

I. Sumário Executivo

Um dos impactos da pandemia de COVID-19 ocorre na área da contratação pública, com a aprovação de um regime legal excecional (Decreto-Lei n.º 10-A/2020 ratificado pela Lei n.º 1-A/2020) que permite a outorga de contratos por ajuste direto por motivos de urgência, a dispensa das regras do Código dos Contratos Públicos, um regime excecional de autorização de despesas, a produção de efeitos logo após a adjudicação e a isenção de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC). Para mitigar os riscos decorrentes deste regime excecional, os contratos têm de ser publicitados no portal dos contratos públicos (Portal BASE) e dado conhecimento ao Tribunal, 30 dias após a sua celebração.

Neste 4.º Relatório, tal como nos anteriores, apresentam-se as conclusões retiradas da análise dos dados obtidos efetuando-se a sua comparação com as ilações expressas nos anteriores relatórios, sem apreciação da legalidade ou do mérito dos respetivos procedimentos e contratos.

Contudo, na sequência do planeado para os anos de 2021 e 2022, o TdC procedeu à realização de oito auditorias a contratos identificados nos relatórios intercalares, pelo que se procede, em síntese e em capítulo próprio (capítulo V), à identificação das auditorias e dos principais resultados.

O exame efetuado abrangeu todo o território nacional (continente, Açores e Madeira) e incidiu sobre “Contratos Covid 19” e “Outros contratos” publicitados e comunicados entre 01.01.2021 e 31.03.2022. Os contratos isentos de fiscalização prévia (IFP) são os que (do universo “Contratos Covid 19” e “Outros contratos”) apresentam um preço contratual igual ou superior a € 750.000,00.

O Portal BASE continha 22.134 contratos, no montante total de cerca de 1.973 milhões de euros (M€), dos quais 700 (3,16%) são contratos IFP que, com cerca de 1.746 M€, representam 88,5% daquele montante. O maior valor contratado e que ficou isento de visto (148,9 M€) registou-se nos “Outros contratos”.

Se atendermos ao período temporal analisado, verificamos que o número de contratos diminui de janeiro (n.º mais elevado, 3.398) até ao mês de outubro de 2021, voltando a subir ligeiramente nos meses de novembro e dezembro de 2021, descendo de novo até ao mês de março de 2022, mês em que atinge o valor contratual mais elevado (€ 302.873.475,22). Quanto aos contratos isentos de fiscalização prévia, verifica-se, no ano de 2021, um acréscimo do montante contratualizado até ao mês de março (234,7 M€) e depois um decréscimo até ao mês de maio (75,3 M€), subida para o mês de junho (89,9 €), nova descida até ao mês de setembro (29,2 M€) e uma subida significativa para o mês de outubro de 2021 (174,6 €), continuando a decrescer até ao final do ano de 2021. No mês

de janeiro de 2022 retoma o acréscimo até março desse ano, no qual atinge o número (112) e valor mais elevado deste período temporal (€ 294.028.013,53).

Quanto ao preço contratual constatou-se que:

- Inferior a 5 mil euros é o que continua a predominar no número de contratos (73,7%), mas corresponde, apenas, a 0,9% (3 M€) do montante total contratado, ao passo que, com um preço superior a 1 M€, só se encontra 2,2% dos contratos, no valor de 1.567 M€;
- Superior a 10 M€ é o que ressalta nos contratos IFP, tendo os de maior valor neste estrato sido outorgados por entidades da saúde (destacando-se a Administração Regional de Saúde do Alentejo, IP, a Direção-Geral da Saúde e o Centro Hospitalar Universitário de São João, EPE). Antes, no 1.º Relatório Intercalar, destacavam-se os de valor superior a 9 M€, no 2.º Relatório Intercalar, os que se situaram entre 1 M€ e 2 M€ e no 3.º Relatório Intercalar os de valor superior a 7 M€.

Se atendermos ao enquadramento das entidades adjudicantes, a administração central é verdadeiramente absorvente no montante da contratação em apreciação, com o Ministério da Saúde responsável por 90,1% (1.777 M€) do montante total [incluindo a maioria dos contratos IFP (658) e respetivo valor (1.649 M€)].

Caso se atenda à classificação administrativa das entidades adjudicantes, observa-se que o setor público empresarial e a administração central continuam a destacar-se pois:

- Detêm os montantes contratados mais relevantes (1.380 M€ e 469 M€, respetivamente), com destaque para os hospitais, EPE;
- Adjudicaram, respetivamente, 77,4% e 19,4% dos contratos IFP, sendo responsáveis por 97,5% (1.165,6 M€) do montante contratado. Aliás, os 25 contratos de montante mais elevado são todos contratos IFP, celebrados, com exceção da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, por entidades da área da saúde.

A administração local celebrou o segundo maior número de contratos (6.571), mas correspondente a, apenas, 2,9% do montante contratado (57,7 M€) e a administração regional conjuntamente com o setor empresarial regional (Madeira e Açores) outorgaram 456 contratos, relativos a 2,7% do valor contratual (54 M€).

Foram 780 as entidades adjudicantes, tendo 24 delas (todas da área da saúde) concentrado a maioria do montante contratado (64,5%; 1.272,8 M€). Na apreciação da relação entidade adjudicante/empresa adjudicatária (5.706 empresas), verificou-se que:

- Das 25 entidades que adjudicaram maiores montantes à mesma empresa adjudicatária, 3 celebraram, apenas, 1 contrato entre elas, 4 delas celebraram 2, 3 outorgaram 3, 1 outorgou 4, 2 celebraram 5, 2 outorgaram 6, 2 outorgaram 8, 2 outorgaram 9 e 6 celebraram 10 ou mais contratos. No 1.º Relatório Intercalar tinha-se identificado que a Direção-Geral da Saúde tinha outorgado 10 contratos com as 2 empresas destinatárias dos maiores volumes financeiros, no 2.º Relatório Intercalar que 16 entidades adjudicantes celebraram, apenas, 1 contrato entre elas, 7 celebraram 2 e 2 outorgaram 3 e no 3.º Relatório Intercalar que 18 celebraram, apenas, 1 contrato entre elas, 5 celebraram 2, 1 outorgou 4 e outra 5 contratos.
- As duas empresas adjudicatárias do maior volume financeiro (a Acciona Construcción, SA e a Pfizer Biofarmacêutica, Sociedade Unipessoal, Lda) não constam do grupo das 25 que celebraram o maior número de contratos, como acontecia nos dois primeiros relatórios. No 3.º Relatório Intercalar as duas empresas adjudicatárias destinatárias dos maiores montantes constavam do grupo das 25 com o maior número de contratos, mas, no caso de uma delas, apenas, na posição 13.
- O maior número de contratos, 91, foi adjudicado à Labesfal-Lab. Almiro, SA pelo Centro Hospitalar Universitário da Cova da Beira, EPE, mas, que, com apenas 47,5 mil euros no total, não tem relevância no montante global (0,0%).
- Quanto ao objeto social das 25 empresas adjudicatárias de maiores montantes financeiros, destacam-se as que se dedicam ao comércio por grosso de produtos farmacêuticos, 881 M€, à construção civil, 148 M€, e ao desenvolvimento de terapias, 83 M€.
- Quanto às relações entre empresas adjudicatárias, identificaram-se 2 casos de empresas do mesmo grupo que outorgaram contratos com a mesma entidade pública.

Quanto ao objeto dos contratos, constatou-se que:

- A aquisição de bens móveis representou a maioria dos contratos (75,9%, 16.807) e do montante contratado (71,2%, 1.405,8 M€), seguindo-se a aquisição de serviços (17,6%, 348 M€). Nos contratos IFP observou-se a mesma tendência naquele tipo de aquisição (72,4%, 1.263,7 M€; 15,6%, 272,7 M€);
- As aquisições de produtos farmacêuticos apresentaram, com 43,6 %, o maior montante (860 M€), o mesmo ocorrendo nos contratos IFP (49,2%, 858 M€);
- As empreitadas de obras públicas continuam a ter alguma expressão contratual, 0,5%, representando 9,9% do valor total, sendo o contrato de maior valor relativo à empreitada para a “Construção do Novo Hospital Central do Alentejo, no valor de 148,9 M€.

Relativamente ao procedimento utilizado para a formação dos contratos, observou-se que o procedimento ao abrigo de acordos-quadro em que nem todos os seus termos foram sujeitos à concorrência (artigo 259.º do CCP) é que precedeu o maior montante contratualizado, 785,9 M€ (39,8%), e o ajuste direto simplificado o que determinou o número mais elevado de contratos, 18.243 (82,4%). Nos contratos IFP verifica-se a mesma tendência, sendo também o procedimento ao abrigo de acordos-quadro que precedeu o maior número de contratos, 373 (53,3%) e maior expressão financeira, 785,9 M€ (35,6%), seguido do ajuste direto do regime geral, 506,8 M€ (29%).

Sublinha-se que o número de contratos especificamente fundamentados no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, corresponde a 96,9% (21.445), mas o montante contratado representa 22,8% (450 M€).

Em resultado da análise de toda a informação, permanecem insuficiências na publicitação e na comunicação dos contratos (publicitados no Portal BASE, mas não comunicados ao Tribunal e vice-versa), já antes identificadas nos relatórios anteriores.

Também se constatou que nem todos os campos disponíveis no formulário de comunicação do Portal BASE estavam completos ou apropriadamente preenchidos, referindo-se que, além do objeto contratual e do prazo de execução, a maioria dos contratos (84,5%) não evidenciava o concreto local de execução (indicando apenas “Portugal”). Tais insuficiências e deficiências, também já identificadas nos relatórios anteriores, limitam a melhor e mais fina apreciação dos contratos, pelo que motivaram a formulação reiterada de recomendações dirigidas às entidades adjudicantes no sentido de procederem ao registo completo da informação. Em sequência, a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 133/2021, em 8 de abril de 2021, publicada no Diário da República, 1.ª Série, de 30 de abril, dirigida ao Governo, no sentido de serem aplicadas, na íntegra, as mencionadas recomendações.

O TdC, no ano de 2022 (até à presente data), aprovou oito relatórios de auditoria relativos a contratos de aquisição de bens e/ou serviços que ficaram isentos de fiscalização prévia, por força do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03 (e sucessivas alterações), e que, de acordo com a resposta obtida em auditoria a um conjunto de questões padronizadas, permitiu apurar, em síntese que:

- Cumprimento do enquadramento legal e das boas práticas de gestão dos contratos públicos em situação de emergência:
 - Os contratos “Covid 19” foram adjudicados mediante procedimento de ajuste direto com invocação do regime legal excecional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03.

- Apesar desta fundamentação de direito se ter verificado, em alguns casos, a fundamentação de facto foi insuficiente, nomeadamente no que respeita aos requisitos da “urgência imperiosa” e/ou da “estrita necessidade” ou ainda quanto à enumeração dos factos justificativos da escolha efetuada.
 - Em 2 procedimentos não se detetou a existência de convite nem de caderno de encargos, o que impossibilitou aferir da existência de critérios técnicos prévios para avaliação das propostas e de especificações para os bens a adquirir.
 - Não foram identificadas orientações específicas que tivessem sido dadas aos serviços das entidades adjudicantes, responsáveis pela contratação pública, e relacionadas com a situação de pandemia, tendo-se estes socorrido de manuais e orientações já existentes.
 - Com exceção de 3 situações, foram adotados controlos prévios para contratos de valor elevado.
 - Verificou-se que, em alguns procedimentos, não foram adotadas as orientações da União Europeia emitidas para o contexto dos procedimentos aquisitivos relacionados com a Covid-19, bem assim como algumas boas práticas em matéria de contratação pública.
- Fundamentação das aquisições:
- Invocando-se a situação pandémica, a avaliação das necessidades de contratação foi feita, em alguns casos, de forma organizada e adequada, mas insuficiente noutros. Em alguns procedimentos analisados, a avaliação das necessidades de contratação não foi refletida nas peças procedimentais, não se evidenciando nas mesmas um racional subjacente à fixação das quantidades adquiridas.
 - Em alguns procedimentos foram adquiridos bens que não constavam nos planos de contingência e, num ou outro caso, a aquisição foi efetuada ao abrigo de uma política centralizada de aquisições, com veiculação de orientações pela tutela.
 - As entidades adjudicantes nem sempre justificaram a impossibilidade de serem cumpridos os prazos inerentes aos procedimentos de natureza concorrencial e, em vários casos, apurou-se que o tempo decorrido com a tramitação do procedimento não era consistente com a urgência invocada.

- Escolha do procedimento e empresas a convidar e gestão da integridade no processo de contratação que:
 - Apenas em 3 das auditorias foi recolhida evidência sobre consultas preliminares ao mercado.
 - Em alguns procedimentos analisados foram definidos critérios para a escolha das entidades, bem como as características técnicas dos equipamentos e respetivas datas de entrega, preços mais competitivos e melhor relação qualidade-preço. Contudo, noutros procedimentos analisados não foram definidos critérios objetivos para a escolha das entidades e para a definição do preço, não havendo também evidência de negociações.
 - As condições de dois contratos foram negociadas diretamente pelo Governo Regional e outro contrato foi adjudicado por indicação da entidade regional tutelar da saúde.
 - Quanto à gestão dos riscos de conflitos de interesses e falta de imparcialidade das escolhas, nos casos em que foi analisada não foram encontradas evidências nem de conflitos nem de imparcialidade, embora, numa das auditorias se tenha apurado que nem todos os intervenientes nos processos tinham subscrito a declaração de inexistência de conflitos de interesses. Salienta-se, nesta matéria, a referência à existência do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (que num dos casos não foi evidenciado que estivesse aprovado pela tutela respetiva) que contempla matérias da contratação pública.
- Condições contratuais
 - Apurou-se que, de um modo geral, foram definidas especificações de qualidade/características técnicas pretendidas de forma adequada e justificada, bem como se verificaram os produtos/serviços com esses requisitos, o que permitiu detetar algumas falhas em equipamentos. Contudo, em alguns procedimentos analisados numa das auditorias, nem sempre os respetivos cadernos de encargos definiram, de forma clara ou completa, as especificações e as características técnicas pretendidas, bem como as condições de faturação e de pagamento.
 - Nem sempre foram definidos, nos documentos procedimentais, critérios de incumprimento contratual, respetivas penalidades e formas de resolução de conflitos.

- Com algumas exceções, na grande maioria dos procedimentos analisados não foram assinalados casos de produção de efeitos contratuais antes da respetiva adjudicação.
- Prova da entrega/receção dos bens e serviços:
- Com exceção de 3 auditorias, constatou-se que a entrega dos bens /serviços foi feita de forma tempestiva e regular. Num caso verificaram-se atrasos significativos, de que resultou a aplicação de penalidade pecuniária e noutro o atraso não foi considerado imputável ao adjudicatário.
 - Foi aferida a qualidade e, quando aplicável, a sua certificação, diligências de controlo que evitaram que fossem distribuídos pelos estabelecimentos de saúde bens ou equipamentos com inconformidades técnicas.
 - Foram, ainda, identificados procedimentos em que 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.
 - Em 2 auditorias não se detetou evidência documental de procedimentos de controlo instituídos pelas entidades beneficiárias dos bens.
 - Apurou-se a criação da Comissão Executiva para o Coronavírus com vista ao acompanhamento técnico e apresentação de medidas e orientações a adotar em contexto de pandemia.
- Cumprimento/execução do contrato:
- Genericamente, nos contratos objeto de auditoria, não se assinalaram problemas com a sua execução, não tendo sido evidenciados incumprimentos contratuais. Contudo:
 - Identificaram-se alguns casos de incumprimento dos prazos de entrega por parte dos fornecedores, circunstância que levou à resolução de alguns contratos, permanecendo, noutros, verbas por repor relativas a pagamentos antecipados.
 - Ocorreram alterações aos montantes inicialmente adjudicados em alguns procedimentos de contratação devido a modificação, extinção de procedimentos, devolução de mercadorias ou acertos referentes a bens não entregues.

- Foram dados por concluídos procedimentos sem que estivessem integralmente executados e, num caso, permanecem por repor valores de IVA inicialmente liquidado e pago pela entidade adjudicante, mas cuja operação veio a ser considerada isenta por legislação posterior.
 - Verificou-se que relativamente a diversos procedimentos, não foram regularizados montantes de IVA pagos pelos contraentes públicos em transações que se encontravam isentas, tendo-se já iniciado as diligências para a regularização dos valores.
 - Numa das auditorias verificou-se que não só não foram respeitados os prazos contratuais como se alargou o objeto contratual e ocorreram pagamentos sem a respetiva prestação do serviço.
- Autorização/Realização da despesa/registos contabilísticos:
- Não se assinalaram irregularidades, tendo sido evidenciada a existência de competência para autorização da despesa e dos pagamentos, bem como a existência de registos contabilísticos inerentes.
 - Na maioria dos procedimentos, verificou-se que o valor efetivamente pago foi inferior ao preço contratualizado.
 - Numa das auditorias constatou-se ser inadequada a indicação do financiamento envolvido.
 - Noutra auditoria constatou-se a inexistência de comprovativos do registo dos compromissos e mapas de fundos disponíveis.
- Transparência:
- Apurou-se que os contratos foram publicitados no Portal Base, embora numa das auditorias se tivessem detetado alguns constrangimentos na sua publicitação (já assinalados no 1.º Relatório Intercalar) e noutra tivesse ocorrido atraso. Todos foram oportunamente comunicados a este Tribunal.
 - Em nenhuma das auditorias foi evidenciada a implementação do Compromisso 8 “Reforço da Transparência na Contratação Pública” do Open Government Partnership (responsabilidade da AMA; Rede Nacional de Administração Aberta).