



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 21/2006-FC/SRATC

**Auditoria ao Município da Calheta
– Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços)**

Data de aprovação – 16/11/2006

Processo n.º 06/106.01



Índice

Siglas e abreviaturas	4
Sumário	5
Capítulo I	
Introdução	
I.I – Enquadramento	7
1. Nota prévia	7
2. Natureza e âmbito da auditoria	7
2.1 Natureza	7
2.2 Âmbito	7
3. Objectivos gerais	8
4. Condicionantes e limitações	8
5. Contraditório	9
I.II – Fases da auditoria e metodologia adoptada	10
6. Aspectos gerais	10
7. Fase de planeamento	10
8. Fase de execução	11
8.1 Objectivos operacionais	11
8.2 Contratos verificados	12
Capítulo II	
Observações da auditoria	
9. Quadro sinóptico das recomendações	13
10. Apreciação global e indicação de sequência	14
11. Procedimentos pré-contratuais	14
11.1 Procedimentos escolhidos	14
11.2 Procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores para aquisição de serviços de consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural	16
12. Conclusões sobre o grau de acatamento de recomendações	19
13. Outros aspectos do procedimento de contratação	20
13.1 Duplicação do objecto do contrato	20
13.2 Escolha dos fornecedores a convidar	23
13.3 Qualificações profissionais exigidas	25
13.4 Cabimentação das despesas	27
Capítulo III	
Conclusões e recomendações	
14. Principais observações da auditoria	28
15. Recomendações	29
16. Eventuais infracções financeiras evidenciadas	29



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)

Capítulo IV Decisão

17. Decisão	30
Conta de emolumentos	31
Ficha Técnica	32
Anexos:	
Anexo I – Actos e contratos verificados	33
Anexo II – Índice do processo	36
Anexo III – Resposta ao contraditório	38



Siglas e abreviaturas

Cfr.	—	Confira
CMC	—	Câmara Municipal da Calheta
CPA	—	Código do Procedimento Administrativo
DR	—	Diário da República
doc.	—	documento
docs.	—	documentos
fls.	—	folhas
IVA	—	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAA	—	Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ¹
MC	—	Município da Calheta
n.º	—	número
n.ºs	—	números
PGA	—	Plano Global da Auditoria
POCAL	—	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp.	—	páginas
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
ss.	—	seguintes

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (a LOPTC encontra-se republicada em anexo a esta Lei).



Sumário

Apresentação

A auditoria realizou-se em execução do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

A acção incidiu sobre os procedimentos de contratação pública em matéria de aquisição de serviços e teve como objectivo aferir o grau de acolhimento das recomendações formuladas no relatório de auditoria n.º 9/2005-FC, aprovado em 17 de Março de 2005.

Em especial, visou-se apurar se, na escolha do procedimento pré-contratual, foi tido em consideração o valor estimado do contrato ou se, pelo contrário, essa escolha foi feita independentemente do valor.

A auditoria abrangeu os procedimentos pré-contratuais com início em data posterior a 17 de Março de 2005.

Principais conclusões/observações

- Verificou-se, com uma excepção, o acatamento das recomendações formuladas no relatório de auditoria n.º 9/2005-FC, que se traduziu, na generalidade das situações, na adopção de procedimentos pré-contratuais compatíveis com o valor dos contratos;
- Um dos contratos verificados – celebrado para a prestação de serviços de consultadoria e apoio técnico em matérias de natureza cultural – foi precedido de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores, quando, face ao respectivo valor, era obrigatória a realização de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou de concurso limitado sem apresentação de candidaturas. Tal facto traduziu-se na inobservância de recomendações formuladas;
- Num dos contratos celebrados – para a prestação de serviços de manutenção e catalogação de livros – o co-contratante não possui os requisitos habilitacionais exigidos para a realização das actividades objecto do contrato.



Recomendações

Face às observações:

- Reitera-se a recomendação no sentido de que na escolha do procedimento pré-contratual relativo à aquisição de serviços deve atender-se ao valor estimado do contrato, salvo quando a lei faculte essa escolha independentemente do valor;
- Recomenda-se que a escolha das entidades a consultar deve efectuar-se tendo por base a adequação das suas aptidões profissionais ao desempenho das actividades objecto do contrato.



Capítulo I

Introdução

I.I – Enquadramento

1. Nota prévia

No programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2006² encontra-se prevista a realização de uma auditoria ao Município da Calheta, para acompanhamento das recomendações formuladas no relatório da auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC, aprovado em 17 de Março de 2005, no âmbito dos procedimentos de contratação pública relativa a aquisição de serviços.

De acordo com as conclusões expressas no referido relatório de auditoria, no cálculo do valor estimado das despesas com a aquisição de serviços não haviam sido respeitadas as regras previstas no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o que levou a que não tivesse sido adoptado o procedimento pré-contratual legalmente previsto.

As ilegalidades verificadas deram lugar à formulação de uma recomendação ao Serviço auditado, no sentido de que na escolha do procedimento pré-contratual relativo à aquisição de serviços, fosse tido em consideração o valor estimado do contrato, salvo quando a lei facultasse essa escolha independentemente do valor.

2. Natureza e âmbito da auditoria

2.1 Natureza

A acção tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada para os actos respeitantes a aquisição de serviços, em especial, os que decorrem do respectivo procedimento pré-contratual.

2.2 Âmbito

O âmbito da acção (material e temporal) foi previamente definido no plano de fiscalização concomitante e no Plano Global da Auditoria, aprovado por despacho de 19 de Abril de 2006 (a fls. 6 e ss.).

² Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 20 de Dezembro de 2005 (Resolução n.º 1/2005, publicada no *DR*, II série, n.º 16, de 23 de Janeiro de 2006, pp. 1078 e 1079, e no *JORAA*, II série, n.º 2, de 10 de Janeiro de 2006, p. 133).



Quanto ao âmbito material, e em conformidade com esse Plano, a auditoria abrangeu os procedimentos de contratação em curso e os contratos de aquisição de serviços de valor superior a €4 987,98³, na perspectiva dos respectivos procedimentos administrativos prévios.

Relativamente ao âmbito temporal, e atendendo a que a realização da auditoria visou o acompanhamento e a avaliação das medidas correctivas introduzidas pelo Serviço auditado em consequência das recomendações formuladas no relatório da auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC, aprovado em 17 de Março de 2005, a acção incidiu sobre os procedimentos pré-contratuais que tiveram início após aquela data e contratos já celebrados.

3. Objectivos gerais

Considerando a natureza da acção, a auditoria teve como objectivos:

- Aferir o grau de acolhimento das recomendações formuladas no relatório de auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC, no que se reporta aos contratos de aquisição de serviços, o que implicou a apreciação da legalidade e da regularidade dos actos, contratos e respectivos procedimentos pré-contratuais, visando apurar se na escolha do procedimento pré-contratual se atendeu ao valor estimado do contrato ou se, pelo contrário, essa escolha foi feita independentemente do valor;
- Apreciar as medidas correctivas eventualmente introduzidas pelo Serviço auditado, relativamente a aspectos do procedimento de contratação que, não tendo sido objecto de recomendação, suscitaram, não entanto, um juízo de desvalor⁴.

4. Condicionantes e limitações

O desenvolvimento da acção deparou-se com as condicionantes próprias da metodologia adoptada, que não previa a realização de trabalhos de campo.

Tal inconveniente acabou por ter efeitos limitados pela positiva colaboração obtida, quer quanto ao prazo de resposta, quer quanto à organização dos documentos enviados.

³ O limiar fixado teve em conta o disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que permite o recurso ao ajuste directo quando o valor do contrato seja igual ou inferior a €4 987,98, não havendo, portanto, risco de utilização de procedimento pré-contratual inadequado abaixo desse montante.

⁴ Para além do recurso a procedimento pré-contratual inadequado em função do valor, verificaram-se, na altura, situações de fraccionamento da despesa, deficiente avaliação do mercado concorrencial, elaboração de convites sem referência a elementos essenciais, realização de adiantamentos a fornecedores e omissão de cláusulas contratuais obrigatórias nos contratos celebrados.



5. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da LOPTC, o serviço auditado e o Presidente da Câmara Municipal da Calheta, Duarte Manuel Bettencourt da Silveira, na qualidade de responsável financeiro, foram convidados a pronunciarem-se sobre o anteprojecto de relatório de auditoria e, o último, sobre os factos que neste lhe foram imputados⁵.

Para facilidade de consulta, o documento respeitante à resposta recebida no âmbito do contraditório – ofício n.º 5-B/428, do Presidente da Câmara Municipal da Calheta, de 26 de Outubro de 2006 – foi reproduzido e integrado no presente relatório, passando a constituir o seu anexo III.

Foram formuladas alegações relativamente às matérias analisadas nos pontos 10.2, 12.2. e 12.3 do anteprojecto do relatório. As respostas e os comentários às mesmas constam dos pontos 11.2, 13.2. e 13.3 do presente relatório, para onde se remete.

⁵ Ofícios n.ºs 1617 e 1618, de 11 de Outubro de 2006, a fls. 624 e 627 do Volume único do processo.



I.II – Fases da auditoria e metodologia adoptada

6. Aspectos gerais

A realização da auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato de auditoria, sendo, em cada momento, adoptados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, com as adaptações que se justificaram em função do tipo e natureza da auditoria.

As metodologias empregues foram o exame documental e a formulação de um questionário escrito enviado ao Serviço auditado.

Em função da natureza e objectivos da acção, a que acresce o reduzido número de contratos a verificar, não foram realizados trabalhos de campo.

7. Fase de planeamento

No planeamento da auditoria foram tidas em conta as conclusões dos relatórios das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas nos últimos 10 anos, com âmbito parcialmente coincidente (quer em sede de fiscalização concomitante, quer no âmbito da fiscalização sucessiva)⁶.

Após a análise da documentação enviada em cumprimento da decisão constante do último relatório de auditoria aprovado⁷, foram solicitados diversos elementos informativos sobre os actos e contratos a auditar, acompanhados da seguinte documentação⁸:

⁶ As auditorias realizadas abrangeram os actos praticados e os contratos celebrados em 1997, 1998 (Auditoria n.º 6-FC/98), 2000 (Auditoria n.º A – 02/01), 2003 e 2004, até Julho (Relatório de auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC).

⁷ Nos termos da referida decisão, o Serviço auditado deveria remeter à SRATC, no prazo de 30 dias, a documentação relativa ao termo do contrato de aquisição de serviços de consultadoria em matérias de natureza cultural, bem como a documentação comprovativa da cessação dos contratos de aquisição de serviços de consultadoria e apoio técnico na área da informática e no âmbito do Plano Director Municipal (PDM), logo que esta ocorresse. O serviço auditado deveria, ainda, remeter cópia de alguns dos elementos essenciais dos novos procedimentos de contratação.

A documentação relativa à cessação dos contratos de avença foi remetida a coberto do ofício n.º 5-B/188, de 20 de Abril de 2005 (a fls. 510 do Volume único de Documentos do processo n.º 05/104.1) e a documentação relativa aos novos procedimentos de contratação foi enviada através dos ofícios n.ºs 5-B/440, 5-B/449, de 9 de Setembro de 2005, 5-B/473, de 12 de Setembro de 2005 (a fls. 528 e ss. do Volume único de documentos do processo n.º 05/104.1). O envio destes documentos suscitou a elaboração da Informação n.º 10/2005-UAT I, a fls. 2 e ss.

⁸ O pedido foi formalizado através do ofício n.º 228, de 22 de Fevereiro de 2006, a fls. 11 e 12. Os elementos solicitados foram enviados pelo Serviço através do ofício n.º 5-B/98, de 13 de Março de 2006, a fls. 13 e ss.



i) Contratos de aquisição de serviços celebrados em data posterior a 17 de Março de 2005:

- a)* Propostas dos serviços;
- b)* Despachos autorizadores do início dos procedimentos pré-contratuais;
- c)* Consultas ou anúncios (neste último caso, comprovativos da publicitação dos anúncios);
- d)* Actas relativas às diversas fases dos procedimentos, designadamente, do acto público e das negociações, se aplicável;
- e)* Propostas dos adjudicatários;
- f)* Relatórios de análise das propostas;
- g)* Despachos de adjudicação;
- h)* Despachos de aprovação das minutas dos contratos;
- i)* Contratos;
- j)* Informações de cabimento de verba prestadas;
- k)* Documentos relativos à execução física e financeira dos contratos, nomeadamente:
 - Situação actual da execução dos contratos;
 - Pagamentos efectuados (n.º da ordem de pagamento, montante e data);
- l)* Conta-corrente dos fornecedores.

ii) Procedimentos de contratação em curso:

- a)* Propostas dos serviços;
- b)* Despachos autorizadores do início dos procedimentos pré-contratuais;
- c)* Documentação relativa às diversas fases dos procedimentos, já realizadas (ofícios-convites, actas, propostas, relatórios de análise, etc);
- d)* Descrição dos contratos a celebrar (objecto dos contratos, prazo de realização, e preço, se já conhecido ou estimado).

iii) Procedimentos de contratação previstos para 2006:

- a)* Data prevista para o início do procedimento;
- b)* Descrição do contrato a celebrar (objecto, prazo e preço, se já estimado);
- c)* Procedimento prévio a adoptar.

8. Fase de execução

8.1 Objectivos operacionais

Em conformidade com os objectivos gerais referidos no ponto 3, os objectivos operacionais da auditoria consistiram no exame dos seguintes elementos documentais:

- a)* Despacho autorizador do início do procedimento pré-contratual;
- b)* Consultas ou anúncios;



- c) Actas;
- d) Proposta do adjudicatário;
- e) Relatório de análise das propostas;
- f) Acto de adjudicação;
- g) Despacho de aprovação da minuta do contrato;
- h) Contrato;
- i) Informação de cabimento de verba;
- j) Documentos relativos à execução física e financeira do contrato.

8.2 Contratos verificados

Foram verificados seis contratos de aquisição de serviços, sendo três na modalidade de avença.

Os elementos essenciais dos contratos verificados constam, em síntese, do quadro seguinte⁹:

<i>Unid.: euros</i>			
N.º de ordem	Co-contratante	Objecto	Valor (s/IVA)
01	INOVA	Controlo da qualidade da água para consumo humano durante o 2.º semestre de 2005	20.699,54
02	INOVA	Controlo da qualidade da água para consumo humano durante o ano de 2006	19.320,00
03	Edmundo Manuel Silva Oliveira	Consultadoria e apoio técnico na área de informática (avença)	17.400,00
04	José Armando Martins Mendes	Consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural (avença)	60.120,00
05	Décio Natálio Almada Pereira	Acompanhamento técnico de manutenção e catalogação dos livros existentes na CMC (avença)	46.260,00
06	Smart Vision	Elaboração do projecto de sinalização do edifício dos Paços do Concelho e monitorização da tramitação administrativa do respectivo processo pré-contratual	7.500,00

Não existiam procedimentos em curso. O Serviço auditado informou, no entanto, que, no decurso do corrente ano, irá proceder à aquisição dos serviços de controlo da qualidade da água para consumo humano para o ano de 2007.

⁹ Os processos verificados foram numerados sequencialmente, para facilitar a respectiva identificação, encontrando-se a respectiva listagem no anexo I ao presente relatório (n.ºs de ordem 01 a 06).



Capítulo II

Observações da auditoria

9. Quadro sinóptico das recomendações

Os procedimentos de contratação pública em matéria de aquisição de serviços constituem matéria que tem vindo a ser analisada, de modo sistemático, em anteriores auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas.

No quadro seguinte expõem-se as conclusões a que se chegou e correspondentes recomendações, registando-se a evolução observada até 2005.

Relatórios de auditoria	Conclusões	Recomendações
6-FC/98	Os contratos de tarefa não foram precedidos do procedimento pré-contratual adequado, nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março.	A aquisição de serviços, nomeadamente na modalidade de tarefa, deve ser precedida da realização do procedimento pré-contratual adequado, escolhido de entre os enumerados no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, de acordo com as regras fixadas nos artigos 32.º e seguintes do mesmo diploma, conforme determina o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro.
A-02/01	A «A autarquia não dispunha de técnicos superiores no seu quadro de pessoal (...) o somatório das avenças mensais processadas perfazia 919,2 contos, acrescido das despesas de deslocação (...). Apesar da CMC ter recorrido à contratação de técnicos com formação superior (...), não foi possível obter um parecer escrito, digno desse nome, elaborado pelos referidos técnicos, os quais, convém salientar, auferiam, em 2000, verbas mensais de 250, 324,2 e 345 contos».	A assunção de despesas deverá ser pautada por critérios de economia, eficiência e eficácia, devendo ser «reequacionada a estratégia adoptada, na medida em que os recursos humanos constituem um pilar essencial ao adequado funcionamento do sistema de controlo interno».
9/2005-FC	Verificou-se uma indevida escolha do procedimento pré-contratual, quer por inobservância das regras legais do cálculo do valor estimado dos contratos, quer por fraccionamento da despesa, com eventual prejuízo ao nível da economia dos contratos. Consequentemente, não foram acatadas as recomendações formuladas no Relatório da Auditoria n.º 6-FC/98, no sentido da adopção de procedimentos pré-contratuais compatíveis com o valor estimado dos contratos.	Na escolha do procedimento pré-contratual relativo à aquisição de bens e de serviços deve atender-se ao valor estimado do contrato, salvo quando a lei faculte essa escolha independentemente do valor, caso em que esta deverá ser devidamente fundamentada, com a demonstração de que se verificam todos os pressupostos da norma que permite a escolha do procedimento independentemente do valor.



10. Apreciação global e indicação de sequência

No âmbito da presente acção de controlo observou-se, com uma excepção, que as aquisições de serviços foram precedidas da realização de procedimentos prévios adequados em função do valor dos contratos.

Dois dos contratos celebrados (em concreto, para a aquisição dos serviços de consultadoria e apoio técnico nas áreas informática e para a aquisição dos serviços de consultadoria e apoio cultural) foram precedidos de outros, com idêntico objecto¹⁰, verificando-se, no entanto, que, apesar da sucessão de procedimentos, mantiveram-se os co-contratantes.

De um modo geral, as irregularidades administrativas evidenciadas no relatório da auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC não se verificaram nos procedimentos subsequentes.

De seguida, será abordada a matéria relativa à escolha dos procedimentos pré-contratuais, bem como, a título subsidiário, diversas questões relacionadas com o objecto dos contratos, os critérios de escolha dos fornecedores a consultar, as qualificações profissionais exigidas e a cabimentação das despesas públicas.

11. Procedimentos pré-contratuais

11.1 Procedimentos escolhidos

O Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, define os princípios a observar na realização das despesas públicas, estabelecendo, no seu artigo 7.º, que, na formação e execução dos contratos, devem ser observadas as regras previstas no diploma e apenas podem ser adoptados os procedimentos nele tipificados.

A escolha prévia do tipo de procedimento pode ser feita em função do valor estimado do contrato ou independentemente desse valor, em função do fundamento material que suporta essa mesma despesa (*cf.* artigos 80.º e ss. do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho). A regra geral é, porém, a de que a escolha do procedimento é feita em função

¹⁰ A cessação destes contratos ocorreu em consequência das observações que sobre eles foram formuladas no relatório da auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC. Apurou-se que a adjudicação havia sido efectuada com preterição do procedimento legalmente previsto para a aquisição em causa, o que levou a que, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara tenha manifestado a intenção de pôr termo ao vínculo contratual (o que veio a suceder em 11-04-2005, conforme o teor do ofício n.º 5-B/124, de 28-02-2005, a fls. 434 e ss. do Proc.º n.º 05/104.1).



do valor estimado dos contratos, tendo em consideração as regras definidas, para o efeito, nos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho¹¹.

Todos os procedimentos analisados foram sujeitos a participação concorrencial, envolvendo, inclusive, nalguns casos, a consulta de um número de fornecedores superior ao legalmente exigido. Num dos procedimentos foi, porém, adoptado um procedimento pré-contratual inadequado em função do valor da despesa, como se poderá verificar no quadro que a seguir se apresenta.

Unid.: euros

N.º de ordem	Co-contratante	Valor do contrato	Procedimento adoptado	Procedimento adequado em função do valor
01	INOVA	20.699,54	Consulta prévia a 5 fornecedores	Consulta prévia a 3 fornecedores
02	INOVA	19.320,00	Consulta prévia a 5 fornecedores	Consulta prévia a 3 fornecedores
03	Edmundo Manuel Silva Oliveira	17.400,00	Consulta prévia a 5 fornecedores	Consulta prévia a 3 fornecedores
04	José Armando Martins Mendes	60.120,00	Consulta prévia a 5 fornecedores	Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas
05	Décio Natálio Almada Pereira	46.260,00	Consulta prévia a 5 fornecedores	Consulta prévia a 5 fornecedores
06	Smart Vision	7.500,00	Consulta prévia a 2 fornecedores	Consulta prévia a 2 fornecedores

Uma vez que a presença dos pressupostos de facto de que depende a produção de determinado acto administrativo apenas é verificável através da enunciação dos fundamentos de facto e de direito que determinaram o seu autor, procede-se à análise das circunstâncias que a ele conduziram, na única situação verificada em que não existe coincidência entre o valor do contrato e o procedimento que seria adequado em função do seu custo estimado. É o que se faz seguidamente.

¹¹ Tratando-se de contratos de aquisição de serviços de duração fixa superior a 48 meses, ou de duração indeterminada, que não especifiquem um preço total, deve ser tomado como base para o cálculo do valor estimado, o valor mensal multiplicado por 48. No caso de contratos de execução duradoura ou que devam ser renovados no decurso de determinado período, deve ser tomado como base para o cálculo do valor, o valor global de contratos semelhantes celebrados durante o ano económico ou nos 12 meses anteriores, para a mesma categoria de serviços, ou o valor global estimado dos contratos durante os 12 meses seguintes à primeira prestação, ou durante o período de vigência do contrato, caso este seja superior a 12 meses (*cf.* alínea *b*) do n.º 2 e alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99, cit.).



11.2 Procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores para aquisição de serviços de consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural

N.º de ordem	
04	Contrato de aquisição de serviços de consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural celebrado com José Armando Martins Mendes, em 16-08-2005, pelo preço de 60.120,00 euros

i) Factos

- a) Em 10-06-2005, é elaborada informação pelo Coordenador do Gabinete dos Assuntos Culturais (n.º 14/GASCT), dando conta da necessidade de contratação de um técnico habilitado para prestar serviços «no âmbito de matérias de natureza cultural», pelo período de um ano, renovável até três;
- b) O fundamento consiste na inexistência de pessoal técnico habilitado no referido domínio de actividade;
- c) Na mesma informação propõe-se o convite a, pelo menos, cinco entidades, considerando, por remissão para a alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, um valor contratual estimado inferior a 49.879,79 euros;
- d) Em 13-06-2005, o Presidente da CMC autoriza a realização do procedimento com consulta prévia a, pelo menos, cinco fornecedores, aprova a minuta da carta-convite a enviar às entidades a consultar e nomeia a comissão responsável pela condução do procedimento;
- e) Nos termos da referida carta-convite, o contrato a celebrar, pelo período de um ano, renovável por iguais períodos, até três, «tem como objecto a prestação de serviços no âmbito de matérias de natureza cultural, incluindo pareceres, estudos e prestação de consultadoria diversa, apoio na área de publicações, de festivais e outros eventos similares»;
- f) Em data não determinada, a comissão propõe «tendo em consideração o critério de adjudicação definido na carta-convite (...)», e o facto de «que o preço proposto se encontra dentro dos valores normalmente praticados», a adjudicação a José Armando Martins Mendes;
- g) A 26-07-2005 o Presidente da Câmara adjudica nos termos propostos no relatório da comissão;
- h) Subsequentemente, é celebrado o contrato, com forma escrita, em 16-08-2005, tendo como objecto a prestação de serviços no âmbito de matérias de natureza cultural, «incluindo pareceres, estudos e prestação de consultadoria diversa, apoio na área de publicações, de festivais e outros eventos similares»;
- i) No que concerne a outras condições essenciais, ficou ainda convencionado o prazo contratual de 1 ano, renovável por iguais períodos, até três, com início em 16-08-2005, e o preço de 1.670,00 euros, a que acresce o IVA à taxa legal, pagável mensalmente (o preço não inclui os encargos inerentes às deslocações e estadias do co-contratante, os quais correm por conta da CMC).



ii) Apreciação

O valor estimado do contrato é um elemento importante em matéria de contratação pública e realização de despesas públicas uma vez que dele decorre a indicação da entidade competente para autorizar a despesa e, em regra, a escolha da modalidade de procedimento pré-contratual a adoptar¹².

De acordo com a factualidade descrita, embora sem mencionar a base de cálculo utilizada, a informação inicial do procedimento faz referência a um valor contratual estimado situado entre os 24.939,89 euros e os 49.879,79 euros, por remissão para a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

O acto administrativo que determinou o recurso ao procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores procedeu, assim, à escolha do procedimento com base num valor contratual estimado inferior a 49.879,79 euros.

Verifica-se, no entanto, que o valor do contrato ascende a 60.120,00 euros, ultrapassando o limiar legalmente fixado para o tipo de procedimento adoptado¹³.

Em função do valor da despesa, o contrato deveria ter sido precedido da realização de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, conjugado com a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 24.º do mesmo diploma (de acordo com a qual a estimativa do valor global dos contratos, relativos a aquisição de serviços, de duração fixa inferior a 48 meses é feita com base no total em relação ao seu período de vigência).

Questionado sobre a viabilidade legal da adjudicação efectuada, o Serviço auditado alegou, desde logo, o seguinte¹⁴:

A escolha prévia do procedimento é efectuada com base na estimativa do valor do contrato. De acordo com a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho deve ser “tomado como base para o cálculo do valor estimado quanto aos contratos de prestação de serviços de duração fixa igual ou inferior a 48 meses, o valor total do contrato em relação ao seu período de vigência”. O contrato em apreço, é válido pelo período de um ano, renovável por iguais, não podendo no entanto perfazer, por via das renovações, uma duração total de 36 meses.

Assim, atendendo ao exposto a estimativa para a escolha prévia do procedimento, foi efectuada com base no valor do contrato anterior, ou seja, €1 200,00 mensais, multiplicado por 36 meses, o que perfaz a quantia de €43 200,00, pelo que o procedimento escolhido foi, de acordo com a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, a consulta prévia a pelo menos cinco entidades.

¹² Vide artigos 17.º, 18.º, 24.º e 79.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

¹³ No contrato, celebrado pelo período de 1 ano, renovável até três, foi fixada uma remuneração mensal de 1.670,00 euros. Como o contrato tem um prazo de execução de 36 meses (três anos), o seu valor estimado corresponde ao valor mensal multiplicado por 36 (*cf.* artigo 24.º, n.º 2, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

¹⁴ *Cfr.* ofício n.º 5-B/179, de 29-05-2006, a fls. 537 a 588, do Volume único do processo.



Em função da resposta obtida, considerou-se que os argumentos apresentados não teriam relevância, na medida em que, verificando-se que o valor da proposta não se mostrava consentâneo com o tipo de procedimento adoptado, o Serviço deveria ter procedido à abertura de novo procedimento de tipo adequado ao valor da despesa, nos termos exigidos pelo n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara Municipal da Calheta contrapôs, referindo o seguinte¹⁵:

(...) quanto a este aspecto, não foi efectuada uma leitura coincidente com a verdadeira ocorrência dos factos, nem se atendeu às alegações apresentadas (...).

Entende o Tribunal de Contas que os argumentos invocados não relevam, na medida em que, verificando-se que o valor da proposta não se mostra consentâneo com o tipo de procedimento adoptado, o Serviço deveria ter procedido à abertura de novo procedimento de tipo adequado ao valor da proposta nos termos exigidos pelo n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Ou seja, reconhece-se que numa fase inicial os procedimentos pré-contratuais foram cumpridos, uma vez que no seu início desconhecia-se, porque era impossível conhecer-se, o valor das propostas a apresentar.

Neste prisma o acto administrativo praticado pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal, Duarte Manuel Bettencourt da Silveira que determinou o recurso ao procedimento com consulta a cinco fornecedores, tendo por base o valor estimado inferior a €49.879,79 (valor do contrato anterior €1.200,00x36 meses = €43.200,00) no momento em que foi praticado foi correctamente adoptado não se encontrando ferido de qualquer ilegalidade, nem por via disso, susceptível de acarretar responsabilidade financeira. Também aqui foi acatada a recomendação formulada.

Outra questão autónoma será apurar se, em face do valor da proposta apresentada, dever-se-ia abrir novo procedimento de tipo adequado ao valor da despesa.

Aqui o que está em causa não é, salvo melhor opinião, a prática de um acto administrativo inquinado mas tão somente a omissão de um acto administrativo necessário.

O procedimento adoptado pelo Município da Calheta encontra-se conforme o estipulado legalmente, quando muito encontra-se incompleto.

(...) Assim sendo, e em face da especificidade e especiais contornos a que teria de obedecer a futura contratação nesta área não se previa que, mesmo adoptando-se o novo procedimento exigível o resultado fosse relevantemente diverso.

Entende o Município da Calheta que a actuação, foi cumprindo o necessário rigor e transparência, não existindo na sua conduta qualquer intenção directa ou dissimulada de se furtar ao cumprimento da lei ou das recomendações recebidas.

Considerando-se o acima exposto, deveria eventualmente concluir-se que num dos contratos houve omissão, em função do valor, de um procedimento pré-contratual dos dois exigíveis, pelo que se traduziu num não acatamento parcial das recomendações anteriormente formuladas.

¹⁵ Vide anexo III.



Contrariamente ao alegado, o valor do contrato que serviu de base à determinação do procedimento pré-contratual a adoptar era superior a €49 879,79. Tal como já havia sido referido no anteprojecto do relatório (*cf.* a sua nota de rodapé n.º 17), o referido contrato¹⁶ foi celebrado pelo preço de 14.400 euros e pelo prazo de 10 meses (vigorando de 01-03-2004 a 31-12-2004). Assim sendo, o valor mensal era de 1.440,00 euros, e não de 1.200,00. Atendendo a que o contrato a celebrar teria a duração de 3 anos, o cálculo do valor para a escolha do procedimento pré-contratual far-se-ia, então, multiplicando o valor mensal por 36 meses, ou seja, $1.440,00 \times 36 = 51.840,00$ euros. Assim sendo, o Serviço não poderia, *ab initio*, ter recorrido ao procedimento com consulta prévia a 5 entidades, com fundamento no valor da despesa.

De qualquer modo, ainda que o valor do contrato anterior fosse, de facto, inferior a €49 879,79, verificando-se que o valor da única proposta apresentada se situava acima daquele montante, **não poderia o Serviço adjudicar**, devendo, nos termos do n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, proceder à abertura de novo procedimento, de tipo adequado ao valor da despesa a realizar (no caso, procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas).

As normas que fixam os procedimentos pré-contratuais a seguir, em função do valor, são normas sobre a assunção de despesa pública, pelo que a sua preterição **poderá acarretar responsabilidade financeira sancionatória** dos responsáveis, sendo punível com multa (*cf.* alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC).

A ilegalidade verificada¹⁷, consubstanciada na realização de procedimento menos solene do que aquele que seria legalmente exigível em função do montante da despesa, mostra-se também susceptível de provocar a alteração do resultado financeiro do contrato, em desfavor do ente público¹⁸.

O **acto de adjudicação** foi praticado pelo Presidente da Câmara Municipal, Duarte Manuel Bettencourt da Silveira, em 26-07-2005 (*cf.* despacho de adjudicação, a fls. 352 do Volume único do processo).

12. Conclusões sobre o grau de acatamento de recomendações

Globalmente, verifica-se o acatamento das recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Tribunal de Contas, no sentido da adopção de procedimentos pré-contratuais compatíveis com o valor dos contratos.

¹⁶ A fls. 309 e 310 do Volume único do processo n.º 05/104.1.

¹⁷ Quanto à qualificação da invalidade, *cf.* o artigo 135.º do CPA.

¹⁸ A restrição do nível concorrencial nos procedimentos de escolha do co-contratante pode afectar o resultado financeiro do contrato tanto pela redução do número de propostas obtidas como pelo possível agravamento do seu conteúdo financeiro decorrente da reduzida competitividade.



Num dos contratos verificados, porém, foi adoptado um procedimento pré-contratual inadequado em função do valor, o que se traduziu no não acatamento das recomendações formuladas¹⁹.

13. Outros aspectos do procedimento de contratação

13.1 Duplicação do objecto do contrato

N.º de ordem	
03	Contrato de aquisição de serviços de consultadoria e apoio técnico na área de informática celebrado com Edmundo Manuel Silva Oliveira, em 15-07-2005, pelo preço de 17.400,00

O contrato celebrado com Edmundo Manuel Silva Oliveira, em 15 de Julho de 2005, pelo período de um ano, foi precedido de outro, celebrado com o mesmo co-contratante em 24 de Maio de 2001. No quadro seguinte, registam-se as principais diferenças entre um e outro.

Contrato celebrado em 24-05-2001	Contrato celebrado em 15-07-2005
Procedimento prévio adoptado: <ul style="list-style-type: none">• Ajuste directo	<ul style="list-style-type: none">• Procedimento com consulta prévia a 5 entidades
Objecto: <ul style="list-style-type: none">• Consultadoria e apoio técnico na área de informática incluindo «a elaboração de pareceres, quanto à nova informatização, à observação das instalações, equipamentos, identificação das necessidades departamentais, pessoais, análise de propostas para o fornecimento de equipamentos informáticos e sua instalação, e manuseamento».	<ul style="list-style-type: none">• Consultadoria e apoio técnico na área de informática «designadamente a elaboração de pareceres quanto ao sistema de informatização dos serviços da Câmara, o diagnóstico da situação existente, a identificação das necessidades e análise de propostas para o fornecimento de hardware e software, sua instalação e manutenção».
Prazo: <ul style="list-style-type: none">• 1 ano, eventualmente renovável por iguais períodos	<ul style="list-style-type: none">• 1 ano
Preço: <ul style="list-style-type: none">• 1.386,66 euros mensais (278.000\$00)	<ul style="list-style-type: none">• 1.450,00 euros, mensais

Confrontado o objecto dos contratos, concluiu-se pela existência de uma duplicação parcial das actividades a realizar e, logo, do seu objecto.

Esta conclusão resultou, em grande medida, da análise das propostas apresentadas pelo

¹⁹ N.º de ordem 04. Cfr. ponto 11.2.



co-contratante para a execução dos contratos, que a seguir se transcrevem²⁰.

Metodologia de execução dos contratos:

2001	2005
<ul style="list-style-type: none">• 1.ª Etapa – Análise - Observação das instalações (rede eléctrica, rede informática e asserção dos departamentos). Observação dos equipamentos (localização e identificação, condições de utilização e enquadramento na nova rede). Identificação das necessidades departamentais. Identificação das necessidades pessoais.• 2.ª Etapa – Preparação - Estabelecer contacto com outras Autarquias (nomeadamente Câmara Municipal de Angra do Heroísmo e Câmara Municipal de Ponta Delgada) obtendo informação respeitante ao sistema informático utilizado pelas mesmas, procurando através das suas experiências tanto ao nível de hardware como de software, determinar com um maior rigor as necessidades da Câmara. Determinação das necessidades informáticas. Determinação da Tipologia de Rede. Elaboração do projecto para rede eléctrica. Elaboração do projecto para os equipamentos. Elaboração de uma lista de fornecedores. Elaboração dos ofícios dos pedidos de proposta aos fornecedores.• 3.ª Etapa – Execução - Envio dos ofícios de propostas aos fornecedores. Recolha e análise das propostas dos fornecedores. Reunião com os membros da Comissão de Informática para debate e interpretação das propostas dos fornecedores. Elaboração e entrega à Comissão de Informática do parecer final sobre as propostas dos fornecedores. Elaboração e envio do projecto final ao fornecedor eleito pela Comissão de Informática. Recepção e verificação de todo o material entregue pelo fornecedor. Aprovação de todo o material entregue pelo fornecedor. Adjutoria e superintendência na instalação da rede informática. Adjutoria e superintendência na montagem do equipamento informático. Adjutoria e superintendência na instalação e correcção de conflitos de software. Elaboração e entrega à Comissão de informática de proposta para serviço e manutenção do Sistema Informático	<ul style="list-style-type: none">• 1.ª Etapa – Análise - Observação das instalações (rede eléctrica, rede informática e asserção dos departamentos). Observação dos equipamentos (localização e identificação, condições de utilização e enquadramento na nova rede). Identificação das necessidades departamentais. Identificação das necessidades pessoais.• 2.ª Etapa – Preparação - Estabelecer contacto com outros municípios (e/ou utilizar os já existentes) com o objectivo de obter informação respeitante aos diversos sistemas informáticos utilizados pelos mesmos, procurando através das suas experiências tanto ao nível de hardware como de software, determinar com maior rigor as necessidades do Município da Calheta. Determinação das necessidades informáticas. Determinação da Tipologia de Rede. Elaboração do projecto para rede eléctrica. Elaboração do projecto para equipamentos. Elaboração de uma lista de fornecedores. Elaboração dos ofícios dos pedidos de proposta aos fornecedores.• 3.ª Etapa – Execução - Envio dos ofícios aos fornecedores. Recolha e análise das propostas dos fornecedores. Reunião com o(s) responsável(s) da comissão de informática, para debate e interpretação das propostas dos fornecedores. Elaboração e entrega à comissão de informática do parecer final sobre as propostas dos fornecedores. Elaboração e envio do projecto final ao fornecedor eleito pela comissão de informática. Recepção e verificação de todo o material entregue pelo fornecedor. Aprovação de todo o material entregue pelo fornecedor. Superintendência na instalação da rede informática. Superintendência na montagem do equipamento informático. Superintendência na instalação e correcção de conflitos de software.• 4.ª Etapa – Gestão e manutenção - Assegurar toda a gestão e manutenção do sistema informático, tanto na óptica do utilizador bem como junto das chefias como acção de esclarecimento e encaminhamento para soluções mais produtivas.

²⁰ Docs. a fls. 266 a 268, do Volume único de documentos do processo n.º 05/104.1, e 238 a 240 do Volume único de documentos do processo (n.º 06/106.1).



Solicitados esclarecimentos sobre as actividades desenvolvidas pelo co-contratante ao abrigo do contrato celebrado em 2001²¹, o Serviço auditado informou que lhe «coube a ajuda na avaliação de necessidades e construção da rede informática actualmente em vigor, bem como o acompanhamento na sua implementação, a sua gestão global e todos os assuntos e trabalhos referentes a programação, nomeadamente actualizações da programação fornecida pela AIRC (...)»²².

A análise da documentação enviada pelo Serviço auditado, a fls. 549 a 578²³, permitiu concluir que, antes da celebração do primeiro contrato já o co-contratante havia realizado os trabalhos correspondentes à 1.ª Etapa do projecto de informatização, bem como os relativos ao 1.º ponto da 2.ª Etapa²⁴. De igual modo, também já havia sido elaborada a proposta relativa aos equipamentos a adquirir²⁵, o que indicava que teriam sido realizadas quase todas as fases da 2.ª Etapa.

A factualidade descrita, tal como foi apresentada, traduzia-se numa **impossibilidade parcial do objecto do contrato celebrado em 15-07-2005**.

Em contraditório, o Presidente da Câmara Municipal da Calheta manifestou a sua discordância relativamente às conclusões expressas no anteprojecto do relatório, do seguinte modo²⁶:

Acontece que, embora decorrente de uma correcta observação documental, tal conclusão afasta-se da verdade factual. Assim, embora sendo verdade que foram efectivamente cumpridas algumas tarefas correspondentes à 1.ª etapa, bem como relativas à 2.ª etapa, também é certo que o objecto de cada uma delas não é estanque e perfeitamente delimitado ou concretamente [delimitável].

Em momento próprio foram [prestados] esclarecimentos referindo que “A Câmara Municipal da Calheta possui já uma rede informática desdobrada em áreas físicas completamente distintas, desde aos vários serviços a funcionar no edifício dos Paços de Concelho até ao Parque de Máquinas, cabendo aos dois técnicos dar apoio efectivo à dinâmica base do seu funcionamento.”

Por força dessa circunstância, tem havido necessidade de trabalhos sucessivos de alteração e readaptação na rede informática de forma a melhor rentabilizar os recursos técnicos e humanos disponíveis. Por via disso teve de se retomar, em forma continuada trabalhos já desenvolvidos na 1.ª e 2.ª fase.

²¹ O contrato esteve em execução de 24-05-2001 a 11-04-2005 (a cessação do contrato ocorreu em consequência das observações formuladas no relatório de auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC, tendo-se concluído que não havia sido observado o procedimento pré-contratual legalmente exigido). *Cfr.* ofício n.º 5-B/124, de 28-02-2005, a fls. 434 e ss. do Proc.º n.º 05/104.1.

²² No entanto, apesar de solicitado, o Serviço não procedeu ao envio de elementos documentais, que, em execução do contrato, deveriam ter sido produzidos pelo co-contratante (designadamente, diagnóstico sobre as necessidades pessoais e departamentais; projecto da rede eléctrica; projecto da rede informático e proposta relativa ao serviço de manutenção informática).

²³ Enviada a coberto do ofício n.º 5-B/179, de 29-05-2006, a fls. 537 e ss., do Volume único, do processo.

²⁴ *Cfr.* doc. a fls. 554, relativo ao ponto da situação dos trabalhos, datado de 19-09-2000.

²⁵ *Cfr.* doc. a fls. 556 e ss.

²⁶ *Vide* anexo III.



Assim sendo, justifica-se que se verifique uma descrição idêntica do objecto nos contratos celebrados em 24-05-2001 e 15-05-2005.

Pretendeu-se ao indicar novamente a 1.ª e 2.ª fase referir que iriam ser reavaliadas e corrigidas tarefas anteriormente desempenhadas nesse âmbito, sendo que, efectuadas as devidas adaptações, se prosseguiria para as fases seguintes.

Apenas se apresentou a metodologia de execução do contrato, não servindo esta como fonte taxativa do desempenho pretendido, uma vez que já se tinham efectuado trabalhos que dispensavam a sua custa concretização.

Desta forma, em bom rigor, não se poderá concordar que se considere e se conclua verificada uma impossibilidade, ainda que parcial do objecto do contrato, uma vez que a realização dos actos inerentes à sua boa execução podem, e neste caso foram, praticados de forma continuada.

De acordo com o teor do ofício/convite, «O contrato a celebrar tem como objecto a prestação de serviços na área de informática, designadamente a elaboração de pareceres quanto ao sistema de informatização dos serviços da Câmara, o diagnóstico da situação existente, a identificação das necessidades e análise de propostas para o fornecimento de hardware e software, sua instalação e manutenção»²⁷. Na resposta ao contraditório, ficou esclarecido que o que se pretendia era, afinal, responder à «necessidade de trabalhos sucessivos de alteração e readaptação na rede informática de forma a rentabilizar os recursos técnicos e humanos disponíveis» e proceder à reavaliação e correcção de tarefas já desenvolvidas na 1.ª e 2.ª fases.

Deste modo, verifica-se que o objecto do contrato é, se não menos abrangente, pelo menos, diferente daquele que foi inicialmente proposto, e relativamente ao qual as entidades consultadas apresentaram proposta.

Sucedo que, com a abertura do procedimento adjudicatório (no caso, procedimento com consulta prévia), fica a Administração legalmente vinculada a levá-lo até ao fim nos termos pré-fixados e a outorgar o contrato que constitui o seu objecto nos moldes propostos e em conformidade com o que resulta da proposta apresentada. Do mesmo modo que o respeito pelo princípio da intangibilidade das propostas impõe que o concorrente não possa alterar a sua proposta após a entrega, ficando a ela vinculado, nos exactos moldes em que a apresentou, também **não pode a Administração afastar-se das condições da sua proposta contratual**, sem sacrifício do princípio da concorrência e da igualdade entre concorrentes.

13.2 Escolha dos fornecedores a convidar

N.º de ordem	
04	Contrato de aquisição de serviços de consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural celebrado com José Armando Martins Mendes, em 16-08-2005, pelo preço de 60.120,00 euros

²⁷ Cfr. doc. a fls. 219 e ss.



No âmbito do procedimento em causa, foram consultadas cinco entidades. Verificou-se, no entanto, que só uma apresentou proposta.

Considerando que foram convidadas entidades que já em anteriores procedimentos não apresentaram proposta, o Serviço foi questionado sobre os critérios que presidiram à escolha dos fornecedores, tendo alegado o seguinte²⁸:

A localização ultraperiférica torna muito difícil a contratação de técnicos habilitados que adicionalmente se enquadrem e reúnam perfil adequado a um meio tão específico e com um vínculo cultural muito particular. As entidades convidadas reúnem todas elas além da sua capacidade técnica um perfil que se deseja para o cumprimento dos trabalhos porque conhecem bem a realidade Jorgense com resultados já dados e com mérito reconhecido. Não existem muitas alternativas de contratação pelo que, na salvaguarda de execução do melhor trabalho possível e aquele que considera ideal para as justas expectativas do meio onde se encontra inserida, a Câmara Municipal volta a convidar as entidades que considera preferenciais, desejando que, tal como têm vindo a aflorar previamente, se disponibilizem profissionalmente para colaborar com a Câmara Municipal nessa área tão sensível.

A contratação pública está sujeita ao princípio da concorrência, nos termos do qual «Na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, e em cada procedimento deve ser consultado o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha» (*cf.* artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

O objectivo da lei ao impor, como procedimento pré-contratual, o procedimento com consulta prévia, é o da entidade pública obter um certo número de propostas, formuladas em ambiente concorrencial, apresentadas por fornecedores, por si escolhidos. Porque não se trata de cumprir uma mera formalidade, aos Serviços assiste um dever especial de cuidado na escolha dos fornecedores a convidar, de forma a obter o maior número possível de propostas (para, de entre elas, escolher a que apresentar melhores condições).

A questão relativa à deficiente avaliação do mercado concorrencial já havia sido suscitada no âmbito da auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC, aconselhando-se o **recurso à realização de um tipo de procedimento com uma vertente concorrencial mais vincada**, quando, **face à experiência colhida em anteriores procedimentos**, se revele, como muito provável, a ocorrência de situações de **ausência de concorrência**, como a que veio a verificar-se.

²⁸ *Cfr.* ofício n.º 5-B/179, de 29-05-2006, a fls. 537 a 588 do Volume único do processo.



13.3 Qualificações profissionais exigidas

N.º de ordem	
05	Contrato de aquisição de serviços para acompanhamento técnico de manutenção e catalogação dos livros existentes na Câmara Municipal da Calheta, celebrado com Décio Natálio Almada Pereira, em 01-09-2005, pelo preço de 46.260,00 euros

A relação contratual estabelecida com Décio Natálio Almada Pereira teve em vista a manutenção e catalogação dos livros existentes na CMC, destinados à futura Biblioteca Municipal, e fundamentou-se na inexistência de técnicos habilitados para desenvolver a referida actividade.

Traçado o quadro comparativo entre, por um lado, o objecto do contrato e o conteúdo funcional da carreira de técnico profissional de biblioteca e documentação, e, por outro, as qualificações/habilitações detidas pelo co-contratante e as legalmente exigidas para o exercício da função, obteve-se o seguinte resultado²⁹:

Objecto do contrato	Conteúdo funcional da carreira de técnico profissional de biblioteca e documentação	Qualificações do co-contratante	Qualificações legalmente exigidas
Acompanhamento técnico de manutenção e catalogação de todos os livros existentes na CMC	Tarefas relacionadas, designadamente, com a aquisição, o registo, a catalogação, o armazenamento dos espécies documentais e a gestão de catálogos	Licenciatura em Sociologia	Curso de formação técnico profissional na área de biblioteca e documentação, de duração não inferior a três anos

Verificando-se que o co-contratante não possui qualificações profissionais (nem, tão-pouco, experiência na área) que o habilitem à realização das actividades objecto do contrato, foi o Serviço auditado questionado sobre a viabilidade legal da contratação efectuada e, conseqüentemente, sobre os critérios que haviam presidido à escolha das entidades a consultar, tendo alegado o seguinte³⁰:

5.1 A Câmara Municipal da Calheta defende o seu acto de gestão ao esclarecer que a prestação de serviços pretendida não se enquadra, ainda, numa primeira fase, com as limitadas exigências técnicas que determinam a contratação de técnicos habilitados de acordo o Decreto-Lei n.º 247/91, de 10 de Julho. Para quem conhece a dura realidade do arquivo existente, verifica de imediato que existe todo um espólio difuso desorganizado e condensado a partir de várias origens e reportando-se a vários períodos temporais. Existe a necessidade imperiosa, em vésperas de abertura do Centro Cultural, de proceder a uma triagem e catalogação primária, de modo a servir de trabalho preparatório a um futuro trabalho tecnicamente correcto e dentro das exigências legais, para o qual em devida altura se recorrerá ao recrutamento por via contratual a termo de técnico devidamente habilitado.

²⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 6.º e Mapa II, anexo ao Decreto-Lei n.º 247/91, de 10 de Julho .

³⁰ Cfr. ofício n.º 5-B/179, de 29-05-2006, a fls. 537 a 588 do Volume único do processo.



Assim sendo, não será ainda questionável nesta fase a viabilidade legal da presente contratação que pretende uma prestação orientada mas simplificada dos trabalhos. (...)

5.3 Pelos esclarecimentos anteriormente prestados, resulta clara o sentido preferencial quanto ao critério de selecção e quanto ao perfil adequado à prestação dos serviços pretendidos.

5.4 Não tendo aparecido nenhum concorrente habilitado para o efeito, a Comissão decidiu aplicar o critério de adjudicação definido na carta convite, ou seja, o da proposta economicamente mais vantajosa tendo em consideração por ordem decrescente da sua importância os factores: mérito técnico da proposta e o preço.

Em contraditório, o Presidente da Câmara Municipal da Calheta acrescentou que³¹:

(...) sempre desejou e pretendeu este Município contratar pessoa especialmente habilitada.

Todavia, em face da notória urgência reclamada pela actual situação do Arquivo existente, sendo esta situação objecto até de advertências em sucessivas auditorias por parte da Inspeção Regional, foi necessário e indispensável tomar medidas com vista a iniciar um processo de triagem e selecção do vasto e difuso espólio existente, e que se encontra em permanente e rápida degradação.

Não apareceu até hoje, nem existe na Ilha, pessoa especialmente habilitada para direccionar desde o começo a tarefa de organização do Arquivo pelo a que, tal [como] se justificou, houve a necessidade imperiosa de contratar alguém com formação e perfil que mais se aproximasse do pretendido para garantir a execução dos trabalhos preliminares, relegando para segunda fase a abertura de novo procedimento para procurar alguém especialmente habilitado que se preste a desenvolver funções na ultraperiferia apresentada pela Ilha de São Jorge.

No procedimento com consulta prévia os fornecedores são escolhidos pela Administração. Significa isto que, previamente à realização da consulta, esta deve assegurar-se que as entidades a convidar reúnem os requisitos (de natureza técnica, ou outros) exigidos para o desempenho das actividades que se pretende ver desenvolvidas.

No caso, invoca-se a inexistência, no mercado local, de técnico habilitado para «direccionar desde o começo a tarefa de organização do Arquivo», para justificar a «contratação de alguém com formação e perfil que mais se aproximasse do pretendido (...)».

Contudo, quatro das entidades convidadas a apresentar proposta não residem na ilha de São Jorge, tendo, apesar do alegado contexto (desfavorável) de afastamento e isolamento geográfico, duas apresentado proposta. No entanto, também estas não demonstravam possuir formação (ou, sequer, experiência profissional) adequada à realização das tarefas objecto do contrato.

Os critérios que presidiram à escolha das entidades a consultar não foram, deste modo, adequados à obtenção do resultado pretendido. Consequentemente, a contratação efectuada **não corresponde às necessidades que determinaram a sua**

³¹ Vide anexo III.



concretização, nem satisfaz o interesse público, traduzido na realização de uma actividade em conformidade com as normas técnicas uniformemente aplicáveis.

13.4 Cabimentação das despesas

N.º de ordem	
04	Contrato de aquisição de serviços de consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural celebrado com José Armando Martins Mendes, em 16-08-2005, pelo preço de 60.120,00 euros

A realização das actividades objecto do contrato acima identificado implica a deslocação do co-contratante à ilha de São Jorge, pelo «número de vezes (...) que o segundo outorgante, em diálogo com o proponente, vier a definir como necessários». No entanto, o preço proposto pelo co-contratante não inclui os encargos inerentes a eventuais deslocações e estadias, os quais «são da responsabilidade da Autarquia»³².

Não tendo sido cabimentada qualquer verba para o efeito, foi o Serviço auditado questionado, tendo alegado o seguinte³³:

Não foi efectuada qualquer estimativa dos custos inerentes às deslocações e estadias do adjudicatário, não existindo o respectivo reflexo no cabimento de verba. (...) esta omissão deve-se ao facto de que o adjudicatário sempre que se desloca a S. Jorge faz coincidir a sua prestação de serviços na Câmara Municipal com outros trabalhos que realiza com outras entidades, optando por não penalizar a Câmara com os custos de deslocação e estadia a não ser em situações pontuais de excepcional urgência. Assim sendo, não havendo lugar à realização de despesa não se torna necessário que a mesma seja cabimentada.

O Serviço confirma que não efectuou qualquer estimativa dos custos inerentes a deslocações e estadias do adjudicatário, não existindo, conseqüentemente, o respectivo reflexo no cabimento de verba. Porém, assume que «em situações pontuais de excepcional urgência» poderá suportar as correspondentes despesas.

Conseqüentemente, verificou-se a **falta do tratamento adequado da informação sobre execução orçamental**, traduzida na omissão do procedimento de cabimentação relativa a despesas previstas no contrato³⁴.

Este comportamento não assegura a função ou utilidade que a informação sobre a existência de verba deve desempenhar, no conjunto dos instrumentos de gestão e de controlo orçamental, e não respeita o disposto nos pontos 2.3.4 — Execução orçamental, 2.3.4.2, alínea *d*), e 2.6.1 — Especificidades do tratamento contabilístico das operações orçamentais, ambos do POCAL.

³² De acordo com as cláusulas 2.ª e 3.ª do contrato.

³³ Cfr. ofício n.º 5-B/179, de 29-05-2006, a fls. 537 a 588 do Volume único do processo.

³⁴ O facto, não significando que a despesa venha a ser efectuada sem disponibilidade orçamental, cria o risco de assunção, autorização e pagamento de despesas sem cabimento.



Capítulo III

Conclusões e recomendações

14. Principais observações da auditoria

Ponto do relato	N.ºs de ordem	
		1.^a
10.	01 a 03 e 05 a 07	No âmbito da presente acção de controlo observou-se, com uma excepção, que as aquisições de serviços foram precedidas da realização de procedimentos prévios adequados em função do valor dos contratos, tendo, conseqüentemente, sido acatada a recomendação formulada nesse sentido, pelo Tribunal de Contas, no Relatório da Auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC.
		2.^a
11.1, 11.2 e 12.	04	A celebração do contrato de avença para a prestação de serviços de consultadoria e apoio técnico em matérias de natureza cultural foi precedida da realização de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores, quando, face ao respectivo valor, era obrigatória a realização de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou de concurso limitado sem apresentação de candidaturas. Nesta medida, não foi acatada a recomendação formulada.
		3.^a
13.1	03	O objecto do contrato celebrado para a prestação de serviços de consultadoria e apoio técnico na área da informática não corresponde àquele que foi inicialmente proposto, e relativamente ao qual as entidades consultadas apresentaram proposta.
		4.^a
13.3	05	A celebração do contrato de prestação de serviços de manutenção e catalogação de livros não satisfaz as necessidades que determinaram a sua concretização, na medida em que o co-contratante não demonstra possuir os requisitos exigidos para a realização das actividades objecto do contrato.



15. Recomendações

	Conclusão
<p style="text-align: center;">1.^a</p> <p>Reitera-se a recomendação no sentido de que na escolha do procedimento pré-contratual relativo à aquisição de serviços deve atender-se ao valor estimado do contrato, salvo quando a lei faculte essa escolha independentemente do valor.</p>	2.^a
<p style="text-align: center;">2.^a</p> <p>Nos contratos de aquisição de serviços deve ser assegurada a compatibilidade entre o serviço que é posto à concorrência, definido de forma clara e precisa, o conteúdo do contrato e a respectiva execução.</p>	3.^a
<p style="text-align: center;">3.^a</p> <p>A escolha das entidades a consultar deve efectuar-se tendo por base a adequação das suas aptidões profissionais ao desempenho das actividades objecto do contrato.</p>	4.^a

16. Eventuais infracções financeiras evidenciadas

	Infracção
Descrição	Item 11.2, n.º de ordem 04 O contrato de avença celebrado com José Armando Martins Mendes, para a prestação de serviços de consultadoria e apoio técnico em matérias de natureza cultural, em 16-08-2005, pelo prazo de um ano, renovável até três, com o valor mensal de 1.670,00 euros, foi precedido da realização de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores, quando, face ao respectivo valor, era obrigatória a realização de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou de concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
Identificação do acto	Despacho de adjudicação, proferido em 26-07-2005, a fls. 352 do Volume único do processo.
Agente	Duarte Manuel Bettencourt da Silveira, Presidente da Câmara, autor do acto.
Normas infringidas	Artigos 24.º e 80.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)

Capítulo IV Decisão

17. Decisão

Face ao exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 49.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma Lei.

A Câmara Municipal da Calheta deverá informar o Tribunal de Contas, no prazo de seis meses, dos procedimentos adoptados com vista ao cumprimento das recomendações formuladas.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta acção.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

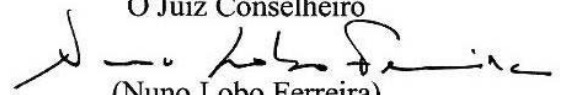
Remeta-se cópia do presente relatório ao Presidente da Câmara Municipal da Calheta, para conhecimento e para efeitos do disposto na alínea *q*) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Remeta-se, igualmente, cópia deste relatório ao gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 16 de Novembro de 2006

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Bedo)

Fui presente
A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)

Conta de emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 06/106.1
Entidade fiscalizada:	Município da Calheta	
Sujeito passivo:	Município da Calheta	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial		€ 119,99	
— Na área da residência oficial	38	€ 88,29	€ 3 355,02
Emolumentos calculados			€ 3 355,02
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 609,60		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 16 096,00		
Emolumentos a pagar			€ 3 355,02
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 3 355,02

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Acções fora da área da residência oficial..... € 119,99 — Acções na área da residência oficial..... € 88,29 	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 609,60) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 321,92, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 16 096,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente € 321,92, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
---	---



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

*Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)*

Ficha Técnica

Equipa técnica	Cargo/Categoria
Carlos Manuel Maurício Bedo	Auditor-Coordenador
João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora



ANEXO I

ACTOS E CONTRATOS VERIFICADOS



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

*Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)*



Contratos de aquisição de serviços

N.º de ordem **01**

Objecto: Controlo da qualidade da água para consumo humano para o 2.º semestre de 2005

Co-contratante: INOVA

Preço: 20.699,54 €

Prazo: 5 meses

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 29-04-2005

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 01-08-2005

Foi adoptado procedimento pré-contratual compatível com o valor do contrato.

N.º de ordem **02**

Objecto: Controlo da qualidade da água para consumo humano para o ano de 2006

Co-contratante: INOVA

Preço: 19.320,00 €

Prazo: 12 meses

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 18-11-2005

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 03-01-2006

Foi adoptado procedimento pré-contratual compatível com o valor do contrato.

N.º de ordem **03**

Objecto: Consultadoria e apoio técnico na área de informática (avença)

Co-contratante: Edmundo Manuel Silva Oliveira

Preço: 17.400,00 €

Prazo: 1 ano

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 10-06-2005

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-06-2005

O objecto do contrato não corresponde àquele que foi inicialmente proposto, e relativamente ao qual as entidades consultadas apresentaram proposta.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)

N.º de ordem **04**

Objecto: Consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural (avença)

Co-contratante: José Armando Martins Mendes

Preço: 60.120,00 €

Prazo: 1 ano, renovável até três

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 10-06-2005

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 26-07-2005

Verificou-se uma indevida escolha do tipo de procedimento pré-contratual, por inobservância das regras legais de cálculo do valor estimado do contrato, não tendo, consequentemente, sido acatada a recomendação formulada no relatório da auditoria n.º 9/2005-FC, no sentido da adopção de procedimentos pré-contratuais compatíveis com o valor dos contratos;

2. Das cinco entidades consultadas, só o adjudicatário apresentou proposta;
3. Parte das despesas a realizar com a execução do contrato não se encontram devidamente cabimentadas.

N.º de ordem **05**

Objecto: Acompanhamento técnico de manutenção e catalogação dos livros existentes na CMC (avença)

Co-contratante: Décio Natálio Almada Pereira

Preço: 46.260,00 €

Prazo: 1 ano, renovável até três

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 10-06-2005

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 12-07-2005

A contratação efectuada não satisfaz o interesse público, por falta de qualificações do co-contratante para a realização das actividades que integram o objecto do contrato.

N.º de ordem **06**

Objecto: Elaboração do projecto de sinalização do edifício dos Paços do Concelho e monitorização da tramitação administrativa do respectivo processo pré-contratual

Co-contratante: Smart Vision

Preço: 7.500,00 €

Prazo: 23 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 29-07-2005

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 23-01-2006



ANEXO II
ÍNDICE DO PROCESSO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Calheta –
Acompanhamento de recomendações
(contratos de aquisição de serviços) (06/106.1)

Índice do Processo	
<i>Volume único</i>	
1. Documentação de ordem geral	
1.1 Informação n.º 10/2005-UAT I	2-5
1.2 Plano Global da Auditoria	6-10
1.3 Ofício n.º 228, de 22-02-2006 (SRATC)	11-12
1.4 Ofício n.º 5-B/98, de 13-03-2006 (CMC)	13-16
1.5 Organograma e quadro de pessoal da CMC	17-27
2. Aquisição de serviços	
2.1 Contrato com o INOVA – controlo da qualidade da água para consumo humano durante o 2.º semestre de 2005 (n.º de ordem 01)	28-96
2.2 Contrato com o INOVA – controlo da qualidade da água para consumo humano durante o ano de 2006 (n.º de ordem 02)	97-214
2.3 Contrato com Edmundo Manuel Silva Oliveira – consultadoria e apoio técnico na área de informática/avença (n.º de ordem 03)	215-298
2.4 Contrato com José Armando Martins Mendes – consultadoria e apoio em matérias de natureza cultural/avença (n.º de ordem 04)	299-370
2.5 Contrato com Décio Natálio Almada Pereira – acompanhamento técnico de manutenção e catalogação dos livros existentes na CMC/avença (n.º de ordem 05)	371-477
2.6 Contrato com a Smart Vision – elaboração do projecto de sinalização do edifício dos Paços do Concelho e monitorização da tramitação administrativa do respectivo processo pré-contratual (n.º de ordem 06)	478-532
3. Questionário escrito	
Ofício n.º 659-SRATC	533-536
4. Resposta ao questionário escrito	
Ofício n.º 5-B/179, de 29-05-2006-CMC	537-588
5. Exercício do contraditório	
5.1 Anteprojecto do relatório	589-622
5.2 Notificações	623-628
5.3 Resposta o contraditório	629-637



ANEXO III
RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

30 OUT. 2006

ENTRADA

N.º 27711

629

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE

CÂMARA MUNICIPAL
(Presidência)

MERETÍSSIMO SENHOR
DOUTOR JUÍZ CONSELHEIRO
DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

À UDSJ.

30/10/06

Proc.I-4/2

2006.10.26

Of. 5-B/428

ASSUNTO: Processo n.º 06/106.1.- Auditoria ao Município da Calheta - Acompanhamento de Recomendações (Contratos de Aquisição de Serviços).

Excelência:

Serve a presente para acusar recepção do V. Ofício com a Ref. 1617/06-ST datado de 11/10/2006 com data de entrada nos serviços deste Município em 16.10.2006, e CD anexo e, no cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pronunciar-se sobre o teor do anteprojecto de Relatório que nos foi remetido, o que faz nos seguintes termos:

Dando cumprimento ao programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2006 realizou-se uma Auditoria ao Município da Calheta para acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório da Auditoria n.º 9/2005-FC/SRATC, aprovado em 17 de Março de 2005, no âmbito dos procedimentos de contratação pública relativa à aquisição de serviços.



630

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE
CÂMARA MUNICIPAL
(Presidência)

Da apreciação geral constante do ponto 9 do Anteprojecto do Relatório, refere-se que de um modo geral, as irregularidades administrativas evidenciadas no Relatório da Autoria n.º 9/2005-FC/SRATC não se verificaram nos procedimentos subsequentes.

PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS

Procedimentos escolhidos

Em sede de Conclusões (Capítulo III do Anteprojecto de Relatório) referencia-se expressamente que com apenas uma excepção as aquisições de serviços foram precedidos da realização de procedimentos prévios, adequados em função do valor dos contratos, tendo consequentemente, sido acatada a recomendação formulada neste sentido, pelo Tribunal de Contas, no Relatório da Autoria n.º 9/2005-FC/SRATC.

A excepção verifica-se na celebração do contrato de avença para a prestação de serviços de consultadoria e apoio técnico em matérias de natureza cultural dado que foi precedida da realização de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores, quando, por entendimento do Tribunal de Contas, deveria ter sido por negociação sem publicação prévia de anúncio ou de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, entendendo que nesta medida não foi acatada a recomendação formulada.

Acontece porém que, quanto a este aspecto não foi efectuada uma leitura coincidente com a verdadeira ocorrência dos factos, nem se atendeu às alegações apresentadas.

A escolha prévia do procedimento é efectuada com base na estimativa do valor do contrato. De acordo com a alínea a) do nº2 do artigo 24º do Decreto –Lei n.º 197/99



631

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE

CÂMARA MUNICIPAL
(Presidência)

de 8 de Junho “ deve ser tomado com base para o cálculo do valor estimado quanto aos contratos de prestação de serviços de duração fixa igual ou inferior a 48 meses, o valor total do contrato em relação ao seu período de vigência”. O contrato em apreço, é válido pelo período de um ano, renovável por iguais, não podendo no entanto perfazer, por via das renovações, uma duração total de 36 meses.

Assim, atendendo ao exposto a estimativa para a escolha prévia do procedimento, foi efectuada com base no valor do contrato anterior, ou seja, € 1.200,00 mensais, multiplicado por 36 meses, o que perfaz a quantia de € 43.200,00, pelo que o procedimento escolhido foi, de acordo com a alínea a) do nº1 do artigo 81º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, a consulta prévia a pelo menos cinco entidades.

Entende o Tribunal de Contas que os argumentos invocados não relevam, na medida em que , verificando-se que o valor da proposta não se mostra consentâneo com o tipo de procedimento adoptado, o Serviço deveria ter procedido à abertura de novo procedimento de tipo adequado ao valor da despesa nos termos exigidos pelo nº1 do artigo 82º do Decreto- Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Ou seja, reconhece-se que numa fase inicial os procedimentos pré- contratuais foram cumpridos, uma vez que no seu início desconhecia-se, porque era impossível conhecer-se, o valor das propostas a apresentar.

Neste prisma o acto administrativo praticado pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal, Duarte Manuel Bettencourt da Silveira que determinou o recurso ao procedimento com consulta a cinco fornecedores, tendo por base o valor estimado inferior a €49.879,79 (valor do contrato anterior €1.200,00 x 36 meses = €43.200,00) no momento em que foi praticado foi correctamente adoptado não se encontrando ferido de



632
J

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE

CÂMARA MUNICIPAL

(Presidência)

qualquer ilegalidade, nem por via disso, susceptível de acarretar responsabilidade financeira. Também aqui foi acatada a recomendação formulada.

Outra questão autónoma será apurar se, em face do valor da proposta apresentada, dever-se-ia abrir novo procedimento de tipo adequado ao valor da despesa.

Aqui o que está em causa não é, salvo melhor opinião, a prática de um acto administrativo inquinado mas tão somente a omissão de um acto administrativo necessário.

O procedimento adoptado pelo Município da Calheta encontra-se conforme o estipulado legalmente, quanto muito encontra-se incompleto.

Chegando a esta conclusão torna-se imperativo atender-se às justificações apresentadas em que;

A localização ultraperiférica tora muito difícil a contratação de técnicos habilitados que adicionalmente se enquadrem e reunam perfil adequado a um meio tão específico e com um vínculo cultural muito particular. As entidades convidadas reúnem todas elas além da sua capacidade técnica um perfil que se deseja para o cumprimento dos trabalhos porque conhecem bem a realidade Jorgense com resultados já dados e com mérito reconhecido. Não existem muitas alternativas de contratação pelo que, na salvaguarda de execução do melhor trabalho possível e aquele que considera ideal para as justas expectativas do meio onde se encontra inserida, a Câmara Municipal volta a convidar as entidades que considera preferenciais, desejando que, tal como têm vindo a aflorar previamente, se disponibilizem profissionalmente para colaborar com a Câmara Municipal nessa área tão sensível.



633

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE

CÂMARA MUNICIPAL (Presidência)

Assim sendo, e em face da especificidade e especiais contornos a que teria de obedecer a futura contratação nesta área não se previa que, mesmo adoptando-se o novo procedimento exigível o resultado fosse relevantemente diverso.

Entende o Município da Calheta que a actuação, foi cumprindo o necessário rigor e transparência, não existindo na sua conduta qualquer intenção directa ou dissimulada de se furtar ao cumprimento da lei ou das recomendações recebidas.

Considerando-se todo o acima exposto, deveria eventualmente concluir-se que num dos contratos houve omissão, em função do valor, de um procedimento pré-contratual dos dois exigíveis, pelo que se traduziu num não acatamento parcial das recomendações anteriormente formuladas.

OUTROS ASPECTOS DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO

Duplicação do objecto do contrato.

Refere o artigo 3º das Conclusões (Capítulo III do Anteprojecto de Relatório) que no contrato celebrado para a prestação de serviços de consultoria e apoio técnico na área de informática se verifica uma impossibilidade parcial do seu objecto, uma vez que parte das actividades a realizar já aviam sido executadas ao abrigo de um contrato anterior, firmado com o mesmo fornecedor

Acontece que, embora decorrente de uma correcta observação documental, tal conclusão afasta-se da verdade factual. Assim, embora sendo verdade que foram anteriormente cumpridas algumas tarefas correspondentes á 1ª etapa, bem como relativos à 2ª etapa, também é certo que o objecto de cada uma delas não é estanque e perfeitamente delimitado ou concretamente deleitável.



MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE
CÂMARA MUNICIPAL
(Presidência)

634

Em momento próprio foram prestos esclarecimentos referindo que “A Câmara Municipal da Calheta possui já uma rede informática desdobrada em áreas físicas completamente distintas, desde aos vários serviços a funcionar no edifício dos Paços de Concelho até ao Parque de Máquinas, cabendo aos dois técnicos dar apoio efectivo à dinâmica base do seu funcionamento.”

Por força dessa circunstância, tem havido necessidade trabalhos sucessivos de alteração e readaptação na rede informática de forma a melhor rentabilizar os recursos técnicos e humanos disponíveis. Por via disso teve de se retomar, em forma continuada trabalhos já desenvolvidos na 1º e 2ª fase.

Assim sendo, justifica-se que se verifique uma descrição idêntica do objecto nos contratos celebrados em 24-05-2001 e em 15-05-2005.

Pretendeu-se ao indicar novamente a 1ª e 2ª fase referir que iriam ser reavaliadas e corrigidas tarefas anteriormente desempenhadas nesse âmbito, sendo que, efectuadas as devidas adaptações, se prosseguiria para as fases seguintes.

Apenas se apresentou o metodologia de execução do contrato, não servindo esta como fonte taxativa do desempenho pretendido, uma vez que já se tinham efectuado trabalhos que dispensavam a sua custa concretização.

Desta forma, e em bom rigor, não se poderá concordar que se considere e se conclua verificada uma impossibilidade, ainda que parcial do objecto do contrato, uma vez que a realização dos actos inerentes á sua boa execução podem, e neste caso foram, praticados de forma continuada.



635

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE**CÂMARA MUNICIPAL****(Presidência)****Falta de Qualificações Profissionais Exigidas**

Finalmente, regista-se como 4ª principal observação da auditoria que a celebração do contrato de prestação de serviços de manutenção e catalogação de livros não satisfaz as necessidades que determinaram a sua concretização, na medida em que não foi demonstrado que o co-contratante possui os requisitos exigidos para a realização das actividades objecto do contrato.

Na fundamentação de tal conclusão não foi tida em conta a justa argumentação apresentada pelo Município da Calheta:

“A Câmara Municipal da Calheta defende o seu acto de gestão ao esclarecer que prestação de serviços pretendida não se enquadra ainda, numa primeira fase, com as limitadas exigências técnicas que determinam a necessidade de contratação de técnicos habilitados de acordo o Decreto-Lei n.º 247/91, de 10 de Julho. Para quem conhece a dura realidade do arquivo existente, verifica de imediato que existe todo um espólio difuso desorganizado e condensado a partir de várias origens e reportando-se a vários períodos temporais.

Existe a necessidade imperiosa, em vésperas de abertura do Centro Cultural, de proceder a uma triagem e catalogação primária, de modo a servir de trabalho preparatório a um futuro trabalho tecnicamente correcto e dentro das exigências legais, para o qual em devida altura se recorrerá ao recrutamento por via contratual a termo de técnico devidamente habilitado.

Assim sendo, não será ainda questionável nesta fase a viabilidade legal da presente contratação que pretende uma prestação orientada mas simplificada dos trabalhos.

Considera-se que após o esclarecimento anteriormente prestado, é possível sem grandes dúvidas inserir a prestação de serviços em apreço como prestação liberal, atendendo a que a par da catalogação primária é efectuada uma recolha documental de forma a preparar um estudo sobre alfabetização, e tendências de comportamentos



636

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE
CÂMARA MUNICIPAL
(Presidência)

literários num enquadramento sócio-económico do Conselho ao longo de várias épocas pré- estabelecidas.

Pelos esclarecimentos anteriormente prestados, resulta claro o sentido preferencial quanto ao critério de selecção e quanto ao perfil adequado á prestação dos serviços pretendidos.

Não tendo aparecido nenhum concorrente especialmente habilitado para o efeito, a Comissão decidiu aplicar o critério de adjudicação definido na carta convite, ou seja o da proposta economicamente mais vantajosa tendo em consideração por ordem decrescente da sua importância os factores: mérito técnico da proposta e o preço. Segundo os objectivos pretendidos, e já atrás expostos entendeu a Comissão proceder á adjudicação dos trabalhos á entidade que apresentou melhor adequação da metodologia proposta em face dos objectivos a atingir.

Ou seja, resumidamente sempre desejou e pretendeu este Município contratar pessoa especialmente habilitada.

Todavia, em face da notória urgência reclamada pela actual situação do Arquivo existente, sendo esta situação objecto até de advertências em sede sucessivas auditorias por parte da Inspeção Regional, foi necessário e indispensável tomar medidas com vista a iniciar um processo de triagem e selecção do vasto e difuso espólio existente, e que se encontra em permanente e rápida degradação.

Não apareceu até hoje, nem existe na Ilha, pessoa especialmente habilitada para direccionar desde o começo a tarefa de organização do Arquivo pelo a que, tal momo se justificou, houve a necessidade imperiosa de contratar alguém com formação e perfil que mais se aproximasse do pretendido para garantir a execução dos trabalhos preliminares, relegando-se para segunda fase a abertura de novo procedimento para procurar alguém especialmente habilitado que se preste a desenvolver funções na ultra-periferia apresentada pela Ilha de São Jorge.



637

MUNICÍPIO DE CALHETA - SÃO JORGE**CÂMARA MUNICIPAL
(Presidência)**

Do exposto, não se deve “condenar” sem mais um procedimento que tem na sua raiz a discriminação geográfica e a desigualdade existente na oportunidade de obtenção de técnicos devidamente habilitados, que além de serem em números restrito na Região preferem desenvolver a sua actividade em meios urbanos de maior acessibilidade e desenvolvimento.

Embora a legislação se tenha efectuado indiferentemente para todos, deverá pesar na avaliação do cumprimento das recomendação as possibilidades, ou neste caso, as dificuldades acrescidas que os meios periféricos possuem para lhe dar integral cumprimento.

Embora, não o torne lícito, poderá, sem dúvida atenuar substancialmente, ou até justificar como aceitavelmente um procedimento, que é o que se pretende no caso vertente.

Melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO MUNICÍPIO**DUARTE MANUEL BETTENCOURT DA SILVEIRA**

SCRH/CB.