



AUTORIDADE DE AUDITORIA

Auditoria à Penafiel Verde, EM

A Penafiel Verde, EM cumpre o quadro legal específico das empresas locais e o regime jurídico da contratação pública?

Relatório n.º 93/2022

setembro de 2022

Proc. n.º 2020/310/A9/757

1930
A DÉCADA DO CENTENÁRIO
2030

Inspeção-Geral de Finanças
Autoridade de Auditoria





igf.gov.pt

FICHA TÉCNICA

Coordenação da ação

Diretora Operacional

Paula Idalina Garcia Duarte

Equipa de auditoria

Inspetor

Amílcar Salomão Pires Salgado

Inspetora

Daniela Regina Amorim de Bastos

Homologação / Despacho

Despacho

Concordo.

Submeta-se à consideração de Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento ao Gabinete de Sua Exa. a Ministra da Coesão Territorial.

O Inspetor-Geral

Digitally signed by ANTÓNIO
MANUEL PINTO FERREIRA DOS
SANTOS
Date: 2022.11.07 12:03:33 Z

Parecer

Concordo com o envio do Relatório e anexos conforme vem proposto no ponto 4. infra.
Considerando a existência de indícios de ilícitos com relevância financeira apurados na auditoria, foi elaborada a Inf. n.º 522/2022, destinada ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

A Subinspetora-Geral

Ana Paula Pereira Cosme Franco
Barata Salgueiro
2022.11.04 12:06:06 Z

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Ainda não foi formalizado o contrato de gestão delegada entre a Penafiel Verde, EM e o Município de Penafiel (MP).

O contratos-programa celebrados com o MP apresentam várias fragilidades, designadamente a inexistência de parecer prévio do Fiscal Único e a não comunicação a esta Autoridade de Auditoria nem ao Tribunal de Contas.

Foram identificadas diversas deficiências nos procedimentos pré-contratuais, na publicitação de contratos e no controlo da sua execução, tendo sido apurados factos que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Inspetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2022.11.04 10:12:28 Z

Relatório n.º 93/2022

Processo n.º 2020/310/A9/757

Auditoria à Penafiel Verde, EM

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de concluir sobre o cumprimento do quadro legal aplicável às empresas locais, incluindo o da contratação pública. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 8 e 9, que incluem a resposta da entidade e a análise detalhada dos argumentos apresentados), as principais conclusões, recomendações e propostas são, em síntese, as seguintes:

1. Principais conclusões

Inexistência de contrato de gestão delegada	1.1. A atividade desenvolvida pela Penafiel Verde, EM (PV) tem sido exercida sem que se encontre legitimamente habilitada e mandatada para o efeito, uma vez que ainda não está concluída a formalização do contrato de gestão delegada a celebrar entre a PV e o Município de Penafiel (MP).
Fragilidades dos contratos-programa	1.2. A auditoria revelou fragilidades nas relações financeiras estabelecidas entre a PV e o MP, designadamente a inexistência de parecer prévio do Fiscal Único na celebração de contratos-programa, os quais não foram comunicados a esta Autoridade nem ao Tribunal de Contas.
Deficiências nos procedimentos pré-contratuais e na publicitação de contratos	1.3. Foram identificadas várias deficiências instrutórias nos procedimentos pré-contratuais de contratação pública relativas às declarações de inexistência de conflitos de interesses, aos planos de trabalhos e pagamentos nas empreitadas e a omissões e/ou atrasos na publicitação dos contratos públicos.
Insuficiências no controlo da execução dos contratos	1.4. Verificou-se a existência de insuficiências na organização dos processos e nas evidências que atestam o efetivo exercício do controlo da execução dos contratos públicos, particularmente no que se refere à fiscalização e ao controlo dos prazos de execução das empreitadas de obras públicas.
Modificações objetivas de contrato público não fundamentadas nem publicitadas – relevância financeira	1.5. Foram introduzidas modificações contratuais, não fundamentadas nem publicitadas, em sede de execução do contrato de fornecimento de energia elétrica de 2020, cujos pagamentos ascenderam a 708 832 euros, passíveis de integrar ilícitos financeiros de natureza sancionatória e que são imputáveis [REDACTED]
Fragilidades do sistema de controlo interno	1.6. Os mecanismos de controlo interno da entidade evidenciaram diversas fragilidades, não existe norma de controlo interno e/ou unidade orgânica específica com essa função, o PGRIC está desatualizado, não foi concluído

o processo de inventariação e cadastro de bens, é muito insuficiente a informação disponível sobre as relações contratuais entre a PV e o MP e com as entidades adjudicatárias. O planeamento das necessidades que apresentam carácter de continuidade também revelou insuficiências e falta de tempestividade.

2. Recomendações

Principais recomendações

2.1. À Presidente do Conselho de Administração da EM:

- a) Promover a rápida formalização do contrato de gestão delegada com o MP, que ainda não tinha sido celebrado à data do exercício do contraditório.
- b) Garantir que os futuros contratos-programa sejam precedidos do parecer do fiscal único e enviados, de forma tempestiva, a esta Autoridade de Auditoria e ao Tribunal de Contas.
- c) Assegurar a correta instrução dos procedimentos pré-contratuais de contratação pública e a devida e atempada publicitação dos contratos públicos;
- d) Reforçar as medidas de controlo da execução dos contratos públicos, promovendo a transparência, a publicidade e a prossecução do interesse público;
- e) Promover a integração clara dos factos e do respetivo enquadramento legal nos procedimentos de contratação pública, em especial os relativos a eventuais modificações contratuais, decorrentes de vicissitudes na execução de contratos públicos, assegurando a respetiva legalidade, transparência, publicidade e evidenciando a efetiva promoção do interesse público;
- f) Robustecer o sistema de controlo interno da PV, designadamente através dos mecanismos previstos no Regime Geral da Prevenção da Corrupção, com vista a promover o adequado planeamento das necessidades, a transparência e a regularidade das relações contratuais estabelecidas entre a PV e o MP e com as entidades adjudicatárias de contratos públicos.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Fundamento.....	5
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito	5
1.3. Metodologia e condicionantes.....	6
1.4. Contraditório.....	6
2. RESULTADOS.....	7
2.1. Caracterização da Penafiel Verde, EM.....	7
2.2. Contrato de gestão delegada	7
2.3. Contratos-programa	9
2.4. Outros contratos	10
2.5. Evolução e apreciação da situação financeira	12
2.6. Estatuto do Gestor Público	14
2.7. Contratação pública.....	15
2.8. Controlo interno e PGRCIC.....	25
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	27
4. PROPOSTAS	29

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD	Ajuste direto
Ads	Ajuste direto simplificado
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CI	Controlo interno
CP	Concurso público
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CA	Conselho de Administração
ConsP	Consulta prévia
DGAL	Direção – Geral das Autarquias Locais
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazo
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MP	Município de Penafiel
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
pp	Pontos percentuais
PV	Penafiel Verde, EM
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJAELPL	Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a IGF - Autoridade de Auditoria (IGF) realizou uma auditoria de conformidade à empresa local Penafiel Verde, EM (PV), enquadrada no Projeto “Contribuir para o reforço da sustentabilidade da atividade empresarial local e para a identificação dos impactos financeiros das Parcerias Público Privadas locais”.

Face à finalidade da auditoria e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco, tendo em conta o objeto de atividade da entidade auditada (gestão e a exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água potável e de drenagem e tratamento de águas residuais), os seguintes:

- Empresa local encontra-se em atividade sem que o Contrato de Gestão Delegada tenha sido celebrado com o Município de Penafiel (MP), enquanto entidade local participante;
- Falta de evidências da celebração de contratos-programa entre a PV e o MP, tendo as transferências financeiras entre as duas entidades sido efetuadas com base em meros protocolos;
- Sistema de controlo interno desadequado para garantir o acompanhamento e a monitorização do controlo dos ativos, da fiabilidade dos documentos de prestação de contas e do cumprimento do regime jurídico da contratação pública.

1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria que se pretende responder é a seguinte:

A Penafiel Verde, EM cumpre o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e da contratação pública e a informação dos documentos de prestação de contas é fiável?

De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

- a) *Os documentos de prestação de contas, em especial ao nível do passivo exigível, e a informação prestada ao Governo (DGAL ¹) para a aferição dos critérios de dissolução são fiáveis?*
- b) *A situação económico financeira da empresa é sustentável, atendendo, designadamente, à dependência financeira da entidade participante?*
- c) *A empresa cumpre as disposições previstas na Lei n.º 50/2012, de 31/08 ², ao nível das relações estabelecidas com a entidade pública participante e de outros aspetos financeiros relevantes?*
- d) *Os registos contabilísticos relativos aos eventos descritos, na empresa, são adequados, rigorosos, articulados e consistentes com os da entidade participante no capital?*
- e) *A empresa cumpre as disposições legais previstas no regime jurídico da contratação pública?*

¹ Direção-Geral das Autarquias Locais.

² Que aprovou o Regime jurídico da atividade empresarial e das participações locais (RJAELPL).

- f) *O sistema de controlo interno é adequado para garantir o acompanhamento e a monitorização das áreas de risco identificadas?*

Procedeu-se, ainda, à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) em especial nas áreas relacionadas com o objeto da auditoria.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu, em especial, os anos de 2019 e 2020, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo de realização da auditoria.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente a atuação da Unidade Financeira da empresa local PV.

1.3. Metodologia e condicionantes

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF – Autoridade de Auditoria em trabalhos de idêntica natureza, com a profundidade julgada adequada às circunstâncias, consistindo o mesmo no seguinte:

- a) Recolha e análise de informação relevante, nomeadamente a estrutura orgânica da entidade, deliberações / despachos de constituição dos órgãos sociais e de delegação e subdelegação de competências e relação de processos de contratação pública;
- b) Definição e seleção das amostras dos processos de contratação pública a analisar e levantamento dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, realização de testes de conformidade e substantivos e preenchimento de mapas para aferir o cumprimento da legalidade e regularidade financeira nessa área de atuação;
- c) Realização de entrevistas com dirigentes e demais trabalhadores da entidade (com recurso, nomeadamente, a questionários previamente concebidos);
- d) Confirmação externa do passivo exigível através da circularização dos saldos de entidades terceiras (credoras da empresa);
- e) Preenchimento de mapas com indicadores específicos para aferir o cumprimento dos critérios técnicos e legais da dissolução, sustentabilidade e de equilíbrio da empresa;
- f) Análise da documentação relevante, realização de outros testes substantivos e de conformidade, utilização de técnicas de observação, inspeção, comparação e verificação.

Relativamente ao PGRCIC, a abordagem baseou-se no Guião desta Autoridade de Auditoria ³.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e dos artigos 19º (nº 2) e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de

³ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Auditoria⁴, foi dado conhecimento formal à Presidente do Conselho de Administração (CA) da PV das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 11/08/2022.

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foi ainda realizado o contraditório formal pessoal, através do envio do projeto de relatório aos responsáveis visados na mesma data.

A análise detalhada das respostas recebidas, em 09/09/2022, que no essencial não põem em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do Anexo 9 do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 8.

Introduzimos, nos pontos específicos do relatório, a análise de diversas questões que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes, justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização da Penafiel Verde, EM

A PV é, nos termos do artigo 19º do RJAELPL, uma empresa local⁵ que tem como objeto, por delegação do MP⁶, a gestão e a exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água potável e de drenagem e tratamento de águas residuais produzidas no concelho de Penafiel. Realiza, ainda, a cobrança de taxas e de tarifas municipais e outras receitas, quando a fórmula de cálculo das mesmas tenha por base os volumes de água adquiridos.

É uma pessoa coletiva de direito privado, de responsabilidade limitada, com um capital totalmente subscrito e realizado, de 6 000 000 euros, pelo MP⁷.

2.2. Contrato de gestão delegada

O contrato de gestão delegada, peça formal determinante para que a PV possa exercer as atividades previstas no seu objeto social e, assim, substituir o MP no fornecimento de água e saneamento à população desse concelho, não se encontrava, até à elaboração do presente projeto de relatório, formalizado, em incumprimento do previsto na alínea c), do n.º 1 do artigo 7º e no n.º 3 do artigo 17º do DL n.º 194/2009, de 20 de agosto⁸, não obstante as advertências reiteradas efetuadas pela ERSAR nos

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12 de abril.

⁵ Constituída a 5 de maio de 2006, na sequência de deliberação da Assembleia Municipal de Penafiel de 21 de abril de 2006.

⁶ De acordo com os artigos 3º e 10º, respetivamente, dos atuais Estatutos da empresa, disponíveis em <https://penafielverde.pt/pdf2021/estatutos.pdf>.

⁷ Tal montante resultou da deliberação de aumento de capital em espécie ocorrida a 19 de dezembro de 2008 no valor de 5 450 000 euros, cujos bens foram avaliados pelos técnicos do Município em 5 774 833 euros, tendo o Fiscal Único da empresa emitido o respetivo parecer nos termos do artigo 28º do Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 262/86, de 2 de setembro.

⁸ Diploma que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

pareceres emitidos sobre a formação do tarifário dos anos de 2019, 2020 e 2021⁹.

De referir que o MP e a PV celebraram, em 1 de agosto de 2006 um protocolo cujo objeto era “... a definição dos poderes a confiar à Penafiel Verde...”, referenciando ainda que o Município “...delega na Penafiel Verde, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do art.º 6º da Lei n.º 58/98¹⁰, os seus poderes respeitantes à prestação de serviços públicos, nos domínios do abastecimento de águas, drenagem e tratamento de águas residuais...”¹¹.

No entanto, este protocolo, elaborado em anterior contexto legislativo, não colmata nem se reconduz ao contrato de gestão delegada exigível pelo regime jurídico aprovado pelo referido DL n.º 194/2009, de 20 de agosto¹², nem o respetivo conteúdo corresponde minimamente ao preconizado nos seus artigos 20º a 23º.

Assim, a atividade desenvolvida pela PV, na gestão e a exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água potável e de drenagem e tratamento de águas residuais produzidas no concelho de Penafiel, tem vindo a ser exercida sem que a entidade se encontre legitimamente habilitada para o efeito¹³.

Desta forma, todas as relações contratuais, incluindo as financeiras, estabelecidas entre a PV e o MP, no âmbito da gestão e a exploração dos sistemas públicos de captação e distribuição de água potável e de drenagem e tratamento de águas residuais produzidas no concelho de Penafiel, padecem de invalidade, porquanto uma das partes não se encontra devidamente mandatada para o efeito, por ausência de contrato formal de gestão de delegada, conforme previsto no artigo 17º do DL n.º 194/2009, de 20 de agosto e no artigo 10º dos estatutos da empresa.

De acordo com a última informação prestada pelos serviços municipais, o contrato de gestão delegada foi, em 27 de julho do ano corrente, devolvido novamente pela ERSAR¹⁴ para que fossem efetuadas as correções necessárias pelas partes tendo em vista o cumprimento do quadro legal.

Em sede de contraditório, a PV informou que “já efetuou diligências no sentido de reformular o Contrato de Gestão Delegada (CGD) para que, durante o mês outubro do corrente ano, este esteja disponível para novo parecer da ERSAR.”, situação que carece de regularização no mais breve prazo, atenta a gravidade dos efeitos da nulidade na atividade e legitimidade para o exercício da mesma pela PV e sendo uma situação que se prolonga há vários anos, atentos, designadamente, os princípios da proporcionalidade,

⁹ Ofícios n.ºs 10307, 8444 e 7988 de, respetivamente, 15 de novembro de 2018, 14 de novembro de 2019 e 26 de novembro de 2020.

¹⁰ Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, à data em vigor, revogada pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e posteriormente revogada pelo atual RJAEPL, estando a figura da delegação de poderes agora prevista no seu artigo 27º.

¹¹ Cláusulas 1ª e 2ª.

¹² E que o RJAEPL não prejudica, conforme resulta do n.º 1 do seu artigo 69º. Nos termos do n.º 1 do artigo 80º do DL n.º 194/2009, de 20 de agosto, o artigo 17º (em especial, o n.º 3 que exige a “celebração de contrato de gestão delegada entre o município (...) e a empresa municipal delegatária”), entre outros, é aplicável às entidades gestoras de serviços municipais em gestão delegada desde 20/08/2011 (dois anos após a publicação do DL) – Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 17/2013 - 26.NOV-1ªS/PL, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2013/ac017-2013-1spl.pdf>.

¹³ Com carência absoluta de forma legal, nos termos do previsto na alínea g), do n.º 2, do artigo 161º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, for força do previsto nos artigos 284º, n.º 2 e 285º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

¹⁴ Após ter sido enviado a essa entidade pela segunda vez, pelo facto de o aumento dos custos da energia poder vir a colocar em dificuldade o equilíbrio financeiro da PV, atentos os valores anteriores do tarifário proposto.

da proteção da confiança e da boa fé, poderão salvaguardar-se os efeitos da nulidade aos atos já praticados e às situações de facto constituídas¹⁵ mas, sinalizada a situação por esta IGF-AA, não poderá a mesma prolongar-se, devendo ser célere e adequadamente promovida a respetiva integração legal.

Anexo 8

2.3. Contratos-programa

Os contratos-programa que têm sido celebrados pelo PV e o MP não foram enviados, por nenhum dos cocontratantes, à IGF-Autoridade de Auditoria nem ao Tribunal de Contas, ao contrário do legalmente exigível nos termos do n.º 7 do artigo 47º do RJAEPL.

O contrato-programa celebrado para o ano de 2020¹⁶, estabelecido ao abrigo do artigo 47º do RJAEPL, foi aprovado pela Assembleia Municipal de Penafiel em 26 de junho de 2020¹⁷, e, em 26 de fevereiro de 2020, pelo Conselho de Administração da empresa, tendo o respetivo contrato sido assinado por ambas as partes em 29/06/2020.

Porém, não foi emitido o parecer prévio do Fiscal Único conforme exigido pela alínea c), do n.º 6, do artigo 25º, do RJAEPL, pelo que, desta forma, o órgão executivo da empresa aprovou um contrato e este foi assinado por ambas as partes sem que o responsável pela fiscalização da ação do Conselho de Administração se tenha pronunciado¹⁸, situação que já tinha ocorrido quando da celebração dos contratos-programa para os exercícios de 2018 e 2019.

O contrato-programa em apreço surge associado a um propósito fundamentalmente regulador, não estando prevista, pelo menos nos celebrados para os anos de 2018 a 2021, a atribuição de subsídios à exploração por parte do MP à empresa, surgindo antes como condição legal indispensável ao próprio desenvolvimento da atividade pela empresa local, ou seja, um instrumento de habilitação que a autoriza a explorar o seu objeto social, condicionando, por isso, juridicamente o desenvolvimento da atividade confiada à entidade participada¹⁹.

Neste quadro, foram previstos indicadores de eficácia e eficiência no contrato-programa de 2020²⁰ de modo a permitir uma efetiva avaliação da execução do contrato, que permita ajuizar sobre a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a relação contratual, controlo esse que, de acordo com o clausulado²¹, deve ser efetuado trimestralmente e reportado anualmente ao Município, como se verificou.

¹⁵ Nos termos do previsto no n.º 3 do artigo 162º do CPA.

¹⁶ Saliente-se que os documentos desta natureza foram solicitados logo no início da auditoria, tendo a equipa sido informada da sua inexistência. Apenas após o término da ação no terreno e no âmbito da redação do presente relatório é que os mesmos foram facultados.

¹⁷ Por proposta da Câmara Municipal aprovada em reunião de 2 de março de 2020.

¹⁸ Não obstante na alínea h) dos considerandos do contrato-programa esteja referido que o mesmo foi objeto de parecer prévio por parte do fiscal único, o que não se verificou.

¹⁹ Cf. n.º 1, do artigo 47º, do RJAEPL.

²⁰ Cf. Cláusulas 9ª e 10ª.

²¹ Cf. Cláusula 11ª.

De acordo com os referenciais definidos, em termos de indicadores de eficácia, considera-se que a **qualidade da prestação de serviços** da PV é ineficaz se a taxa de execução do valor do plano de investimentos aprovado for igual ou inferior a 50%, eficaz se maior do que 50% e menor ou igual a 70% e muito eficaz se superior. Ora, para aferir o grau e a qualidade dos serviços prestados, o indicador deveria ter o foco na concretização dos objetivos e não nos recursos consumidos para chegar a tal resultado, pelo que não deveria ter em consideração exclusivamente variáveis de cariz financeiro, mas ser complementado com o nível de satisfação dos utilizadores dos serviços em causa.

Por sua vez, em termos de indicadores de eficiência, a **produtividade** é aferida através do nível da proporção do desvio de custos de exploração reais por utilizador face ao ano anterior²², considerando-se uma prestação ineficiente se o desvio for superior a 8%, eficiente se estiver compreendido entre 4% e 8% e muito eficiente se inferior a 4%.

Porém, neste âmbito, não foi elaborado qualquer relatório de monitorização por parte da PV que evidencie o nível de cumprimento dos contratos-programa, sendo apenas apurados, avulso, os resultados dos indicadores de eficiência e eficácia.

Durante o ano de 2020, os referidos indicadores apresentaram, de acordo com a PV ²³, respetivamente, os seguintes resultados:

- ✓ Uma taxa de execução do plano de investimentos de 58%, pelo que a qualidade da prestação de serviços na PV foi eficaz;
- ✓ Um desvio de custos de exploração, face a 2019, de -1,96% pelo que a produtividade da prestação de serviços foi muito eficiente.

Os contratos programa para os anos de 2018 a 2021 celebrados entre o MP e a PV não preveem quaisquer medidas sancionatórias em situação de eventual incumprimento das obrigações da empresa, nem está prevista a possibilidade da sua resolução com base neste fundamento.

No contraditório, a PV informou que *“A minuta do contrato programa para 2022, bem como do respetivo parecer do Fiscal Único, vai ser aprovada em reunião do C.A e posteriormente remetida à câmara municipal para aprovação. Será enviado a essa Autoridade bem como ao Tribunal de Contas”, acrescentando que “Neste contrato já foi adicionado uma cláusula de penalidade em caso situações de incumprimento”.*

Anexo 8

2.4. Outros contratos

2.4.1. A PV e o MP outorgaram, a 2 de janeiro de 2007, um protocolo de utilização dos bens, equipamentos e infraestruturas para o exercício das competências de fornecimento de água e

²² Embora no contrato-programa de 2020 tenha um lapso de redação (confirmada pelos serviços), pois indica como ano de comparação o de 2018 (cláusula 10ª), quando deveria estar 2019.

²³ Cujos dados validámos.

saneamento²⁴, que prevê uma retribuição anual no valor de 1,2 M€ ao Município²⁵.

Porém, todos os anos a PV tem efetuado um ajustamento, para menos, no montante a pagar, não tendo pago qualquer valor em 2018 e, em 2019 e 2020, pagou apenas 360 000 euros e 420 000 euros, respetivamente.

Todavia, a cláusula 2.ª do referido Protocolo estipula que o montante de retribuição pode ser alterado anualmente por acordo entre as partes, desde que não ponha em causa o equilíbrio económico e financeiro da PV. No entanto, questiona-se se o objetivo desta cláusula não seria antes o de possibilitar o aumento do valor da remuneração a pagar pela empresa ao MP e não o de o reduzir, como se tem verificado.

No limite, esta cláusula, aplicada da forma como tem sido, pode resultar num subsídio (à exploração ou ao investimento) encapotado, aumentando ou diminuindo o valor a pagar conforme o resultado económico alcançado em cada ciclo. Neste quadro, face às dúvidas interpretativas suscitadas, toda esta problemática deveria estar devidamente clarificada no contrato-programa a celebrar entre ambas as partes, o que não acontece (cf. ponto 2.3).

Acresce que, nos anos de 2018 e 2019 a suspensão/redução dos montantes pagos teve apenas subjacente o envio de ofícios²⁶ pela PV ao Município a solicitar essa pretensão e cuja aprovação foi dada através de deliberações do executivo autárquico²⁷. Para o exercício de 2020, não foi efetuado um pedido formal, tendo sido assumida apenas a verba da respetiva despesa inscrita no orçamento da empresa.

2.4.2. Em 1 de março 2013, foi outorgado um contrato de prestação de serviços de emissão, envelopagem e envio de documentos de faturação de tarifário dos resíduos sólidos urbanos da Penafiel Verde ao MP²⁸ cujos rendimentos foram contabilizados na conta 72.5 -prestação de serviços²⁹.

2.4.3. Em 10 de dezembro 2020, foi celebrado um protocolo que prevê a compensação pelo MP à empresa pela aplicação do tarifário social a famílias numerosas e aos bombeiros no domínio dos serviços de fornecimento de água e saneamento³⁰, que entrou em vigor no início de 2021. Em momento anterior, a despesa associada ao diferencial de tarifário foi suportada pela PV, não obstante a imposição pelo MP³¹ da aplicação de preços/taxas mais baixos em determinadas circunstâncias.

Neste âmbito, os montantes suportados pelo MP, registados contabilisticamente pela empresa a título de subsídios à exploração (subconta 75.1 -Subsídios do Estado e Outros Entes Públicos)³², tiveram por base

²⁴ Designado "Protocolo para liquidação da retribuição devida ao Município de Penafiel pela utilização dos seus equipamentos, bens e infraestruturas".

²⁵ Nos termos do previsto na respetiva cláusula 1ª e com a seguinte redação "A Penafiel Verde assume, como contrapartida pela utilização de todas as infraestruturas, bens e equipamentos municipais, uma retribuição de € 208 333,33 para o período de agosto a dezembro de 2006 e, para os anos seguintes, uma retribuição anual de € 1 200 000 a pagar em duodécimos mensais de € 100 000."

²⁶ Ofícios n.ºs 1294 e 48 de, respetivamente, 23 de novembro de 2017 e de 17 de janeiro de 2019.

²⁷ Deliberações n.º 117 e 669 de, respetivamente, 7 de dezembro de 2017 e 21 de janeiro de 2019.

²⁸ Celebrado ao abrigo do n.º 2 do art.º 5º do CCP, na versão à data em vigor (contratação "in house").

²⁹ Por sua vez, o MP regista os correspondentes gastos na conta 62.2.6.9.9.9. – Outros fornecimentos.

³⁰ Aprovado em reunião de Câmara no dia 9 de dezembro 2020.

³¹ Imposição essa que, segundo os serviços, foi transmitida apenas verbalmente à empresa após deliberação tomada na sessão de assembleia municipal de 27/04/2017 (sob proposta aprovada em reunião de câmara municipal de 6/4/2017).

³² Por sua vez, o MP regista os correspondentes gastos na conta 60.2.3.6. – Empresas locais.

o referido protocolo quando deveriam ter subjacente a celebração de um contrato-programa para regular e monitorizar este tipo de apoio, em conformidade com o quadro legal³³.

Anexo 3

2.4.4. No contraditório, a PV informou que o CA estava a diligenciar no sentido de o contrato-programa a celebrar para 2023 já reunir “*todas as transações financeiras que ocorram entre o Município e a Penafiel Verde. Nomeadamente no que diz respeito ao protocolo do tarifário social, protocolo pela utilização de infraestruturas e de cedência de espaço físico para instalação da empresa*”.

Anexo 8

2.5. Evolução e apreciação da situação financeira

2.5.1. Do trabalho realizado³⁴, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira constante dos documentos de prestação de contas da PV e, assim, garantir que os valores considerados no âmbito das análises efetuadas quanto às principais variáveis relevantes para responder à questão da auditoria são fiáveis, resultaram correções que ascenderam a apenas 2 890 euros (0,06 % da dívida total), o que indicia que, em 2020, o passivo exigível do balanço refletia, com significativa fiabilidade, a situação financeira da empresa nas rubricas do passivo exigível.

Anexo 1

2.5.2. As componentes dos balanços do triénio 2018/2020, após as correções da IGF³⁵, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 1 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2018	2019	2020	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Ativo não corrente	16 731 244	16 976 752	16 438 731	- 292 513	-2%
Diferimentos	32 312	62 462	58 793	26 482	82%
Ativo corrente	3 253 194	3 190 870	2 753 868	- 499 325	-15%
Ativo total	19 984 437	20 167 622	19 192 599	- 791 838	-4%
Financiamentos obtidos	2 167 129	1 828 033	1 963 592	- 203 536	-9%
Dívidas a terceiros	5 602 097	6 422 965	5 787 461	185 364	3%
Diferimentos	571 628	383 326	0	- 571 628	-100%
Total do passivo	8 340 854	8 634 324	7 751 053	- 589 801	-7%
Capital subscrito	6 000 000	6 000 000	6 000 000	0	0%
Restantes fundos próprios	5 643 583	5 533 298	5 441 546	- 202 037	-4%
Fundos próprios totais	11 643 583	11 533 298	11 441 546	- 202 037	-2%

Fonte: Balanços 2018/2020 da PV e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2

³³ Cf. artigo 47º do RJAEPL.

³⁴ Para efeitos de confirmação externa de saldos, com referência ao final de 2020, foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas da PV e selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas, no total, 19 entidades: duas entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) no valor de 1 963 592 euros e 17 (dezassete) credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 1 908 012 euros e representavam 62% das dívidas não financeiras refletidas na prestação de contas desse ano (3 079 112 euros). Da amostra selecionada responderam 100% das entidades.

³⁵ As correções foram introduzidas nos balanços de 2018/2020 da PV, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada.

Assim, entre 2018 e 2020, constata-se que o(s):

- ✓ O ativo apresentou uma evolução negativa, com uma diminuição de 4%, que resultou do decréscimo simultâneo do ativo corrente (-15%) e não corrente (-2%), em especial por força do comportamento das rubricas de clientes (-29%) e outros créditos a receber (-19%).
- ✓ Em sentido inverso, a evolução do passivo foi positiva, pois registou um decréscimo de 7%, em resultado, exclusivamente, da redução dos financiamentos obtidos (-9%), uma vez que as dívidas a terceiros apresentaram um crescimento de 3%.
- ✓ Neste quadro, em que o passivo se reduz numa magnitude superior à do ativo, os fundos próprios, ainda que registem uma tendência negativa no triénio, esta é apenas de 2%, o que evidencia uma ligeira evolução favorável da autonomia da empresa e da sua situação financeira líquida.

De facto, em termos dos principais indicadores financeiros, a PV apresenta a seguinte evolução:

Figura 2 – Evolução dos principais indicadores

INDICADOR	2018	2019	2020	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Solvabilidade	130,6%	133,6%	147,6%	8,0 pp
Autonomia financeira	58,3%	57,2%	59,6%	1,4 pp
Liquidez geral	52,7%	46,9%	45,0%	-7,7 pp
Liquidez imediata	9,9%	10,4%	11,8%	1,9 pp
Endividamento	41,7%	42,8%	40,4%	-1,4 pp
Rendibilidade financeira	0,7%	1,1%	2,0%	1,3 pp

Fonte: Balanços 2018/2020 e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2

Como se pode observar pelos valores dos principais indicadores, a PV apresenta uma evolução favorável na sua maioria, com especial enfoque ao nível da solvabilidade (mais 8 pp) e da rentabilidade financeira (mais 1,3 pp). Apenas a sua liquidez geral regista, entre 2018 e 2020, uma trajetória negativa (-7,7 pp) derivado, sobretudo, como já referido, da redução verificada nas rubricas de clientes e outros créditos a receber num contexto de crescimento das dívidas a terceiros de natureza não financeira.

2.5.3. De acordo com o n.º 1, do artigo 62º do RJAELPL ³⁶, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de dissolução, no prazo de seis meses, quando, no último triénio, se verificarem determinados critérios. Dos indicadores associados aos critérios legais definidos, tendo em consideração os valores apurados com base nos documentos de prestação de contas ³⁷, a PV apresentava os seguintes resultados:

³⁶ Que refere as condições em que, “Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses (...)” tendo subjacente “os últimos três anos”.

³⁷ Dados que deveriam constar da base de dados da DGAL, mas da consulta efetuada ao Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), em 19 de abril de 2022, aquela entidade não dispunha de qualquer informação relativa aos anos 2019 e 2020.

Figura 3 – Critérios de dissolução

Un: euro

Indicadores	2018	2019	2020	De acordo com o artigo 62º do RJAELPL, cumpre o critério de dissolução quando, durante os últimos três anos:
1 Vendas e prestação de serviços / gastos totais	95%	95%	98%	As vendas e prestações de serviços não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais
2 Subsídios à exploração / receitas	0%	0%	0%	O peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pelo município participante é superior a 50% das suas receitas
3 Resultado operacional + amortizações e depreciações	260 777	268 819	352 627	O valor do resultado operacional subtraído do correspondente às amortizações e às depreciações é negativo
4 Resultado líquido	79 246	124 481	222 450	O resultado líquido é negativo

Fonte: Balanços e demonstração de resultados 2018/2020

Anexo 2

Da análise efetuada aos referidos indicadores, verificamos que a PV não se encontrava em situação de dissolução obrigatória. Contudo, no âmbito do referido protocolo de utilização dos bens, equipamentos e infraestruturas para o exercício das competências de fornecimento de água e saneamento, que prevê uma retribuição no valor de 1,2 M€ ao MP, a PV tem efetuado, como já referimos, todos os anos um ajustamento, para menos, no montante a pagar, pelo que as variáveis consideradas nos indicadores da figura anterior refletem apenas o impacto dos montantes efetivamente pagos e não os que eram exigíveis por aquele contrato.

Assim, caso fosse cumprido o protocolado, seriam preenchidos os critérios de dissolução previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1, do artigo 62º, do RJAELPL, pelo facto de os resultados operacionais (acrescidos de depreciações e amortizações) e líquido passarem a ser negativos:

Figura 4 – Critérios de dissolução-corrigidos do contrato

Indicadores	2018	2019	2020	De acordo com o artigo 62º do RJAELPL, cumpre o critério de dissolução quando, durante os últimos três anos:
<i>Gastos com o contrato utilização de infraestruturas não relevadas contabilisticamente</i>	<i>1 200 000</i>	<i>840 000</i>	<i>780 000</i>	-
1 Vendas e prestação de serviços / gastos totais corrigidos	79%	85%	88%	As vendas e prestações de serviços não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais
2 Subsídios à exploração / receitas	0%	0%	0%	O peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pelo município participante é superior a 50% das suas receitas
3 Resultado operacional + amortizações e depreciações corrigido	-939 223	-571 181	-427 373	O valor do resultado operacional subtraído do correspondente às amortizações e às depreciações é negativo
4 Resultado líquido antes de impostos corrigido	-1 078 785	-672 899	-481 750	O resultado líquido é negativo (que resulta da diferença entre o resultado líquido antes de impostos e a estimativa de imposto)

Fonte: Balanços e demonstração de resultados 2018/2020 e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2

2.6. Estatuto do Gestor Público

Os atuais gestores da Penafiel Verde, EM iniciaram funções a 25/10/2021 e enviaram, à IGF – Autoridade de Auditoria, a informação prevista no n.º 9 do artigo 22º do DL n.º 71/2007, de 27 de março³⁸ e do n.º 22 da RCM n.º 49/2007, de 28 de março, apenas a 10/01/2022, quando nos termos do n.º 9 do referido artigo 22º e do n.º 1, do artigo 52º, do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, essa comunicação deveria ocorrer em momento anterior ao início das funções.

³⁸ Que aprova o Estatuto do Gestor Público.

Para o atual mandato (2021-2025), ainda não foram presentes à equipa de auditoria os exigíveis contratos de gestão³⁹ celebrados com cada um dos administradores da PV⁴⁰, encontrando-se largamente ultrapassado o prazo de três meses determinado pelo n.º 2, do artigo 18º, do Estatuto do Gestor Público. Segundo informação prestada pelos serviços da empresa, tal situação decorre do facto de os objetivos previstos no contrato de gestão celebrado com cada um dos gestores públicos remeterem para os constantes do contrato de gestão delegada, que aguarda a emissão de parecer da ERSAR (cf. ponto 2.2.).

Não obstante os argumentos apresentados, o incumprimento do normativo legal referenciado é suscetível de gerar a nulidade do ato de nomeação, afetando, em consequência, a validade das decisões tomadas pelos gestores até ao momento⁴¹, com todos os efeitos daí decorrentes, designadamente de natureza financeira.

Em sede de contraditório, a PV informou que *"foram remetidos e aprovados em Reunião de Câmara no dia 5 de setembro conforme"* evidências remetidas.

Anexo 8

2.7. Contratação pública

2.7.1. Enquadramento

A Penafiel Verde EM, é uma entidade adjudicante⁴², para efeitos da aplicação do CCP que, pelo facto de desenvolver a sua atividade exclusivamente no setor da água⁴³, beneficia das regras previstas para a contratação pública dos setores especiais, estando sujeita à disciplina aplicável à formação de contratos estabelecida no CCP⁴⁴ quando o valor dos contratos de empreitadas de obras públicas e de locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços respeita⁴⁵ for igual ou superior aos limiares europeus⁴⁶.

³⁹ Conforme previsto nos artigos 18º e 30º do Estatuto do Gestor Público.

⁴⁰ Para o mandato 2018-2021 foram elaborados contratos de gestão, mas não se encontravam assinados por nenhuma das partes, padecendo assim de uma formalidade essencial.

⁴¹ Por força do previsto no n.º 1 do artigo 162º do CPA e n.º 2 do artigo 284º do CCP.

⁴² Nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 2º do CCP.

⁴³ Sendo a entidade responsável, por delegação do Município de Penafiel, pela construção, gestão e exploração dos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais - Cf. n.º 2 do artigo 9º do CCP, por remissão do artigo 12º do mesmo código.

⁴⁴ Tratadas na Parte II do CCP, em especial no seu artigo 33º, que estabelece o princípio da liberdade de escolha do procedimento.

⁴⁵ Apenas se referem estes tipos de contratos, dado não terem sido referenciados, no período em análise, contratos cujo objeto se reconduzisse às restantes tipologias enunciadas nos pontos ii), iii) e v) da alínea b), do n.º 1, do artigo 11º, aplicável por remissão do artigo 12º, ambos do CCP.

⁴⁶ Cf. n.ºs 4 e 5, do artigo 474º, do CCP. Nos anos de 2019 e 2020, foram estabelecidos os montantes de, respetivamente, 5 548 000 euros e 5 350 000 euros para os contratos de empreitadas de obras públicas e 443 000 euros e 428 000 euros para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção (Regulamentos Delegados UE 2017/2364 da Comissão de 18 de dezembro e UE 2019/1829, de 30 de outubro de 2019, respetivamente). Na presente auditoria seguiu-se o entendimento, assumido maioritariamente pela doutrina, no sentido de que, se uma entidade tem por objeto exclusivo uma atividade integrada em setor especial, se presumir que qualquer contrato celebrado se destina a prosseguir essa atividade, pelo que, desde que satisfaça os requisitos previstos no artigo 11º do CCP, está submetido ao regime dos setores especiais. Cf. nesse sentido, Pedro Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos*, págs. 245 a 247 e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol.1, págs. 317 a 325.

Nos anos de 2019 e 2020, verificou-se que, atento o valor estimado do contrato a celebrar, apenas dois procedimentos de aquisições de serviços excediam os limiares comunitários ⁴⁷.

Decorre assim, que os contratos celebrados abaixo dos referidos limiares não se encontram obrigados às regras disciplinadoras dos tipos de procedimento e correspondente tramitação procedimental pré-contratual regulada pelo CCP, sem prejuízo da cautela no cumprimento dos princípios gerais da contratação pública na atividade desenvolvida pela entidade nesse âmbito ⁴⁸.

A esse propósito, constatou-se, positivamente, que a PV adotou o regime da contratação pública do CCP aplicável aos setores comuns como referencial, auto vinculando-se à sua disciplina na globalidade dos procedimentos pré-contratuais por si tramitados, o que contribui para assegurar a prossecução dos princípios gerais supra referenciados.

2.7.2. Despesa com contratação pública

No biénio 2019/2020, a despesa paga com a contratação pública na Penafiel Verde, EM, ascendeu a 16,7 M€ representando, em média, 78% da despesa total, tendo, assim, um peso significativo na atividade da PV, conforme resulta do quadro seguinte:

Figura 5 – Peso da despesa com contratação pública na despesa total – 2019/2020

Un: euro

Descrição	2019	2020	Total
1 - Valor da despesa com contratação pública	8 230 534	8 507 829	16 738 363
2 - Valor da Despesa total	11 220 900	10 236 754	21 457 654
3 - Peso da despesa com contratação pública (1/2)	73%	83%	78%

Fonte: Relatórios de execução orçamental dos anos 2019/2020

Anexo 4

Nos anos de 2019 e 2020, a PV procedeu à adjudicação de obras públicas no montante total de cerca de 4,8 M€, tendo recorrido preferencialmente a procedimentos pré-contratuais de ajuste direto⁴⁹ e de consulta prévia, apresentando este último o maior valor e peso em termos de despesa adjudicada (2,4 M€ e 51%), conforme ilustrado no quadro seguinte:

⁴⁷ Referimo-nos aos concursos públicos internacionais de fornecimento de energia elétrica para os anos 2019/2020 e 2020/2021 (Processos n.º 2019-06 e n.º 2020-10), integrados na amostra analisada.

⁴⁸ Estabelecidos no artigo 1º-A do CCP e referenciados no n.º 1 do artigo 34º do RJALPL.

⁴⁹ Inclui procedimentos pré-contratuais de ajuste direto normal e ajuste direto simplificado, num total de 32 procedimentos, repartidos equitativamente por ambos.

Figura 6 - Adjudicações de empreitadas de obras públicas – 2019/2020

Ano	Concurso público		Consulta prévia		Ajuste direto		Total	
	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)
2019	0	0	18	1 283 467	20	364 253	38	1 647 720
2020	7	1 792 482	14	1 155 845	12	199 355	33	3 147 681
Total	7	1 792 482	32	2 439 312	32	563 609	71	4 795 402
% do total	10%	37%	45%	51%	45%	12%	100%	100%

Fonte: Listagens facultadas pela Penafiel Verde, EM

No que respeita a adjudicações de aquisições de bens e serviços, no mesmo período temporal, foi atingido o montante global de 3,4 M€, sendo o procedimento pré-contratual de ajuste direto o que apresenta maior número de procedimentos adjudicados, representando cerca de 98% do número total de contratos ⁵⁰ e 35% da despesa adjudicada, conforme resulta do quadro seguinte:

Figura 7 - Adjudicações de aquisições de bens e serviços

Ano	Concurso público		Consulta prévia		Ajuste direto						Total	
	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	Normal		Simplificado		Subtotal		N.º	Valor (€)
					N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)		
2019	5	1 425 305	6	257 515	12	212 167	506	504 586	518	716 754	529	2 399 574
2020	1	372 619	5	168 439	9	176 626	351	295 750	360	472 375	366	1 013 434
Total	6	1 797 924	11	425 954	21	388 793	857	800 336	878	1 189 129	895	3 413 008
% do total	0,7%	53%	1,2%	12%	2,3%	11,4%	95,8%	23,4%	98,1%	35%	100%	100%

Fonte: Listagens fornecidas pela Penafiel Verde, EM

2.7.3. Amostra de procedimentos de contratação pública

No âmbito da contratação pública e tendo como referência os anos de 2019 e 2020, a seleção da amostra, não estatística, obedeceu à conjugação dos critérios de análise de risco, materialidade e diversidade de tipo de procedimentos pré-contratuais adotados, tendo sido selecionados os seguintes processos:

Figura 8 - Amostra de processos de empreitadas e aquisições de bens e serviços

Tipo procedimento	Empreitadas				Aquisições de bens e serviços			
	Adjudicações		Materialidade		Adjudicações		Materialidade	
	N.º	%	Valor (€)	%	N.º	%	Valor (€)	%
Concurso público	3	4,2%	1 086 695	22,7%	3	0,3%	1 250 235	36,6%
Consulta prévia	12	16,9%	941 811	19,6%	2	0,2%	141 921	4,2%
Ajuste direto	7	9,9%	160 351	3,3%	15	1,7%	194 625	5,7%
Amostra	22	31,0%	2 188 856	45,6%	20	2,2%	1 586 781	46,5%
Universo 2019-2020	71	100%	4 795 402	100%	895	100%	3 413 008	100%

Fonte: Listagens fornecidas pela Penafiel Verde, EM e Portal Base

Anexos 5 e 6

⁵⁰ E, no âmbito do mesmo, com o recurso significativo aos procedimentos de ajuste direto simplificado.

2.7.4. Procedimentos pré-contratuais

Atentos os pressupostos enunciados, relativamente à abertura e tramitação do procedimento pré-contratual, da análise efetuada aos processos incluídos na amostra (cuja análise mais detalhada consta dos Anexos 5 e 6), destacam-se as seguintes fragilidades:

- a) Os membros do júri e demais intervenientes⁵¹ na avaliação das propostas não subscreveram a declaração de inexistência de conflitos de interesses⁵².

Em sede de contraditório, a PV indicou estar a dar cumprimento, atualmente, a esta obrigação legal nos procedimentos entretanto abertos, conforme evidências remetidas.

Anexo 8

- b) Em alguns procedimentos de empreitadas de obras públicas⁵³, verificou-se a ausência de exigibilidade de apresentação, com a proposta, de um plano de trabalhos e pagamentos⁵⁴, motivo que seria conducente à exclusão das propostas indevidamente instruídas⁵⁵, passível, assim, de alterar o resultado na escolha do adjudicatário. Estes documentos instrutórios são relevantes para o controlo subsequente da execução da obra e o cálculo da revisão de preços, reforçando a necessidade e pertinência da sua apresentação, atentas as fragilidades a este respeito referenciadas no ponto 2.7.5..
- c) Nos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, constatou-se existir preocupação na aferição do cumprimento dos limites de acumulados das entidades a convidar, nos termos do estabelecido no n.º 2 do artigo 113º do CCP na redação à data vigente⁵⁶, embora nem sempre tal informação figure dos processos ou, quando existente, apresente o devido rigor e exatidão. De qualquer modo, com exceção de uma única situação detetada⁵⁷, não se registaram incumprimentos ao referido normativo legal, considerando isoladamente cada entidade contratada, promovendo-se, pelo menos formalmente, a concorrência nos procedimentos prosseguidos pela PV.

Sem prejuízo do exposto, evidenciaram-se situações em que alguns adjudicatários, ainda que com números de identificação fiscal diferentes (correspondendo, portanto, a empresas com personalidade jurídica distinta) integravam órgãos sociais e/ou de direção/gestão total ou parcialmente coincidentes, e nalguns casos, o mesmo endereço das respetivas sedes sociais que,

⁵¹ Designadamente, no caso dos ajustes diretos, os responsáveis pela avaliação das propostas.

⁵² Nos termos estabelecidos no n.º 5, do artigo 67º do CCP.

⁵³ Como por exemplos, os Processos ConsP 2019-44, 2020-04, 2019-12, 2019-49, 2019-51, 2020-15, 2019-50, 2019-16, 2020-03 e 2020-26.

⁵⁴ Cuja obrigatoriedade resulta da alínea b), do n.º 2, do artigo 57º e artigo 361º do CCP.

⁵⁵ Com fundamento no previsto na alínea b), do n.º 2, do artigo 146º do CCP.

⁵⁶ Anterior à atual redação introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, nos termos da qual se impedia que, no âmbito do procedimento pré-contratual por ajuste direto ou de consulta prévia com base no critério do valor, fosse convidada a mesma entidade a apresentar proposta, cujo valor acumulado já tivesse excedido os limites referidos nas alíneas c) e d) do artigo 19º ou alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20º do CCP, consoante o caso.

⁵⁷ Processo AD 2020-20, que resultou exatamente do pouco rigor na informação anterior recolhida.

se conjuntamente considerados, excediam os acumulados legais e integrariam situação de impedimento⁵⁸, perigando os princípios basilares da contratação pública, da concorrência, da transparência, da igualdade, da imparcialidade e da prossecução do interesse público.

Face à atual redação do artigo 113º e do n.º 3 do artigo 114º do CCP⁵⁹, deverá tal situação ser salvaguardada pela PV nos procedimentos pré-contratuais abrangidos, por imperativo legal agora expressamente estabelecido.

Em sede de contraditório, a PV informou ter implementado, entretanto, a solicitação e verificação das certidões permanentes das entidades convidadas, antes da abertura de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto e de consulta prévia.

Anexo 8

- d) Em alguns procedimentos, não foi promovida a notificação aos concorrentes da apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário e consequente disponibilização para consulta⁶⁰, em incumprimento dos princípios da transparência e da publicidade⁶¹.
- e) Em vários procedimentos, constata-se a omissão da identificação do gestor do contrato no conteúdo do contrato⁶², situação geradora da respetiva nulidade⁶³. Embora na maioria das situações detetadas os contratos já se encontrassem plenamente executados, tornando inútil, no atual momento, a sindicância de tal invalidade, duas situações correspondem a contratos ainda em execução⁶⁴, tendo a PV, em sede de contraditório, informado, anexando as evidências documentais, que foram celebradas adendas aos respetivos contratos, integrando cláusula com a identificação do gestor nos termos legalmente consignados⁶⁵.

Anexo 8

- f) Em alguns contratos de aquisição de bens e serviços, cuja necessidade apresentava caráter de continuidade, verificou-se que os procedimentos tendentes à sua renovação/nova aquisição não foram iniciados em momento que permitisse a sua efetiva conclusão antes da cessação da

⁵⁸ Cf. respetivamente, no âmbito dos procedimentos de empreitadas de obras públicas os adjudicatários dos Processos ConsP 2019-44, 2020-04, 2019-03, 2019-12, 2020-48, os adjudicatários dos Processos ConsP 2019-49, 2019-51 e 2020-15, os adjudicatários dos Processos ConsP 2019-50, 2019-16, 2020-03 e 2020-26, os adjudicatários dos Processos AD 2019-54, 2020-20, 2019-25 e 2019-37 e dos Processos ads_2019 referentes às obras 16 e 17.

⁵⁹ Introduzida pela Lei n.º 30/2021 de 21 de maio, que alarga os impedimentos à consulta/convite a entidades que embora juridicamente distintas sejam especialmente relacionadas entre si, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo.

⁶⁰ De acordo com o previsto no artigo 85º do CCP.

⁶¹ Processos CP 2020-06, CP 2020-11, ConsP 2020-04 e ConsP 2019-03.

⁶² Em incumprimento do previsto na alínea i), do n.º 1 do art.º 96º do CCP.

⁶³ Cf. n.º 7 do artigo 96º do CCP.

⁶⁴ Cf. Processos CP 2019-35 e ConsP 2020-23. A identificação do gestor do contrato é considerada como elemento essencial, sendo a sua ausência sancionada com nulidade, decorrente de invalidade própria do contrato – cf. o previsto nos artigos 284º e 285º do CCP e do artigo 161º do CPA.

⁶⁵ De acordo e com fundamento no previsto nos n.ºs 2 e 5 do artigo 164º do CPA.

vigência dos anteriores⁶⁶, com situações detetadas de formalização “a posteriori” de contratos cujos efeitos já se tinham iniciado⁶⁷.

- g) Ausência de menção expressa à aprovação da minuta do contrato, na deliberação do CA que aprova o relatório final e consequente adjudicação, embora a data de tal deliberação conste do clausulado do contrato escrito⁶⁸.
- h) Atrasos significativos e, em algumas situações omissão, da publicitação da formação e celebração dos contratos públicos no Portal Base⁶⁹, incumprindo o regime legal aplicável⁷⁰ e colocando em causa os princípios da publicidade e da transparência.
- i) Recurso indevido e injustificado a procedimento excecional de ajuste direto simplificado⁷¹ ao abrigo da legislação especial COVID⁷², sem que resulte fundamentado e evidenciado que o objeto deste contrato visa a “*prevenção, contenção, mitigação ou tratamento da epidemia por COVID-19, bem como à reposição da normalidade na sequência da mesma*”⁷³. Refira-se, aliás, atento o valor do contrato celebrado que a PV poderia ter recorrido ao ajuste direto, regime normal, com a respetiva publicitação no Portal Base.
- j) Previsão no caderno de encargos (e efetiva aplicação em sede de execução) de compensações pelo bom cumprimento das obrigações contratuais previstas no contrato, sem que tal possibilidade encontre fundamento legal no CCP⁷⁴. Sem prejuízo disso, mesmo que no limite, se admitisse tal previsão, o valor do contrato a celebrar, para efeitos de escolha do procedimento pré-contratual, teria que ter em consideração o benefício económico máximo⁷⁵, incluindo, assim tais compensações⁷⁶.

A presente situação coloca em causa os princípios da transparência, concorrência e legalidade, carecendo de ser objeto de correção em procedimentos futuros e, caso ainda seja tempestivo, nos que se encontram em curso, por parte da PV.

Anexos 5 e 6

⁶⁶ Processos CP 2019-06, AD 2019-01, e AD 2020-07.

⁶⁷ Processos AD 2019-01 e AD 2020-07.

⁶⁸ Cf. alínea b), do n.º 1 e n.º 7 do art.º 96º do CCP.

⁶⁹ Exemplos: Proc. CP 2019-35, Proc. CP 2020-10, Proc. CP 2020-11, Proc. ConsP 2020-26, Proc. AD 2020-20, Proc. AD 2020-32.

⁷⁰ De acordo com o previsto nos artigos 127º e 465º do CCP e artigos 7º e 8º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

⁷¹ Processo ads REQ 291/2020, tendo como objeto a reparação de dois grupos de bombagem no valor pago de 19 154 euros.

⁷² Cf. n.º 2, do artigo 2º, do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março.

⁷³ Cf. n.º 2, do artigo 1º, do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março.

⁷⁴ O CCP, no artigo 301º, apenas prevê prémios por cumprimento antecipado – cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 33/2010-12.Out.2010 - 1ª S/SS (Processo n.º 831/2010) disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2010/ac033-2010-1sss.pdf>.

⁷⁵ Cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 17º do CCP.

⁷⁶ Situação verificada nos Processos AD 2019-01 e AD 2020-07, sendo que, no primeiro caso, aliás, por força das compensações pagas, o valor pago ultrapassou o limite de 20 000 euros que fundamentou a escolha, *ab initio*, do procedimento de ajuste direto.

Em sede de contraditório, a PV indicou que a inclusão de cláusulas no caderno de encargos, sem enquadramento legal, será objeto de devida ponderação em procedimentos futuros. A resposta da PV afigura-se algo ambígua quanto ao efetivo acolhimento da fragilidade apontada, reiterando-se o anteriormente expandido quanto à premência de correção da ilegalidade assinalada nos procedimentos abertos pela entidade.

Anexo 8

2.7.5. Execução física e financeira

Relativamente à execução física e financeira dos contratos públicos celebrados pela PV⁷⁷, da análise efetuada aos processos da amostra (cuja análise mais detalhada consta dos Anexos 5 e 6), suscitam-se as seguintes considerações:

- a) A fiscalização da execução dos trabalhos de empreitada ficou a cargo dos técnicos da PV, mas não foi efetuada a designação expressa do responsável pela fiscalização da obra no processo⁷⁸, estando a evidência da sua intervenção suportada, essencialmente nos autos de medição. A informação relativa ao desenvolvimento da execução da obra não está organizada de forma sistematizada e sequencial, designadamente através de relatórios da fiscalização sobre o estado e a evolução da execução física e financeira de cada obra e eventuais vicissitudes, alterações ou outros eventos significativos ocorridos no desenvolvimento dos respetivos trabalhos nem suportada de forma expressiva no livro de obra (quando existe), em contravenção com os poderes/deveres de fiscalização do dono de obra⁷⁹ e dos princípios da transparência, da legalidade, da prossecução do interesse público na execução do contrato (artigo 1º-A CCP).

Segundo esclarecimentos prestados, a informação sobre a execução das obras é prestada informalmente pelos técnicos em reuniões periódicas com o CA, o que não dá cumprimento aos normativos legais invocados e não promove a transparência dos procedimentos.

- b) Incumprimento reiterado e expressivo, em algumas empreitadas, dos prazos de execução estabelecidos, sem que qualquer justificação devidamente sustentada resulte dos elementos do processo e, mesmo quando apresentados pedidos de prorrogação por parte dos empreiteiros, sem qualquer evidência de aferição da respetiva adequabilidade e proporcionalidade pelos técnicos responsáveis pela fiscalização, nem da respetiva autorização por parte do CA⁸⁰.

Em sede de contraditório, a Presidente do CA da PV indicou estar a sensibilizar os seus colaboradores para uma melhor monitorização da execução dos contratos, designadamente com aplicação de sanções contratuais em casos de incumprimento.

Anexo 8

⁷⁷ Reguladas na Parte III do CCP.

⁷⁸ Em incumprimento do n.º 2 do artigo 344º do CCP.

⁷⁹ Cf. artigos 302º e ss. do CCP.

⁸⁰ Salienta-se, assim, a relevância da fixação de prazos adequados às obras a executar, *ab initio*, sob pena de (e face à não oposição aos pedidos de prorrogação apresentados em vários processos analisados) se desvirtuar/defraudar a efetiva concorrência, por um cumprimento de contrato diferente do que foi adjudicado, em preterição dos demais interessados.

- c) Atraso ou omissão de publicitação dos relatórios finais de obra/relatórios de execução do contrato⁸¹.
- d) Algumas situações de incumprimento, em média, do prazo contratual de pagamento estabelecido.
- e) A forma de cálculo de revisão de preços em alguns processos de empreitadas não está suportada, ou pelo menos, não foi apresentado o plano de pagamentos que lhe se serve de referencial⁸², a que acresce o atraso na execução das obras e das prorrogação autorizadas sem aferição/imputação de responsabilidade na sua origem⁸³, que, embora nos processos analisados não tenha originado qualquer pagamento, carece de correção para futuro por parte da PV face ao carácter obrigatório de tal cálculo⁸⁴ e respetivos critérios legais aplicáveis.

Anexos 5 e 6

2.7.6. Contrato de fornecimento de energia elétrica

No seguimento de procedimento de concurso público com publicidade internacional (Processo n.º 2020-10) a PV contratou o fornecimento de energia elétrica de média e baixa tensão com a Gás Natural comercializadora, SA – Sucursal em Portugal, conforme contrato celebrado a 28/07/2020, pelo valor de 372 619,45 euros⁸⁵, atentos os preços unitários contratualizados e com um prazo de vigência previsto até 28/07/2021, que não foi publicitado, até à elaboração do presente documento, no Portal Base.

A abertura de novo procedimento visando o fornecimento de energia elétrica apenas foi providenciada a 03/08/2021, a que se seguiram mais dois procedimentos⁸⁶ que foram anulados atenta a ausência de apresentação de propostas compatíveis com o preço base estabelecido.

Entretanto, e sem que qualquer fundamentação ou justificação conste dos elementos do processo fornecido, foram subscritos pela Presidente do CA dois aditamentos ao contrato inicial, a 01/09/2021 e a 03/12/2021, visando assegurar o fornecimento de energia elétrica desde 29/07/2021, com posterior aprovação pelo CA em deliberações de 10/09/2021 e 9/12/2021. No 1º aditamento foram alterados os preços unitários de referência, com base num email do fornecedor de 18/08/2021, que indicava os novos preços a praticar, dos quais resultavam aumentos significativos, que variavam entre 136% e 252%.

Da análise efetuada ao referido contrato, realçam-se os seguintes aspetos:

- a) O 1º aditamento foi celebrado e aprovado, já após o término do prazo de vigência do contrato, não estando evidenciado nem demonstrado (nem sequer expressamente assumido) que se encontravam reunidos os requisitos legais para atribuição de efeitos retroativos⁸⁷.

⁸¹ Cf. artigos 402º e 465º do CCP e artigo 8º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

⁸² Cf. artigo 4º do DL n.º 6/2004, de 6 de janeiro.

⁸³ Cf. artigo 13º do DL n.º 6/2004, de 6 de janeiro.

⁸⁴ Cf. n.º 2 do artigo 1º do DL n.º 6/2004 e artigo 382º do CCP.

⁸⁵ A que acresce imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e tarifas de acesso fixadas pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE).

⁸⁶ Até à data de análise em sede de auditoria.

⁸⁷ Nos termos do previsto no artigo 287º do CCP.

No contraditório apresentado, é alegado que apesar de não constar formalmente, resulta claro que as partes “*manifestaram inequivocamente a intenção*” de atribuir efeito retroativo ao aditamento, argumento que, no entanto, em nada contraria o apurado porque a PV continua a não apresentar qualquer fundamentação quanto à integração dos requisitos legais que possibilitam a atribuição de efeitos retroativos dos aditamentos ao contrato. De facto, não basta a mera intenção de atribuição de efeitos retroativos, a mesma tem que ser expressa e especialmente fundamentada e integrada nos termos do CCP.

Anexo 8

- b)** Os aditamentos foram subscritos pela Presidente do CA e só depois aprovados pelo CA, após a sua efetiva produção de efeitos, sem qualquer fundamentação e integração prévias, sendo as despesas daí decorrentes assumidas antes da respetiva autorização pelo órgão competente e do registo de cabimento e compromisso orçamental, configurando violação de normas financeiras. Foram apurados os valores pagos de 378 323 euros e 330 509 euros⁸⁸, correspondentes ao 1º e 2º aditamentos, respetivamente.

No âmbito do contraditório apresentado é alegado que as datas que constam dos aditamentos correspondem à data de elaboração dos documentos, que por lapso não foram alteradas e não às datas em que foram celebrados, em momento posterior às respetivas aprovações pelo CA, sem, no entanto, remeter qualquer evidência.

É ainda referido que, quanto aos preços unitários dos aditamentos, a aceitação dos preços praticados foi baseada nos cálculos efetuados pelo gestor de contrato⁸⁹.

Os esclarecimentos agora prestados em nada alteram os factos apurados, designadamente quanto à ausência de fundamentação e integração prévias dos aditamentos e à respetiva produção de efeitos, anterior à aprovação do CA e correspondente assunção e autorização das respetivas despesas.

Anexo 8

- c)** A menção, como causa justificativa da prorrogação do contrato através dos aditamentos aprovados, da abertura e subsequente não adjudicação de novos procedimentos visando assegurar a prestação do serviços, apenas consta do 2º aditamento, mas fica prejudicada quando se verifica que o impulso para a abertura de um novo procedimento para o efeito só ocorreu após o término previsto para a execução do contrato, não tendo a PV atuado como entidade diligente. Em sede de contraditório, foram expendidas justificações para a não promoção atempada de novo procedimento para fornecimento de energia elétrica (constrangimentos decorrentes de férias do pessoal e dos membros do CA e situações de baixa por doença), alegando que a abertura de concurso público foi proposta pelos serviços a 09/07/2021, mas apenas formalizada a 03/08/2021.

Anexo 8

⁸⁸ A que acresce IVA e tarifas de acesso fixadas pela ERSE.

⁸⁹ Conforme documentos juntos ao contraditório, sem data e sem subscritor identificado e que não constavam do processo em apreço, nem foram fornecidos no seguimento dos vários pedidos efetuados por esta Autoridade de Auditoria em sede de execução da auditoria.

No entanto, a argumentação expendida não procede, pois face ao término do contrato de fornecimento em vigor (previsto para 28/07/2021), à necessidade de abertura de novo procedimento por concurso público e aos prazos procedimentais e formalismos legalmente estipulados na tramitação do concurso público, no momento em que foi feita a proposta pelos serviços (09/07/2021) já não era possível a conclusão atempada do procedimento (até 28/07/2021), o que evidencia uma atuação não diligente nesta matéria.

d) Ainda que, no limite, se considerasse possível atribuir eficácia retroativa aos designados aditamentos aprovados (atenta a essencialidade do fornecimento de energia elétrica para assegurar o serviço público prestado pela PV aos cidadãos e a prossecução do interesse público) e a possível integração como modificações objetivas ao contrato⁹⁰, suscitam-se os seguintes óbices:

- ✓ Inexistência de fundamentação e respetiva integração legal face ao artigo 312º do CCP⁹¹;
- ✓ Aumento significativo do preço contratual inicial de referência, passível de integrar uma modificação substancial do contrato, prejudicando a sua integração no n.º 2 do artigo 313º do CCP e a consequente possibilidade de modificação contratual por esta via;
- ✓ Atuação não diligente da entidade adjudicante, face ao término previsível do contrato inicial, na promoção atempada e oportuna de novo procedimento pré-contratual para fornecimento de energia, com acréscimo de preços unitários superior a 50% (n.º 3 do artigo 313º e artigo 454º do CCP);
- ✓ Omissão de publicitação das modificações no Portal Base e no Jornal Oficial da União Europeia (artigo 315º do CCP), afetando a eficácia dos aditamentos e a legalidade dos pagamentos efetuados em sequência.

Desta forma, os designados aditamentos teriam que ser integrados através da realização de novos procedimentos de formação de contratos e devidamente publicitados, não obstante, atento os respetivos valores individuais serem inferiores aos limiares comunitários, a aplicação flexível da Parte II do CCP à Penafiel Verde, EM, como entidade adjudicante que atua num setor especial (cf. ponto 2.7. 1.).

Assim, a conduta prosseguida pela PV não assegurou devidamente o cumprimento dos princípios da publicidade, da concorrência, da transparência e da prossecução do interesse público, plasmados no artigo 1º-A do CCP a que se encontra vinculada na formação e execução dos contratos públicos por si celebrados, situação que é suscetível de gerar responsabilidade de natureza financeira sancionatória, imputável [REDACTED] nos termos do disposto nas alíneas b) e l), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC⁹², a apurar pelo Ministério Público junto do Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências específicas.

Anexos 6 e 7

⁹⁰ Nos termos preconizados nos artigos 311º e ss. e 454º do CCP, já com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, atenta a alínea b), do n.º 2 do artigo 27º do referido diploma legal quanto à aplicação da lei no tempo, aplicável ao caso concreto.

⁹¹ Norma que prevê os fundamentos da modificação do contrato.

⁹² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

2.8. Controlo interno e PGRIC

2.8.1. A PV não tem um departamento ou serviço específico para realização da função de controlo interno (CI) nem uma norma ou regulamento de CI escrito, embora no seu Manual de Descrição de Funções⁹³ esteja definida uma Unidade de Controlo e Gestão, criada em abril de 2022, e tenha sido designado o respetivo responsável⁹⁴, que atua apenas na área operacional da empresa. Segundo os serviços, a função de controlo interno encontra-se integrada na unidade de segurança no trabalho e qualidade não havendo evidências que esta tenha desenvolvido alguma atividade no âmbito das matérias objeto da presente auditoria.

No contraditório, a PV comunicou que *“Já está a ser objeto de avaliação por parte do Conselho de Administração a decisão de criação de um serviço/unidade orgânica ou nomear uma pessoa responsável pela função de controlo interno”*.

Anexo 8

Neste contexto de ausência de formalização de regras e procedimentos, não obstante as boas práticas existentes na empresa⁹⁵, foram identificadas algumas fragilidades:

- ✓ Inexistência de regulamento de inventário e cadastro ou normas sobre os procedimentos a adotar, designadamente, quanto à definição de competências para a venda de bens obsoletos, abate ou regularização de divergências entre os registos contabilísticos e os efetivamente existentes;
- ✓ Não são efetuados seguros dos bens de investimento, designadamente das infraestruturas de saneamento⁹⁶;
- ✓ Não são efetuadas reconciliações periódicas das contas a receber a pagar nem são analisadas as situações suscetíveis de levarem à constituição de imparidades e provisões para riscos e encargos;
- ✓ Falta de fiabilidade e insuficiências na informação prestada, quer quanto à identificação e formalização das relações contratuais estabelecidas entre a PV e o MP, quer na identificação dos procedimentos pré-contratuais de contratação pública celebrados e acumulados por adjudicatário;
- ✓ Insuficiências no planeamento atempado das necessidades, de modo a concentrar a contratação ao mínimo de procedimentos, reduzindo ao máximo as aquisições avulsas e, na gestão da aquisição de bens e serviços que apresentam caráter de continuidade, promover uma gestão que permita que os procedimentos tendentes à sua renovação/nova aquisição sejam iniciados em momento que permita a sua efetiva conclusão antes da cessação da vigência dos anteriores;
- ✓ Inexistência de mecanismos para controlo da proibição legal de convidar a mesma entidade ou entidades que, embora jurídica e fiscalmente sejam distintas, devam ser tratadas como sendo a

⁹³ Aprovado pelo Conselho de Administração em 7 de abril de 2022.

⁹⁴ Carlos Magalhães.

⁹⁵ No âmbito da contratação pública regista-se por exemplo um documento orientador “PQ 10/2” de 2018, descritivo da metodologia associada ao processamento das compras de materiais, bem como da avaliação de fornecedores.

⁹⁶ Apesar de existirem seguros que abrangem os eventuais impactos ambientais que decorram da atividade.

mesma entidade para efeitos do artigo 113º do CCP;

- ✓ Omissões e atrasos na publicitação da formação e execução de contratos públicos no Portal Base, em detrimento da transparência da atividade desenvolvida;
- ✓ Insuficiências e dispersão da informação sobre o acompanhamento e fiscalização da execução das empreitadas de obras públicas.

Realce-se, todavia, que os testes realizados à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas não evidenciaram correções materialmente relevantes nem colocam em causa a fiabilidade da mesma (cf. ponto 2.5.1.).

Salientamos, ainda, que no domínio da captação e abastecimento de água e tratamento de águas residuais urbanas, a PV tem procedimentos definidos, usa a norma NP EN ISSO 9001 e efetua auditorias de conformidade.

2.8.2. A PV elaborou o PGRIC, de acordo com o previsto na Recomendação n.º 1/2009, do Conselho da Prevenção da Corrupção (CPC), em 29 de março de 2010, mas não o tinha remetido a nenhuma das entidades previstas naquela Recomendação⁹⁷, tendo, no âmbito do contraditório, evidenciado que, entretanto, já foi *“comunicado, nos termos legais, às respetivas entidades”*.

Anexo 8

O plano identifica os riscos e medidas a adotar quer ao nível organizativo (formação de quadros e sistema de controlo interno) quer quanto à contratação pública⁹⁸, mas a sua estrutura não inclui a avaliação do grau de risco nem da gravidade da consequência da sua ocorrência.

Até ao momento, o referido documento não sofreu qualquer atualização nem adaptação às mudanças legislativas entretanto verificadas, designadamente, ao RJAELPL e ao CCP, nem acomodou as sucessivas recomendações emanadas pelo CPC, designadamente as relativas aos riscos associados às funções exercidas pela direção de topo da empresa à contratação Pública⁹⁹.

O PGRIC foi objeto de monitorização e elaborado o respetivo relatório nos anos de 2019 e 2020¹⁰⁰, apresentando em cada ano uma taxa de execução das medidas de, respetivamente, 55% e 63% , estando em curso a sua primeira revisão, a qual deverá incorporar as necessárias alterações e adaptações, com destaque para o atual Regime Geral da Prevenção da Corrupção aprovado em Anexo ao DL n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, tendo já elaborado o código de ética e conduta, mas ainda não dispõe de plano de formação nem está designado o responsável do quadro normativo.

⁹⁷ Designadamente, ao Tribunal de Contas e à IGF – Autoridade de Auditoria, nem ao CPC.

⁹⁸ De referir, aliás, que não obstante a pertinência de algumas das medidas previstas no âmbito da contratação pública, como por exemplo a existência de justificação técnica para pedidos de alteração de prazos contratuais de execução e de relatórios periódicos de cumprimento do contrato, tais práticas não resultam evidenciadas nos processos analisados.

⁹⁹ Recomendações de 07/01/2015 e de 02/10/2019.

¹⁰⁰ Embora nenhum dos relatórios esteja assinado nem existam elementos relativos à data da sua realização e aprovação.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Presidente do Conselho de Administração da Penafiel Verde, EM são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. A atividade desenvolvida pela PV tem vindo a ser exercida sem que se encontre legitimamente habilitada e mandatada para o efeito, uma vez que o contrato de gestão delegada entre a PV e o MP não se encontra formalizado, pelo que todas as relações contratuais, incluindo as financeiras, estabelecidas nesse âmbito, são inválidas, por nulidade, afetando a legalidade do exercício da atividade pela PV ao longo dos anos. Atenta a gravidade dos efeitos daí decorrentes, o decurso do tempo e, designadamente, os princípios da proporcionalidade, proteção da confiança e da boa fé, são passíveis de ser salvaguardadas as situações de facto já ocorridas (n.º 3 do artigo 162.º do CPA), urgindo, no entanto, a formalização célere do referido contrato (vd. ponto 2.2).</p>	<p>R1. Concluir, com a máxima brevidade possível, a formalização do contrato de gestão delegada com o MP.</p>
<p>C2. Os contratos-programa celebrados entre a PV e o MP não foram enviados à IGF-Autoridade de Auditoria nem ao Tribunal de Contas, nem foi emitido o parecer prévio do Fiscal Único. Acresce que o respetivo clausulado não prevê quaisquer medidas sancionatórias em situação de eventual incumprimento das obrigações (vd. ponto 2.3).</p>	<p>R2. Futuros contratos-programa outorgados devem ser precedidos do parecer do fiscal único e enviados, de forma tempestiva, a esta Autoridade de Auditoria e ao Tribunal de Contas e devem conter normas com penalidades previstas para situações de incumprimento.</p>
<p>C3. O protocolo pela utilização dos bens, equipamentos e infraestruturas para o exercício das competências de fornecimento de água e saneamento prevê uma retribuição anual de 1,2 M€ ao Município, mas admite que este montante possa ser alterado por acordo entre as partes, o que tem vindo a acontecer mediante sua a redução substancial. Esta situação pode configurar um subsídio encapotado e distorcer os resultados dos indicadores de dissolução previstos no quadro legal (vd. ponto 2.4).</p>	<p>R3. A atribuição, pelo MP, de qualquer apoio financeiro a atividade da empresa deve ser devidamente fundamentada em contrato-programa de acordo com o RJAEPL.</p>
<p>C4. Os exigíveis contratos de gestão apenas foram celebrados, com cada um dos atuais administradores da PV, após a realização da presente auditoria, largamente ultrapassado o prazo previsto no Estatuto do Gestor Público. Acresce que os referidos gestores enviaram, de forma intempestiva, à IGF – Autoridade de Auditoria, a informação prevista no n.º 9 do artigo</p>	<p>R4. Celebrar tempestivamente os contratos de gestão com cada um dos administradores, quando legalmente exigíveis.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>22º daquele Estatuto e no n.º 22 da RCM n.º 49/2007, de 28 de março (vd. ponto 2.6).</p>	
<p>C5. Na fase pré-contratual dos procedimentos de contratação pública, verificaram-se irregularidades e desconformidades face ao CCP, realçando-se a omissão de declaração de inexistência de conflitos de interesses pelos membros do júri, a falta de exigibilidade e consequente não apresentação de plano de trabalhos e de plano de pagamentos na instrução de propostas nas empreitadas, a omissão e/ou atraso na publicitação de documentos de habilitação e contratos celebrados ou inclusão de cláusulas no caderno de encargos sem enquadramento legal (vd. ponto 2.7.4).</p>	<p>R5. Nos procedimentos pré-contratuais da contratação pública, assegurar a devida apresentação de declarações de inexistência de conflitos de interesses pelos membros do júri, garantir a conformidade legal das peças do procedimento designadamente quanto aos documentos instrutórios das propostas e promover a adequada e atempada publicitação da informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos.</p>
<p>C6. Omissão de identificação do gestor do contrato em vários contratos de empreitadas e de compras públicas. Não obstante a maioria das situações corresponderem a contratos já executados, tornando inútil a sindicância de tal invalidade, duas das situações detetadas (Processos CP 2019-35 e ConsP 2020-23) correspondem a contratos ainda em execução, situações, entretanto, regularizadas com a celebração de adendas aos referidos contratos (vd. ponto 2.7.4., alínea e)).</p>	<p>R6. Nomear o(s) gestor(es) dos contratos públicos em cumprimento do CCP, sob pena de nulidade.</p>
<p>C7. Detetadas várias irregularidades e incumprimentos legais na execução dos contratos de empreitadas e compras públicas, designadamente com insuficiências na organização e suporte documental da efetiva fiscalização das empreitadas, na aferição e controlo dos desvios recorrentes dos prazos de execução contratualmente estabelecidos e na elaboração e publicitação dos relatórios finais de obra/relatórios de execução (vd. ponto 2.7.5.).</p>	<p>R7. Reforçar as medidas de controlo da execução de contratos públicos, em particular, em termos de fiscalização e controlo dos prazos de execução nas empreitadas de obras públicas, que devem ser evidenciadas nos respetivos processos, promovendo a transparência, a publicidade e a prossecução do interesse público na execução contratual.</p>
<p>C8. O contrato de fornecimento de energia elétrica, celebrado a 28/07/2020, para vigorar por um ano, no valor de 372 619,45 euros, foi objeto de 2 prorrogações contratuais, formalizadas e aprovadas já após o término da sua vigência, com aumento substancial dos preços unitários acordados. Acresce que não existe fundamentação nem a devida integração no regime da modificação objetiva contratual do CCP e com omissão de publicitação no Portal Base, suscitando a respetiva necessidade legal de integração através da realização de novos procedimentais pré-contratuais.</p>	<p>R8. Nos contratos públicos e perante a ocorrência de eventuais vicissitudes na sua execução, fundamentar e integrar fática e legalmente eventuais modificações contratuais, assegurando e evidenciando o cumprimento dos princípios da publicidade dos contratos e respetivos aditamentos, assim como da legalidade, transparência e da prossecução do interesse público.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>Tal situação, imputável [REDACTED] [REDACTED] é suscetível de gerar responsabilidade de natureza financeira sancionatória (vd. ponto 2.7.6.).</p>	
<p>C9. A PV não dispõe de uma norma ou regulamento de controlo interno nem tem um departamento ou serviço específico que realize aquela função.</p> <p>Embora tenha procedido à elaboração do PGRIC não o remeteu a nenhuma das entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do CPC. Este plano não teve qualquer atualização nem adaptação às mudanças legislativas, entretanto verificadas, designadamente, ao RJAEPL e ao CCP, nem acomodou as sucessivas recomendações emanadas pelo CPC (vd. ponto 2.8.2.)</p>	<p>R9. Elaborar uma norma ou regulamento de Controlo interno e designar um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno que promova, designadamente, a atualização do PGRIC enquadrado no conjunto de mecanismos a implementar no âmbito do Regime Geral da Prevenção da Corrupção.</p>
<p>C10. O sistema de controlo interno apresenta várias fragilidades de que se destacam (vd. ponto 2.8.1.):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ausência de regulamentação da inventariação e cadastro de bens e de seguros dos bens de investimento; b) Insuficiências na informação relativa às relações contratuais entre a PV e MP e nas relações contratuais com as entidades adjudicatárias nos contratos públicos; c) Planeamento insuficiente e não atempado das necessidades, potenciando as aquisições avulsas e não assegurando uma gestão adequada dos contratos relativos a necessidades de carácter continuado; d) Dispersão e insuficiência da informação sobre o acompanhamento e fiscalização da execução das empreitadas de obras públicas. 	<p>R10. A PV deve promover o planeamento, a transparência e fiabilidade nas várias vertentes da sua atuação, assegurando e reforçando um adequado controlo interno designadamente ao:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Regulamentar a inventariação e cadastro de bens e segurar os bens de investimento; b) Melhorar a qualidade da informação relativa às relações contratuais da PV com entidades terceiras, assegurando a respetiva publicitação sempre que legalmente estabelecida; c) Criar mecanismos para controlo da proibição legal de convidar a mesma entidade ou entidades que, embora jurídica e fiscalmente distintas, devam ser tratadas como sendo a mesma entidade para efeitos do artigo 113º do CCP; d) Promover um planeamento atempado das necessidades, mitigando as aquisições avulsas e assegurando a continuidade temporal de contratos que visam satisfazer necessidades de carácter continuado; e) Organizar e formalizar a informação relativa ao acompanhamento e fiscalização da execução das empreitadas de obras públicas.

4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no Ponto 3.1, propomos:

4.1. A submissão do presente relatório e anexos a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, ao abrigo da delegação de competências prevista no Despacho 7473/2022, do Senhor Ministro das Finanças,

de 3 de junho, publicado no Diário da República, 2ª série, de 14 de junho, com sugestão de envio ao Gabinete de Sua Exa. a Ministra da Coesão Territorial;

4.2. Em caso de concordância, o envio do relatório e anexos à Senhora Presidente do CA da Penafiel Verde, pela IGF-Autoridade de Auditoria, a qual, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas.

O presente trabalho foi realizado pelos Inspetores Amílcar Salomão Pires Salgado e Daniela Regina Amorim de Bastos sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora Paula Idalina Garcia Duarte.

À consideração superior,

A Inspetora

DANIELA
REGINA
AMORIM DE
BASTOS
2022.11.04
09:48:42 Z

O Inspetor

Digitally
signed by
Amílcar
Salomão
Pires Salgado
Date:
2022.11.04
10:00:47 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Resumo da reconciliação
Anexo 2	Balanços corrigidos, evolução, demonstrações de resultados e indicadores financeiros
Anexo 3	Contratos celebrados entre o MP e a PV
Anexo 4	Despesa com contratação pública
Anexo 5	Empreitadas de obras públicas
Anexo 6	Aquisições de bens e serviços
Anexo 7	Processo n.º 2020/10 – Contrato de fornecimento de energia elétrica
Anexo 8	Contraditório institucional – Notificação e resposta da entidade auditada
Anexo 9	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional
