

## TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL: CONTROLO NA ÁREA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O Tribunal de Contas é, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, o órgão de soberania que exerce o controlo externo supremo da actividade financeira do Estado português, encontrando-se a sua organização e actividade regulados na Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e respectivas alterações.

O controlo financeiro exercido pode ser, quanto ao momento do seu exercício, **prévio**, **concomitante** ou **sucessivo**.

- 1. Controlo prévio:** Consiste no exame da legalidade e do cabimento orçamental dos actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas para as entidades da Administração Pública Central, Regional e Local. A indicação dos actos a submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, assim como a identificação das entidades que os devem remeter, encontra-se tipificada na lei do Tribunal de Contas, sendo a maior parte contratos celebrados pelas entidades públicas de montante superior a 317 160 euros.

O controlo prévio exerce-se mediante a concessão ou a recusa de visto. Constituem fundamento para a recusa de visto a ilegalidade dos actos que implique nulidade, encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação directa de normas financeiras e a ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro. Nesta última situação o tribunal, mediante decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações às entidades no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades.

Os pagamentos relativos aos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia não podem ser feitos antes da concessão do visto.

- 2. Controlo concomitante:** É exercido mediante a realização de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos actos e contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia ou à actividade financeira das entidades públicas exercida antes do encerramento da respectiva gerência.

Os relatórios de auditoria integram observações e recomendações e podem dar origem a processos de efectivação de responsabilidades. A fiscalização concomitante permite ainda que, quando se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de acto ou contrato ainda não executado, se ordene a remessa desse acto ou contrato para fiscalização prévia.

- 3. Controlo sucessivo:** Tem por finalidade avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno e apreciar a correcção financeira, a legalidade ou a economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas ao controlo do Tribunal, incluindo a aplicação de fundos da União Europeia.

Desenvolve-se através da verificação de contas ou de auditorias a entidades do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, institutos públicos, instituições de segurança social, associações em que intervenham entidades públicas, empresas públicas, sociedades em que intervenham capitais públicos, empresas concessionárias, fundações e entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiários de

financiamentos públicos, neste caso com vista à fiscalização de aplicação desses financiamentos.

As auditorias podem incidir sobre as mais variadas matérias. As questões relativas à contratação pública, podendo ser objecto específico de uma auditoria, são também abordadas na maioria das auditorias dirigidas a entidades com o objectivo de avaliar a gestão de um determinado ano.

As auditorias concluem-se pela aprovação de um relatório, com observações e recomendações, o qual deverá ser remetido ao Ministério Público sempre que evidencie factos geradores de responsabilidade, para eventual desencadeamento do respectivo procedimento jurisdicional.

O Tribunal de Contas tem uma Secção **jurisdicional**, encarregue de julgar os processos de efectivação de responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios de auditoria, sob a iniciativa do Ministério Público.

Nesses processos o Tribunal pode ordenar a reposição dos dinheiros desviados ou indevidamente gastos (ex: pagamentos por trabalhos não executados) e/ou aplicar multas pela violação de normas legais (exs: não realização de concursos públicos ou incumprimento de regras nos procedimentos).

No quadro seguinte identificam-se as observações em matéria da contratação pública identificadas nas acções de controlo prévio, concomitante e sucessivo desenroladas entre 2000 e 2005. No controlo prévio, elas derivam da análise de cerca de 4 mil contratos por ano, e no controlo concomitante e sucessivo, correspondem à síntese de observações constantes de variados relatórios de auditoria, nos quais foram também focadas outras matérias.

Às observações referidas corresponderam recomendações tendentes a evitar a sua ocorrência, em termos de cumprimento da legislação nacional ou comunitária ou à adopção de melhores práticas de preparação e gestão dos contratos.

No seu relatório de actividades anual<sup>1</sup>, o Tribunal de Contas faz sempre uma síntese das observações e recomendações produzidas durante o ano nas várias acções de controlo.

---

<sup>1</sup> In: [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

**Principais observações resultantes das acções de controlo prévio, concomitante e sucessivo, na área da contratação pública, no período de 2000-2005**

- Contratos autorizados por entidade sem competência para aprovar a despesa
- Não redução a escrito de contratos, nomeadamente em caso de trabalhos complementares não incluídos no contrato inicial
- Contratos incorrectamente qualificados como de trabalhos complementares, por representarem trabalhos novos
- Trabalhos complementares que ultrapassam os limites legalmente fixados nesta matéria
- Prática de fraccionamento de despesas
- Estimativas incorrectas de despesas nos contratos de fornecimento contínuo
- Utilização de procedimentos não concursais ou inadequados na adjudicação de contratos
- Lançamento de concurso sem prévia fixação de preço base
- Abertura de concursos de concepção/construção para obras cuja complexidade técnica ou especialização não o justifica, com custos elevados desnecessários
- Elaboração de projectos que não observam rigorosamente as normas técnicas em vigor
- Falta de discriminação e rigor na elaboração dos projectos de empreitadas e dos respectivos orçamentos, originando dificuldades de avaliação e controlo sobre os preços praticados, sobre a conformidade da execução da obra com o projecto e sobre a adequação dos valores pagos relativamente aos trabalhos realizados
- Erros e omissões dos projectos, originando alterações na fase de execução das obras, necessidade de trabalhos complementares, prorrogação de prazos de execução e acréscimo de custos
- Deficiente ponderação dos elementos pré-contratuais disponibilizados aos concorrentes no que respeita aos concursos de concepção/construção, obrigando à introdução de alterações durante a execução dos trabalhos com repercussão no custo final das obras
- Falta de garantia de independência da função de fiscalização das obras, não separando devidamente a elaboração do projecto, a execução da obra e a sua fiscalização
- Exigência, nos Cadernos de Encargos de empreitadas de obras públicas, do fornecimento de meios materiais destinados a assegurar o exercício da posterior fiscalização dos trabalhos
- Especificação de marcas comerciais ou industriais no mapa de quantidades incluído no projecto da obra, restringindo a concorrência
- Não inclusão da fórmula de revisão de preços no caderno de encargos ou no texto contratual
- Falta de rigor na indicação do prazo concedido para a apresentação de propostas
- Incoerência entre os vários documentos do concurso
- Omissão da fixação dos critérios de avaliação da capacidade financeira e económica dos concorrentes
- Inclusão, na avaliação do mérito das propostas, de factores de ponderação destinados à apreciação da capacidade económico-financeira e técnica dos concorrentes
- Critérios de adjudicação com pouca ligação às necessidades e interesse público subjacentes à aquisição
- Alteração dos factores de apreciação das propostas em momento subsequente à abertura do concurso
- Admissão indevida de concorrentes face à lei ou aos requisitos previamente fixados nas peças do concurso

➤ Admissão ao procedimento de propostas que não integram a totalidade dos documentos exigidos no programa do concurso
➤ Admissão ao procedimento de propostas que apresentam condições divergentes das definidas no caderno de encargos, sem que tal hipótese tivesse sido expressamente prevista
➤ Alteração do conteúdo das propostas em momento anterior à adjudicação, em desrespeito pelo princípio da intangibilidade das propostas
➤ Diluição de encargos gerais em preços unitários (ex: não autonomização dos encargos com estaleiros)
➤ Adjudicação de contrato na sequência de concurso em que as propostas oferecem preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso
➤ Divergências significativas entre os preços contratados e os praticados no mercado
➤ Adjudicação da empreitada a concorrente sem capacidade técnica ou económico-financeira para a sua execução
➤ Insuficiência de fundamentação do acto de adjudicação e/ou de outros actos destacáveis do procedimento
➤ Deficiente prestação da informação de cabimento ou insuficiente dotação de verba nos instrumentos de programação anual ou plurianual
➤ Incumprimento de regras de elegibilidade das despesas nas obras financiadas por fundos europeus
➤ Falta de acompanhamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas
➤ Deficiências de registo da informação
➤ Fiscalização não atempada, originando necessidades de correcção que poderiam ter sido prevenidas
➤ Delegação excessiva no fiscal externo da obra do relacionamento com o empreiteiro
➤ Não verificação da permanência efectiva em obra dos meios materiais e humanos adequados à sua execução, de acordo com a proposta e o contrato
➤ Incumprimento dos prazos de execução das empreitadas
➤ Não aplicação das multas contratualmente fixadas pelo atraso na realização das obras
➤ Alterações ao objecto do concurso, adjudicadas directamente com fundamento em urgência
➤ Pagamento ilegal de adiantamentos
➤ Falta de evidência da recepção técnica dos bens
➤ Falta de rigor na execução dos contratos de assistência técnica, em especial na área da manutenção de aplicações informáticas
➤ Morosidade dos procedimentos administrativos prejudicando a urgência de certas obras ou aquisições
➤ Insuficiências de documentação dos processos