 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.

¹⁹⁶ Procedimentos 41, 52, 58, 70 e 75

¹⁹⁷ Procedimentos 2, 3, 6, 11, 12, 17, 22, 32, 33, 42, 61, 82 e 86

¹⁹⁸ Procedimentos 61 e 65.

¹⁹⁹ Procedimento 74.

²⁰⁰ Procedimentos 26 e 45.

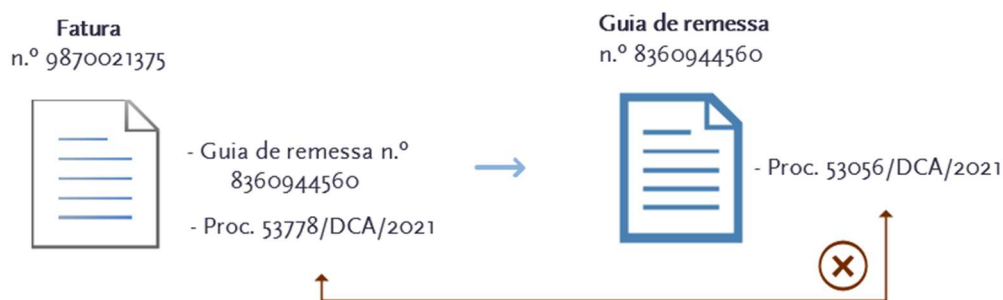
²⁰¹ Procedimento 36.

²⁰² Procedimento 3.

²⁰³ Procedimento 8.

²⁰⁴ Dos operadores PrestigeBubble, Unipessoal, Lda. (28 e 29), Catchawads Viagens, Lda. (34), Deloitte Technology, S.A. (36), Coutita, Confeções, Lda. (45), 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), Algeco, Construções Pré-Fabricados, S.A. (72), AMC, Construções, Lda. (74).

329. Tal como mencionado no ponto 4.2.4., esta omissão, para além de configurar uma desconformidade dos termos legais 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 – aquisição de produtos alimentares e outros.
331. As faturas emitidas relativas aos dois primeiros procedimentos fazem menção a guias de remessa que, por sua vez, 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 na associação que indicavam do procedimento em causa. Exemplificando:



333. Como ilustrado, enquanto a fatura faz referência ao Processo interno n.º 53778/DCA/2021 (procedimento 85 objeto do presente relato), 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 remessa²⁰⁵, apenas no âmbito da amostra.

²⁰⁵ Fatura n.º 9870021386 (remessas n.º 8360944525/536/579/580); fatura n.º 9870021388 (remessas n.º 8360949814/856/857/858).

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.²⁰⁶
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 difícilimo (senão impossível), uma vez que estamos perante quatro procedimentos consecutivos²⁰⁷ que, no seu conjunto, envolveram 447 faturas, 1407 guias de remessa e, seguramente, muitos milhares de *itens*/produtos.
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)²⁰⁸, Lisboa (14)²⁰⁹, Loures (34)²¹⁰, Oeiras (6 e 9)²¹¹, Sintra (25)²¹², Tavira (72)²¹³, Seixal (55)²¹⁴, CIM do Tâmega e Sousa (3)²¹⁵ e CIM da Lezíria do Tejo (17)²¹⁶.
340. Sublinha-se que alguns destes casos se relacionam com prestações contratuais já consumidas mas cuja faturação aguardou pela abertura e adjudicação do procedimento.²¹⁷

²⁰⁶ 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.

²⁰⁷ Pelo meio ocorreu um procedimento de concurso público atribuído à mesma entidade e que não faz parte da amostra.

²⁰⁸ Operador *Enerre, Lda.*

²⁰⁹ Operador *Enerre, Lda.*

²¹⁰ Operador *Catchawards Viagens, Lda.*

²¹¹ Operador *Space Medical* – Equipamentos médicos, Lda..

²¹² Operador *Ambex* – Equipamentos, Lda..

²¹³ Operador *Algeco, S.A.*

²¹⁴ Operador *Action People*, Unipessoal, Lda..

²¹⁵ Operador *Cosmocentauro*, Unipessoal, Lda.

²¹⁶ Operador *Eurosafé, Lda.*

²¹⁷ Caso, pelo menos, dos procedimentos 27, 51, 53 e 62.

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 serviço²¹⁸ 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 Oeiras²¹⁹ 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.²²⁰

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 saber, ao certo, o momento da sua chegada. Em algumas encomendas, a existência de remessa das guias de transporte clarificou essa data²²¹.
347. Em diversas situações, foi verificada incompatibilidade nas datas de referência de certos documentos.

²¹⁸ O que pode configurar desconformidades quanto ao cumprimento de formalidades previstas no código do IVA.

²¹⁹ Procedimento 6.

²²⁰ Designadamente as regras de faturação constantes no código do IVA e outros diplomas avulsos.

²²¹ Como foi o caso dos bens adquiridos pelo Município de Cascais à Enerre, Lda.

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.
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.
352. Para ilustrar a importância das tarefas de conferência, dá-se o exemplo da já mencionada aquisição, pela empresa municipal Cascais Próxima, EM, de 48 000 litros de desinfetante, por €600 000. Ora, inexistindo qualquer documento ou evidência de diligências que atestem a conformidade deste material, a entidade adquirente não pode garantir que os produtos rececionados tinham as características e especificações técnicas que foram contratadas.
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 constatarem documentos de controlo em relação a 7 procedimentos.²²²
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 forneçam informações precisas quanto ao seu início e término e quanto à conformidade com os termos

²²² Procedimentos 14, 29, 47 49, 51, 69 e 73.

acordados, designadamente ao nível da execução do serviço face às quantidades e qualidades contratadas.²²³

356. Para ilustrar as limitações da qualidade informativa da documentação disponibilizada, em aquisições relativas à prestação de serviços de aluguer de estruturas amovíveis²²⁴, limpeza e higienização²²⁵ ou de alojamento²²⁶, em nenhum documento disponibilizado se consegue responder a questões tão simples como saber do início e término dos serviços.
357. Com efeito, é imprescindível 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 2020.²²⁷
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.²²⁸
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.

²²³ 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.

²²⁴ Procedimentos 67, 68 e 72.

²²⁵ Procedimentos 55 e 79.

²²⁶ Procedimento 35.

²²⁷ Procedimento 32.

²²⁸ Cf. cláusulas 7ª e 8ª do caderno de encargos e do contrato.

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 refere 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.
364. Já após a inutilização das máquinas e da venda da unidade de produção de máscaras à empresa *ShininJoy, 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 Quadro 5), algo que apenas se afigurou possível com a incorporação dessa matéria-prima no processo de fabrico das máquinas propriedade da *ShininJoy, 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 *ShininJoy, 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 *ShininJoy, Lda.* na produção de máscaras.

CONCLUSÕES

As observações produzidas ao longo do presente relato 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 relato e que aqui se enunciam com referência ao universo dos contratos analisados:

a) A RASTREABILIDADE DOCUMENTAL

- i. 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

- ii. 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.]*.
- iii. 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.]*.
- iv. Para uma parte considerável dos ‘contratos COVID’, o recurso ao ajuste direto assenta na fundamentação de uma situação de urgência que não foi confirmada. 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 duas dezenas de procedimentos decorreram 20 ou mais dias entre a identificação da necessidade e a adjudicação. Em dez desses casos, esse período ultrapassou mesmo os 40 dias *[cf. pontos 4.1.1.2 e 4.1.2.]*.

- v. 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

- vi. 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

- vii. Em 71 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

- viii. 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 (22 procedimentos) *[cf. pontos 4.2.1 e 4.2.4.]*.

f) EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ix. No âmbito da execução física dos contratos, verificou-se que as prestações contratuais inerentes a 20 ‘contratos COVID’ iniciaram-se previamente à adjudicação e, desses, em 17, 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]*.
- x. No âmbito da execução financeira dos contratos, verificou-se que relativamente a 12 ‘contratos COVID’ 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 *[cf. ponto 4.2.6]*.

g) REGISTO DAS OPERAÇÕES E CONTROLO

- xi. 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]*.
- xii. 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 14 procedimentos) e quanto ao momento da prestação contratual (em 32 procedimentos) *[cf. ponto 4.3.2]*.
- xiii. 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) RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

- i. Foram identificadas situações geradoras de eventuais responsabilidades financeiras:
 - a. Pela adoção de ajuste direto com base em fundamentos que não se verificaram;
[cf. ponto 4.1.1.1]

- 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.]
- i) 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.

Lisboa, 07 de abril de 2022,

A equipa de auditoria,



(Helena Cruz Fernandes)



(Luís Teiga Barros)

(António Fernandes*)

* Não assina por se encontrar em teletrabalho



Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO I

Documentação solicitada



T
C 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

Órgãos e agentes autorizadores





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

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

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 35º, n.º 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 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
22	Pulverizadores	Município de Cascais	21/04/2020	140 500,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 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 35º, n.º 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

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 35º, n.º 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 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
28	Máscaras cirúrgicas	Município de Oeiras	05/05/2020	590 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM
29	Máscaras cirúrgicas	Município do Seixal	05/05/2020	490 000,00 €	PC	PC	Artigo 35º, n.º 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 35º, n.º 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 35º, n.º 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	

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 35º, n.º 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 35º, n.º 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 35º, n.º 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	

n.	Bem Serviço Empreitada	Contratante público	Data	Valor Contrato	Autorização Despesa ou Abertura Procedimento	Adjudicação	Observações
41	Empreitada de Reversão 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

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

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 35º, n.º 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 35º, n.º 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 35º, n.º 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 35º, n.º 3 da Lei 75/2013 submetida ratificação da CM

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

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	

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



Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO III

*N.º de dias entre identificação
da necessidade e a adjudicação*



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		

DIREÇÃO-GERAL

n.	Bem Serviço Empreitada	Contratante público	Data	Valor ^(a)	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
25	Máscaras cirúrgicas	Município de Sintra	29/04/2020	800 000 €		12	
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		

DIREÇÃO-GERAL

n.	Bem Serviço Empreitada	Contratante público	Data	Valor ^(a)	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
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		
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 €	151		
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 €		63	
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		

n.	Bem Serviço Empreitada	Contratante público	Data	Valor ^(a)	N.º dias		
					S/ consultas preliminares	C/ consultas preliminares	Consulta prévia
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		
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 €			

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO IV

Procedimentos com proposta comercial como evento prévio



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

n.	Objeto contratual	Contratante público	Data	Valor	Proposta como evento prévio?
37	Aquisição de material para a confeção de máscaras	Município de Cascais	19/05/2020	850 000 €	Sim
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



n.	Objeto contratual	Contratante público	Data	Valor	Proposta como evento prévio?
80	Equipamento de purificação e desinfecção 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
82	Equipamentos e serviços para garantir a teleescola	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

Auditoria aos contratos celebrados no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19)

ANEXO V

Prazos, pagamentos e
centro de custos



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 €	Não	Não	Não	Sim	Sim

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	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 €	Não	Sim	Sim	Não	Sim
20	Serviços de vigilância e segurança	Município de Cascais	21/04/2020	367 057 €	Sim	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

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	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 €	Sim	Não	Não	Não	Não
27	Refeições para pessoas em situação e carência	Município de Lisboa	04/05/2020	992 156 €	Sim	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	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 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
33	Aquisição de Máquinas Dispensadoras de Máscaras	Cascais Próxima, EM	07/05/2020	400 000 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
34	Máscaras sociais	Município de Loures	08/05/2020	332 400 €	Não	Sim	Não	Não	Sim

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 €	Sim	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 €	Sim	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	29/05/2020	40 000 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
41	Empreitada de Reconversão de Armazém	Cascais Próxima, EM	05/06/2020	342 580 €	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
42	Esterilizadores de vapor	Cascais Próxima	08/06/2020	132 839 €	Não	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	Não	Sim	Não	Sim

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	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	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	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

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 desinfecção	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 €	Sim	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 €	Sim	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

DIREÇÃO-GERAL

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	09/12/2020	145 460 €	Não	Não	Não	Sim	Sim
76	Máscaras comunitárias reutilizáveis	Município de Almada	10/12/2020	348 500 €	Não	Não	Não	Não	Sim
77	Serviços para desinfeção e higienização	Município de Cascais	11/12/2020	448 120 €	Sim	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 €	Não	Não	Não	Sim	Sim
81	Material de proteção individual	Município de Cascais	22/01/2021	214 500 €	Não	Não	Sim	Não	Sim
82	Equipamentos e serviços para garantir a teleescola	Município de Oeiras	24/02/2021	437 180 €	Sim	Não	Sim	Sim	Sim



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	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