



Empreendimentos de obras públicas

Auditoria de seguimento às recomendações
formuladas no Relatório nº17/2009-2.ª Secção







*Auditoria de seguimento às recomendações formuladas
no Relatório n.º17/2009-2.ª Secção*

Empreendimentos de obras públicas

Janeiro 2015



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Liliana Soares
Selma Rebêlo

COORDENAÇÃO GERAL

António Garcia
(Auditor Coordenador do DA IX)
Maria Botelho dos Santos
(Auditora Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*Este Relatório de Auditoria está
disponível no sítio do Tribunal de Contas
www.tcontas.pt*

*Para mais informações sobre o Tribunal
de Contas contacte:*

TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Tel: 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt





COMPOSIÇÃO DA 2.^a SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

III Vista ao Ministério Público, Decisão, Destinatários e Publicidade

IV Anexos







ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1.	ENQUADRAMENTO	3
2.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	3
3.	CONCLUSÕES.....	4
4.	RECOMENDAÇÕES.....	6
II	CORPO DO RELATÓRIO	7
5.	INTRODUÇÃO	7
5.1.	Enquadramento	7
5.2.	Principais conclusões da auditoria às derrapagens das obras públicas	8
6.	OBJETIVOS E METODOLOGIAS	9
7.	APRECIÇÃO DO GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	9
7.1.	Apreciação global.....	9
7.2.	Apreciação por recomendação	12
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE	27
8.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	27
9.	DECISÃO	27
10.	DESTINATÁRIOS.....	27
11.	PUBLICIDADE	27





ÍNDICE QUADROS

Quadro 1- Relatórios de auditoria às “derrapagens nas obras públicas”	7
Quadro 2- Grau de acolhimento das recomendações	10
Quadro 3- Grau de acolhimento das recomendações (por temas)	10



SIGLAS e GLOSSÁRIO

ACB	Análise Custo-Benefício
CCP	Código dos Contratos Públicos
DR	Diário da República
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
InCI	Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
OOP	Observatório das Obras Públicas
ProNIC	Protocolo de Normalização da Informação Técnica na Construção
RA	Recomendação Acolhida
RAP	Recomendação Acolhida Parcialmente
RNA	Recomendação Não Acolhida
TC	Tribunal de Contas
SE	Recomendação Sem Efeito
SEE	Setor Empresarial do Estado
SI	Recomendação Sem Informação
UTAP	Unidade Técnica de de Acompanhamento de Projetos
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. ENQUADRAMENTO

1. A auditoria temática do Tribunal de Contas às “Derrapagens nas obras públicas”, que incidiu sobre cinco obras públicas promovidas por entidades do Setor Empresarial do Estado e que tiveram por base o regime de contratação pública anterior¹ ao Código dos Contratos Públicos-CCP², deu lugar à publicação de seis relatórios de auditoria, divulgados entre 2008 e 2009³.
2. No âmbito daquela auditoria foram formuladas 27 recomendações, que constam do Relatório de Auditoria nº 17/2009 - 2ª Secção - “Auditoria a empreendimentos de obras públicas por gestão direta. Conclusões e Recomendações do Tribunal de Contas”.
3. Aquelas recomendações emanaram, mormente, da constatação de que a execução financeira dos contratos havia ultrapassado os valores contratuais entre 25% e 295% e de que os prazos de execução das obras haviam sido excedidos em 1,4 a 4,6 anos.
4. O presente relatório espelha os resultados da auditoria de seguimento ao acolhimento das recomendações formuladas naquele relatório de 2009.

2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

5. Nos termos da Lei n.º 98/97⁴, de 26 de agosto, que vincula o Tribunal de Contas ao princípio do contraditório, o juiz relator do processo enviou, oportunamente, às entidades abaixo indicadas, o relato com os resultados e projeto de conclusões da auditoria de seguimento, para que, querendo-o, se pronunciassem sobre o mesmo.
 - Ministra de Estado e das Finanças.
 - Ministro da Economia.
 - Bastonário da Ordem dos Engenheiros.
6. As respostas recebidas foram analisadas e ponderadas pelo Tribunal e, em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito, foram tidas em conta na redação final deste relatório. Destaca-se que a Ordem dos Engenheiros, nas suas alegações, refere-se ao «(...) bem elaborado relatório em que diversas das Recomendações nele contidas são, no essencial, coincidentes com as que a Ordem dos Engenheiros tem vindo a tornar públicas».
7. O Tribunal entende, ainda, fazer figurar, em anexo a este relatório, e dele fazendo parte integrante, as respostas que recebeu e dar-lhes a mesma publicidade que a este documento, tendo em vista contribuir para o mais amplo esclarecimento da opinião pública e dos contribuintes.

¹ Para empreitadas: Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, publicado no DR n.º 51, I Série-A, de 2 de março. Para locação e aquisição de bens e serviços: Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

² Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, publicado no DR n.º 20, I Série-A, de 29 de janeiro.

³ Relatórios divulgados em <http://www.tcontas.pt>.

⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.



3. CONCLUSÕES

8. ■ Das 27 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, 13 estão acolhidas (48%), sendo que, destas, oito foram totalmente acolhidas (30%) e cinco tiveram um acolhimento parcial (19%). Mais se apurou que 13 recomendações não foram acolhidas (48%) e que não existe informação sobre o acolhimento de uma recomendação (4%).
9. ■ A entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos – CCP constituiu o fator mais determinante para o acolhimento daquelas recomendações do Tribunal.
10. ■ Identificou-se uma melhoria dos sistemas de informação e do seu conteúdo, quer em termos de gestão, quer no que respeita à uniformização dos procedimentos e divulgação de dados sobre contratação pública, apesar de se considerar que o conteúdo é ainda embrionário e, conseqüentemente, insuficiente. Esta insuficiência verifica-se, sobretudo, ao nível da adequada interpretação das normas e divulgação de boas práticas que são duas das principais soluções para a uniformização e para a garantia da legalidade dos procedimentos.
11. No que respeita à informação de gestão, salienta-se que foi criado um sistema de reporte de informação de gestão e contabilística das entidades do Setor Empresarial do Estado para com a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, criada em 2014, cujo conteúdo obrigatório está prédefinido e que, a ser respeitado, permitirá ao Governo ter informação atual e intervir atempadamente.
12. Quanto à informação sobre contratação, é de salientar a existência do Portal dos Contratos Públicos - BASE, que agrega informação sobre contratação pública, seja ela estatística, legislativa ou interpretativa, incluindo as plataformas eletrónicas de procedimentos contratuais. Esta informação é trabalhada e divulgada pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC), e pelo Observatório da Obras Públicas (OOP), criado em 2008, que também promovem eventos para a discussão e partilha de questões sobre a contratação pública, no sentido de recolher contributos para uma melhoria dos procedimentos.
13. Apesar de o Portal BASE-Sistema de Informação dos Contratos Públicos ainda carecer de enriquecimento para dar resposta aos problemas de aplicação do respetivo Código, já foi destacado pela Comissão Europeia⁵ como um instrumento de poupança em sede de procedimento de contratação e foi premiado⁶ pela International Data Corporation - IDC⁷ com um prémio CIO⁸ Awards 2013⁹.
14. ■ O Tribunal considera que persistem os seguintes problemas que carecem de solução com vista a contribuir para a correção da ocorrência de desvios financeiros e físicos nas obras públicas.

PLANEAMENTO DEFICIENTE DAS OBRAS PÚBLICAS

15. Muitas das causas de derrapagem de obras públicas, identificadas na auditoria antes referida, estão ligadas a um planeamento deficiente. Dessas causas constam as alterações (*lacto sensu*) dos trabalhos devidas a erros e omissões de projeto, trabalhos a mais, circunstâncias imprevistas, trabalhos de oportunidade (“já agora acrescenta-se”) e também as conseqüentes interrupções de trabalhos e as alterações aos projetos e aos processos construtivos.

5 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre “*Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública*”, Bruxelas, 26.6.2013.

6 Prémio atribuído ao Instituto de Construção e Imobiliário, pela « Nova versão do Sistema de Informação dos Contratos Públicos – Portal BASE (...)» implementada entre janeiro e outubro de 2012.

7 A IDC é umas das empresas de referência mundial na área de “market intelligence”, serviços de consultoria e organização de eventos para os mercados das Tecnologias de Informação, Telecomunicações e Eletrónica de Consumo.

8 Chief Information Officer.

9 Criado para distinguir projetos nas áreas das tecnologias de informação e comunicações, com forte impacto no negócio das organizações nacionais. <http://www.event.com/events/idc-cio-awards-2013/custom-37-ad2b2e4cb4404c94a9e13d6a49692f7c.aspx>, consultado em 19-09-2013.



16. Não obstante, verificou-se que a falta de estudos prévios, incluindo de análise custo-benefício que tenha em consideração o custo do ciclo de vida dos projetos, os atrasos na entrega e a sua falta de revisão, surgem à cabeça das principais deficiências no planeamento e continuam a não ter uma solução satisfatória. As recomendações sobre estas matérias¹⁰ não foram acolhidas.
17. Continuam também por acolher as recomendações relativas à previsão rigorosa de custos e prazos¹¹, à possível instituição do seguro de projeto¹² e à conclusão do Protocolo de Normalização da Informação Técnica na Construção-ProNIC¹³.

FALTA DE IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS

18. Nas grandes obras públicas, a tomada de decisões deve ser responsável, pelo que se justifica a criação de um regime de responsabilização onde estejam previstas penalidades, bem como incentivos por boas práticas.
19. Contudo, as recomendações do Tribunal para a criação da figura do gestor de empreendimento¹⁴, ou figura semelhante que seja responsável pela gestão da obra ao longo da sua execução, e de um sistema de incentivo e de penalizações para os que assessoram o dono da obra, bem como para o estabelecimento de um regime que fomente a estabilidade e a responsabilização dos responsáveis pelos empreendimentos das grandes obras públicas¹⁵ não tiveram acolhimento por parte do Governo.

AUSÊNCIA DE ANÁLISES CUSTO-BENEFÍCIO E DE CONTROLO DE CUSTOS ASSOCIADO AO CICLO DE VIDA DO PROJETO

20. As exigências de uma análise custo-benefício¹⁶ e da consideração do custo do ciclo de vida do projeto¹⁷ recomendadas pelo Tribunal são aspetos relevantes no combate aos desvios financeiros das obras públicas. Não obstante, constatou-se que não foram tomadas medidas com vista à exigência de análises custo-benefício. No que respeita à consideração do ciclo de vida, apesar de as novas Diretivas Comunitárias da contratação pública o preverem, o Tribunal não encontrou evidência de qualquer diligência no sentido da transposição dessas Diretivas para a legislação nacional.
21. Também no âmbito do controlo de custos, o Protocolo de Normalização da Informação Técnica na Construção -ProNIC¹⁸, em desenvolvimento desde 2005, poderá vir a ser uma ferramenta importante, caso o Governo promova a sua conclusão e implementação, o que não fez até à data de conclusão dos trabalhos de auditoria.
22. Ainda assim, destacam-se como positivas as medidas legislativas sobre a limitação ao endividamento das empresas públicas, não financeiras, que o novo regime do Setor Empresarial do Estado contempla (artigos 27º, 28º e 29º do Decreto-Lei nº 133/2013, de 3 de outubro).

AUMENTO DO RECURSO A AJUSTES DIRETOS

23. Consta-se que as entidades adjudicantes têm vindo a aumentar o recurso a procedimentos contratuais não competitivos, pela crescente adoção de ajustes diretos, contrariamente ao recomendado pelo Tribunal.
24. O recurso a este procedimento, sem que tenha sido assegurada a adequada concorrência, não garante que o custo financeiro e o prazo de execução das obras públicas sejam os economicamente mais vantajosos para o interesse público.

10 Continuam por acolher as recomendações relativas ao cumprimento das disposições sobre elaboração de projetos (Portaria nº 701-H/2008, de 29 de julho), à criação de um modelo de avaliação custo-benefício (**recomendações 2 e 3**), à consideração do custo do ciclo de vida (**recomendação 4**) e à revisão dos projetos (**recomendação 18**).

11 Recomendação 9.

12 Recomendação 23.

13 Recomendações 7, 8.

14 **Recomendações n.ºs 13, 14 e 15.**

15 **Recomendação n.º 27.**

16 **Recomendações n.ºs 2 e 3.**

17 **Recomendações n.ºs 4, 9 e 21.**

18 **Recomendações n.ºs 7 e 8.**



25. «Só deve, pois, aceitar-se a sua utilização [dos ajustes diretos] quando se demonstre inviável qualquer outra solução procedimental que melhor salvguarde o princípio da concorrência».¹⁹

4. RECOMENDAÇÕES

26. Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente relatório, bem como as respostas das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, o Tribunal de Contas formula ao Governo as seguintes recomendações.

Regulamente no sentido de se:

27. **1.** Exigir uma avaliação custo-benefício dos projetos de investimentos em obras públicas que preceda a decisão de implementação.
28. **2.** Instituir a figura de gestor de empreendimento, ou figura semelhante, que seja responsável pela execução da obra durante todo o seu ciclo de vida, desde a concepção à receção, nomeadamente pelas decisões com impactos nos desvios físicos e financeiros nas obras públicas.
29. **3.** Exigir uma programação de custos e prazos que inclua todo o ciclo de vida do projeto e que seja vinculativa para as entidades gestoras dos projetos.
30. **4.** Prever a exigência de uma certificação sobre o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos.
31. **5.** Estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto de execução, como previsto n.º 3, do art.º 5.º, do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.
32. **6.** Definir as condições objetivas para a contratação de seguros de projeto.
33. **7.** Proceder à transposição das diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.
(Esta recomendação substitui a segunda recomendação do ponto 5.7 do relatório n.º 17/2009-2ªSecção).

Na implementação de projetos de investimento de obras públicas:

34. **8.** Desenvolver medidas para a recolha de indicadores físicos (medições) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) relativos a cada obra.
35. **9.** Concluir e implementar o ProNIC – Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção.
36. **10.** Diligenciar para que o cumprimento das disposições sobre a elaboração de projectos, que constam da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, seja sistematicamente assegurado.
37. **11.** Instituir como boa prática de gestão, em sede de ajustes diretos, a consulta ao mercado a mais do que uma entidade, consagrando como excepcional o seu afastamento.
38. **12.** Promover a criação e divulgação de minutas contratuais de referência, com clausulado transparente e equitativamente penalizador para ambas as partes contratantes de obras públicas.

¹⁹ Acórdão 015/13-1ª S/SS do Tribunal de Contas, de 15 de maio de 2013, pág. 13.

**Concluir os trabalhos já iniciados e desenvolver as seguintes medidas:**

39. **13.** Definir critérios objectivos de avaliação de propostas, com particular enfoque no preço, sempre que o dono de obra apresente a concurso um Projecto de Execução.
(Esta recomendação substitui a primeira recomendação do ponto 5.7 do relatório n.º 17/2009-2ª Secção).
40. **14.** Determinar que cada pedido de alteração de prazo contratual da execução de uma empreitada seja acompanhado de um novo plano de trabalhos e correspondente cronograma financeiro da obra, identificando o prazo adicional da responsabilidade do dono de obra e do empreiteiro, bem como o eventual período sujeito à aplicação de multas.
(Esta recomendação substitui a quarta recomendação do ponto 5.8 do relatório n.º 17/2009-2ª Secção).

**II CORPO DO RELATÓRIO****5. INTRODUÇÃO****5.1. Enquadramento**

41. O Tribunal de Contas desenvolveu²⁰ uma auditoria temática às “Derrapagens nas obras públicas”, quer na vertente financeira, quer no que respeita ao cumprimento dos prazos, que incidiu sobre cinco obras públicas (ver quadro seguinte).

QUADRO 1- RELATÓRIOS DE AUDITORIA ÀS “DERRAPAGENS NAS OBRAS PÚBLICAS”

Identificação da obra	Tipo de obra	Dono da obra	Setor de atividade	Relatório de auditoria
Túnel do Rossio	Reparação e reabilitação	Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P. ²¹	Transporte ferroviário	05/2008-2ª Secção
Túnel do Terreiro do Paço - Linha Azul	Construção	Metropolitano de Lisboa, E.P. ²²	Transporte ferroviário	22/2008-2ª Secção
Casa da Música	Construção	Casa da Música/Porto2001, SA ²³	Cultura	37/2008-2ª Secção
Aeroporto Sá Carneiro	Ampliação	Ana Aeroportos de Portugal, SA	Transporte aéreo	06/2009-2ª Secção
Ponte Europa	Construção	JAE,S.A. ²⁴	Transporte rodoviário	09/2009-2ª Secção

Fonte: Informação recolhida do Relatório de Auditoria nº 17/2009 - 2ª Secção - “Auditoria a empreendimentos de obras públicas por gestão direta. Conclusões e Recomendações do Tribunal de Contas”.

42. As obras objeto de análise foram promovidas por entidades do Setor Empresarial do Estado (SEE) e tiveram por base o regime de contratação pública anterior²⁵ ao Código dos Contratos Públicos-CCP²⁶, sendo que este entrou em vigor em 30 de julho de 2008.

20 No âmbito dos seus Planos de Fiscalização para 2007, 2008 e 2009.

21 Atualmente designada Rede Ferroviária Nacional — REFER, E.P.E.

22 Atualmente designada Metropolitano de Lisboa, E.P.E.

23 Sociedade liquidada em 2008.

24 Atualmente Estradas de Portugal, S.A.

25 Para empreitadas - Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, publicado no DR n.º 51, I Série-A, de 2 de março.

26 Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, publicado no DR n.º 20, I Série-A, de 29 de janeiro.



43. A referida ação identificou e analisou as principais áreas de risco e os problemas verificados, em cada uma das obras selecionadas, tendo em consideração critérios relativos à dimensão financeira da obra, ao desvio financeiro ocorrido, à derrapagem física verificada e à sua complexidade técnica.
44. O resultado desta análise encontra-se espelhado em cinco relatórios²⁷, concluídos entre 2008 e 2009, referidos no quadro supra e num relatório final, global, que contém as principais conclusões e as recomendações do Tribunal sobre o tema em análise - Relatório de Auditoria nº 17/2009 - 2ª Secção - "Auditoria a empreendimentos de obras públicas por gestão direta. Conclusões e Recomendações do Tribunal de Contas".
45. As 27 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, na sequência dos referidos relatórios, contemplam 10 áreas temáticas:
1. Linhas de orientação/directrizes/boas práticas
 2. Recolha e tratamento de informação
 3. Planeamento/estudos preliminares/projetos
 4. Gestor de empreendimento
 5. Regime jurídico
 6. Projetos
 7. Contratos
 8. Financiamento
 9. Sistemas de informação
 10. Estabilidade do conselho de administração das entidades públicas.
46. Nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, as recomendações são emitidas *em ordem a serem supridas as deficiências da respetiva gestão financeira, bem como de organização e funcionamento dos serviços*²⁸ e o não acatamento, reiterado e injustificado, dessas recomendações é sancionável²⁹.

5.2. Principais conclusões da auditoria às derrapagens das obras públicas

47. A prática generalizada de existirem **desvios financeiros** (acréscimo de 25% a 295% aos valores contratuais) e **desvios de prazos** (entre 1,4 e 4,6 anos que cresceram aos prazos iniciais)³⁰ foram as principais conclusões que resultaram da auditoria às cinco obras públicas analisadas, e que foram a base para as recomendações efetuadas.
48. As principais causas dos **desvios financeiros** apurados foram³¹:
- a) Falta de estudos prévios;
 - b) Falta de revisão de projetos;
 - c) Execução de obra em simultâneo com a execução do projeto;
 - d) Trabalhos de alteração e trabalhos a mais, por erros e omissões de projeto, por circunstâncias imprevistas ou por razões de "já agora acrescenta-se"; e
 - e) Prorrogações de prazo.
49. As principais causas dos **desvios de prazos** identificados foram³²:
- f) Demora dos processos de expropriação;
 - g) Demora na obtenção de Declaração de Impacte Ambiental;
 - h) Atrasos na elaboração/aprovação de projetos de execução e na entrega de documentos do projeto;
 - i) Atrasos nas consignações;
 - j) Interrupção de trabalhos;

27 Estes relatórios foram divulgados em <http://www.tcontas.pt>.

28 Conforme artigo 54.º, n.º3, alínea i), da Lei n.º98/97, de 26 de agosto.

29 Conforme artigo 65.º, n.º1, alínea j), da Lei n.º98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º48/2006, de 29 de agosto.

30 Pág. 5 do Relatório nº 17/2009-2ª Secção.

31 *Idem*.

32 *Ibidem*.



- k) Alterações do processo construtivo;
- l) Mudança de projeto ou de empreiteiro; e
- m) Trabalhos a mais, imprevistos e de oportunidade (do tipo “já agora acrescenta-se”).

6. OBJETIVOS E METODOLOGIAS

50. O objetivo da presente auditoria de seguimento consistiu na apreciação do grau de acolhimento das recomendações formuladas no âmbito dos relatórios atrás citados, concluídos e divulgados em 2008 e 2009, que incidiram sobre os **desvios** financeiros e de prazos de cinco obras públicas.
51. O acolhimento de cada uma das 27 recomendações é analisado respeitando os critérios utilizados pelo Tribunal, que estão sistematizados da seguinte forma:
- Recomendação **acolhida (RA)**;
 - Recomendação **acolhida parcialmente (RAP)**;
 - Recomendação **não acolhida (RNA)**;
 - Recomendação **sem informação (SI)**; e
 - Recomendação **sem efeito (SE)**.
52. As medidas visadas são as que ocorreram entre a data de conclusão do último dos seis relatórios supra citados, 28 de maio de 2009, e 2013 (inclusive), sem prejuízo da consideração de medidas que se verificaram até ao final dos trabalhos de auditoria.
53. Os trabalhos da auditoria de seguimento foram realizados entre outubro e abril de 2014, e foram tidos em consideração os resultados do acompanhamento anual das recomendações aqui visadas, desde a data em que foram formuladas até ao início desta auditoria.
54. Na preparação e no desenvolvimento desta ação foram seguidos os critérios, as técnicas e as metodologias acolhidas pelo Tribunal, designadamente os previstos no Regulamento da 2.ª Secção e no Manual de Auditoria e de Procedimentos, bem como, subsidiariamente, as metodologias geralmente aceites pela INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions, da qual o Tribunal de Contas é membro.

7. APRECIÇÃO DO GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

7.1. Apreciação global

55. A apreciação do acolhimento das recomendações teve por base o trabalho realizado no âmbito do acompanhamento anual do cumprimento de recomendações e as informações prestadas³³ pelo Governo, nomeadamente o Ministério das Finanças e o Ministério da Economia³⁴.
56. Salienta-se que as recomendações em análise decorrem de uma auditoria que teve por objeto projetos promovidos por entidades do Setor Empresarial do Estado, no âmbito do regime de contratação pública anterior ao CCP, e que este novo código já contém algumas soluções legislativas para problemas identificados nos supra citados relatórios.
57. Das 27 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria realizada às “Derrapagens nas obras públicas” dirigidas ao Governo, verificou-se o que consta do quadro seguinte.

33 Através dos seguintes ofícios: Ministério da Economia - ofício 1802 de 06-05-2014, do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações; ofício 1441 de 07-05-2013, do Gabinete do Ministro da Economia e do Emprego; ofício 4655 de 09-09-2013, do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações; ofício ref. 01.13.73.02 de 06-05-2014, do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações. Ministério das Finanças - ofício 00485 de 30-04-2013, do gabinete da Ministra de Estado e das Finanças; ofício 00536 de 07-05-2014, do gabinete do Ministro de Estado e das Finanças.

34 Anterior Ministério da Economia e do Emprego.



QUADRO 2- GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Acolhimento	Nº	%	Recomendações
Acolhidas	8	30%	1,6,12,17,21,22,25,26
Acolhidas parcialmente	5	19%	3,4,20,24
Não acolhidas	13	48%	2,7,8,9,10,11,13,14,15,16,18,23,22,27
Sem efeito	0	0%	-----
Sem informação	1	4%	19
Total de Recomendações	27	100%	

Fonte: Ponto 5.1 do relato.

58. O tipo de acolhimento de cada uma das recomendações, por temas, apurado em sede de auditoria, consta do quadro seguinte.

QUADRO 3- GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES (POR TEMAS)

	RECOMENDAÇÕES Nº	RA	RAP	RNA	SE	SI
I. LINHAS DE ORIENTAÇÃO / DIRECTRIZES / BOAS PRÁTICAS	4	1	2	1	0	0
II. RECOLHA E TRATAMENTO DE INFORMAÇÃO	4	2	0	2	0	0
III. PLANEAMENTO / ESTUDOS PRELIMINARES / PROJECTOS	4	1	0	3	0	0
IV. GESTOR DE EMPREENHIMENTO	3	0	0	3	0	0
V. REGIME JURÍDICO	2	1	0	1	0	0
VI. PROJECTOS	3	0	1	1	0	1
VII. CONTRATOS	4	1	1	2	0	0
VIII. FINANCIAMENTO	1	1	0	0	0	0
IX. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	1	1	0	0	0	0
X. ESTABILIDADE DAS EQUIPAS RESPONSÁVEIS PELOS EMPREENHIMENTOS PÚBLICOS	1	0	0	1	0	0
TOTAL	27	8	5	13	0	1

Fonte: Ponto 5.1 do relato.

59. O governo desenvolveu/aplicou, em sede de contratação pública, medidas, incluindo legislativas, que vão no sentido da concretização do objetivo das recomendações relacionadas com:

- A divulgação de informações/boas práticas (recomendação 1)
- A recolha de elementos estatísticos (recomendação 5);
- A criação de um Observatório de Obras Públicas (recomendação 6);
- A prévia obtenção de licenciamentos (recomendação 12);
- A eliminação de regimes de exceção existentes (recomendação 17);
- A definição de critérios de adjudicação desde o início do procedimento (recomendação 21);
- A limitação do endividamento (recomendação 25); e
- A melhoria do reporte das entidades do SEE ao Governo (recomendação 26).

60. Em relação a algumas das recomendações, não podendo considerar-se acolhidas, existem fatores que revelam um acolhimento parcial. Este acolhimento diz respeito:

- À exigência de estudos sobre os impactos das infraestruturas no país/região de influência (recomendação 3);
- À consideração do custo global do ciclo de vida da infraestrutura, já previsto nas novas Diretivas Comunitárias³⁵ (recomendações 4);
- À definição de critérios de adjudicação de forma objetiva (recomendação 20); e
- Ao ajustamento do plano de trabalhos, em termos de prazo, em casos de erros e omissões e trabalhos a mais (recomendação 24).

³⁵ Diretiva 2014/23/UE, Diretiva 2014/24/UE, Diretiva 2014/25/UE, todas de 26/02/2014.



61. Não foram identificadas medidas, adotadas ou em curso, que iniciem o acolhimento de algumas matérias contidas nas recomendações. Estas matérias dizem respeito:
- À avaliação custo-benefício dos investimentos de obras públicas (recomendações 2 e 3);
 - À existência de dados que permitam comparar estruturas de custos dos empreendimentos da mesma natureza (recomendação 7);
 - À conclusão do Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção-ProNIC aprovado em 2005 (recomendação 8);
 - À previsão rigorosa de custos e prazos para cada uma das etapas do ciclo de vida dos projetos (recomendação 9);
 - À avaliação criteriosa e certificação do estado dos empreendimentos (recomendação 10);
 - Ao cumprimento da Portaria nº 701-H/2008, de 29 de julho, relativa à elaboração de projetos de obras públicas (recomendação 11);
 - À definição da figura do gestor de empreendimento (recomendações 13, 14 e 15) e à estabilidade das equipas de gestão (recomendação 27);
 - À utilização privilegiada de procedimentos competitivos (recomendação 16);
 - À operacionalização da revisão dos projetos (recomendação 18);
 - À divulgação de minutas contratuais (recomendação 22); e
 - À contratualização de seguros de projeto (recomendação 23).
62. No que respeita ao recurso excepcional ao concurso concepção/construção, apenas uma auditoria, a realizar oportunamente, direcionada para esta temática permitirá aferir o seu acolhimento (recomendação 19).
63. No que respeita às matérias que visam dar resposta às principais causas dos problemas identificados (desvios financeiros e de prazos) na auditoria aos “encargos nas obras públicas”, como a gestão, planeamento, projeto e contrato, constata-se que as medidas adoptadas estão aquém do necessário. Pese embora em algumas destas matérias (tema VII e tema II) o acolhimento das recomendações se tenha aproximado dos 50%, noutras, de maior relevo, como o planeamento/estudos preliminares (tema III) e projetos (tema VI), o acolhimento é de cerca de 25% e 17%, respetivamente.
64. Destaca-se o Portal BASE-Sistema de Informação dos Contratos Públicos, em sede de contratação eletrónica, pois é por via da plataforma de contratação que se obtém muita da informação que consta daquele portal. A Comissão Europeia numa comunicação sobre contratação pública eletrónica³⁶, de junho de 2013, afirma que em 2011 se estima que a utilização da contratação pública eletrónica tenha sido superior a 30%, tal como na Suécia, Reino Unido e Lituânia, e que a poupança nas despesas totais com os contratos públicos em Portugal, devido a este tipo de contratação, se estima que ficará entre 6 e 18%.³⁷ A Comissão também reporta que a maioria dos Estados Membros (15) tornou a contratação eletrónica facultativa e que «*Apenas Portugal a tornou obrigatória para todas as autoridades adjudicantes e aquisições, mas somente acima de um determinado limiar*»³⁸.
65. O reconhecimento das vantagens desta ferramenta, também foi feito por uma das empresas de referência mundial na área de “market intelligence”, a IDC, que entregou um dos prémios CIO Awards 2013³⁹ ao Instituto e Construção e Imobiliário pela «*Nova versão do Sistema de Informação dos Contratos Públicos – Portal BASE implementada em janeiro de 2012 com a componente do Portal público, em maio de 2012 e em outubro de 2012 com o novo backoffice para as entidades adjudicantes e plataformas electrónicas*»⁴⁰.

36 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre “*Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública*”, Bruxelas, 26.6.2013.

37 Pág.7 da referida comunicação da Comissão Europeia.

38 Pág.7 e 8 da referida comunicação da Comissão Europeia.

39 Criado para distinguir projetos nas áreas das tecnologias de informação e comunicações, com forte impacto no negócio das organizações nacionais.

40 <http://www.event.com/events/idc-cio-awards-2013/custom-37-ad2b2e4cb4404c94a9e13d6a49692f7c.aspx>, consultado em 19-09-2013.



7.2. Apreciação por recomendação

I. LINHAS DE ORIENTAÇÃO / DIRETRIZES / BOAS PRÁTICAS

RECOMENDAÇÃO 1

«Atendendo à importância dos montantes gastos em obras públicas, deve o Governo, através das entidades tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, emanar e mandar publicar, designadamente na internet, linhas de orientação sobre as boas práticas a seguir nas fases de planeamento, de execução e de controlo e avaliação dos empreendimentos de obras públicas, tendentes a evitar os erros e falhas graves detetados na gestão de tais empreendimentos. (...)»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

66. Foram analisados os esclarecimentos do Governo remetidos ao Tribunal de Contas ⁴¹ no que respeita a esta recomendação.
67. O InCI, atualmente designado IMPIC, I.P., desde 2011, e o LNEC ⁴² têm divulgado através de circulares informativas ⁴³ e especificações técnicas ⁴⁴, respetivamente, orientações sobre boas práticas na área da contratação e da construção.
68. A nova Lei Orgânica do Ministério da Economia, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, não só altera a designação do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (Inci,I.P.) para Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) ⁴⁵, como especifica a sua missão de «regular e fiscalizar o sector da construção e do imobiliário» ⁴⁶.
69. Considera-se que as medidas antes identificadas vão no sentido da concretização do objetivo da recomendação que é de realização continuada. Apesar de o Tribunal considerar que as medidas apresentam resultados ainda embrionários, também reconhece que a evolução tem sido no sentido da melhoria significativa, que se espera que assuma, a curto prazo, um ritmo mais premente.
70. A recomendação foi acolhida, sem prejuízo do acompanhamento desta matéria em futuras auditorias, uma vez que os objetivos visados por esta recomendação são de concretização continuada.

RECOMENDAÇÃO 2

«Deverá, ainda, o Governo promover a preparação e divulgação de um modelo de avaliação do custo-benefício dos investimentos em obras públicas, à semelhança, por exemplo, do que foi aprovado pelo Governo francês, em Novembro de 2008, designado por *Évaluation des Grands Projets Publics – diagnostic et propositions.*» ⁴⁷

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

41 Ofício 4655 de 09-09-2013, pág.2, ofício 1802 de 06-05-2014, ofício 4655 de 09-09-2013, pág.2, e ofício 00485, de 30-04-2013, pág.3.

42 Com a entrada de Portugal na União Europeia em janeiro de 1986, a normalização nacional passou a estar intimamente relacionada com a normalização europeia editada pelo Comité Europeu de Normalização (CEN) para garantia da livre circulação dos produtos no Espaço Económico Europeu. Assim, apesar de muitas das Especificações LNEC terem sido retiradas de catálogo devido à publicação de norma europeia cobrindo matéria idêntica, verifica-se que o LNEC continuou a editar Especificações «pela necessidade de divulgar ao meio técnico nacional da engenharia civil e da indústria da construção os conhecimentos relevantes adquiridos na actividade de investigação relacionados, quer com a especificação de características e de níveis de desempenho de produtos da construção, e respectivos métodos experimentais de verificação, quer com a especificação das regras de boa-arte a utilizar na concretização de processos de construção». Vide «Especificações LNEC - Texto introdutório», pág. 1, publicado em http://www.lnec.pt/qpe/e/folheto_E.pdf, consultado em 19-09-2013.

43 Portal BASE, consultado em 18-09-2013.

44 <http://www.lnec.pt>, consultado em 19-09-2013.

45 Alínea d), do nº 2, do artigo 31º.

46 Nº 1, do artigo 17º.

47 O Governo Francês, no sentido de encontrar um modelo de avaliação do custo-benefício dos investimentos em obras públicas, analisou o modelo existente no Reino Unido que consta no “THE GREEN BOOK - Appraisal and Evaluation in Central Government” editado por H M Treasury, e que é o guia utilizado para a avaliação dos projetos pelo Tesouro do Reino Unido (Treasury Guidance, LONDON: TSO), de forma a assegurar uma boa aplicação dos fundos públicos. Em novembro de 2008, o gabinete do Primeiro Ministro Francês emite um relatório designado «Évaluation des grands projets publics: diagnostic et propositions», onde constam os resultados da análise efetuada.

71. O Código dos Contratos Públicos apontou uma maior exigência legal quanto à obrigatoriedade de realizar estudos económicos e sociais, prevendo que contenham a identificação de medidas expropriatórias, os bens e direitos a adquirir e ónus e servidões a impor, e exigindo que esses estudos acompanhem o projeto de execução que integra o caderno de encargos.⁴⁸
72. Contudo, não se identificou qualquer evidência da exigência de estudos custo-benefício⁴⁹, no que respeita a obras públicas, ainda que o Governo tenha feito referência⁵⁰ ao Tribunal da intenção de criar um modelo de avaliação de custo-benefício de projetos de valor mais elevado, o que, quando ocorrer, irá ao encontro da recomendação.
73. A Ordem dos Engenheiros, considerando que «*é consensual que uma decisão sobre investimento público deve ser suportada por uma análise custo-benefício*»⁵¹, elaborou um documento orientador - «*Seleção e Avaliação de Investimento Público – Documento Orientador*» datado de 2012, «*que pretende contribuir como uma base de trabalho com vista a uma melhor sustentação do processo de decisão no âmbito [do] investimento*»⁵².
74. Assim, pelo facto de não terem sido apresentadas medidas de concretização, mas apenas intenções de acolhimento, considera-se a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 3

«(...) o Tribunal recomenda, que todos os investimentos em infra-estruturas públicas deverão ser precedidos de estudos prévios, incluindo análises de custo – benefício dos projectos, com expressa indicação da taxa prevista de utilização, dos custos de manutenção, bem como dos impactos previsíveis no desenvolvimento ou na reconversão do país e / ou da região coberta pela infra-estrutura.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA PARCIALMENTE

75. No que respeita aos estudos relativos aos “impactos previsíveis no desenvolvimento ou na reconversão do país e / ou da região coberta pela infra-estrutura”, o CCP já revela medidas que vão ao encontro da recomendação do Tribunal, designadamente as referidas nos esclarecimentos prestados pelo Governo⁵³ sobre esta matéria: «*O Código dos Contratos Públicos já prevê que, no caso de empreitadas de obras públicas, o seu lançamento seja antecedido da realização de um estudo de impacto social e económico (artigo 43º, nº5, alínea d))*»⁵⁴.
76. Acresce que o Código dos Contratos Públicos, para assegurar o respeito por esta norma, estipula⁵⁵ a consequência mais gravosa para os casos de incumprimento, a nulidade, deixando clara a importância destes estudos na instrução dos processos de contratação.
77. Já quanto à realização de estudos que contenham uma análise custo-benefício, também neste caso, e tal como o referido sobre a recomendação anterior, não existem medidas concretas para dar acolhimento ao recomendado.
78. Face ao exposto, considera-se esta recomendação acolhida parcialmente.

48 Vide artigo 43º, nº 5, al. d) do CCP.

49 «As ACB estudam a relação entre os custos e os benefícios de um projecto, expressos em termos monetários. (...) O objectivo de uma análise custo-benefício consiste em determinar se os benefícios de uma entidade, programa ou projecto são superiores aos seus custos.

A ACB pode ser usada para:

- garantir que uma análise feita pela entidade auditada satisfaça as normas profissionais;
- comparar os custos e benefícios, quando ambos são conhecidos ou podem ser razoavelmente estimados;
- comparar custos alternativos, quando os benefícios se podem considerar constantes.

Uma ACB correctamente efectuada deve considerar não só os custos e benefícios tangíveis (relativamente fáceis de determinar), mas também os intangíveis (difíceis de calcular), tais como os custos sociais e ambientais.» in Glossário Geral da IGF, em www.igf.min-financas.pt, consultado em 07-08-2014.

50 Ofício 1441, de 07-05-2013, §18, ofício com a ref.01.13.73.02 de 06-05-2014, pág.4, e ofício 00485 de 30-04-2013, pág.3.

51 «Seleção e Avaliação de Investimento Público – Documento Orientador», Ordem dos Engenheiros, 2012, pág.3.

52 Em resposta ao contraditório, ofício 572-SG, de 21-11-2014.

53 Ofício 4655, de 09-09-2013, pág. 2, ofício com a ref.01.13.73.02, de 06-05-2014, pág.4, e ofício 00485, de 30-04-2013, pág.3.

54 Ofício 4655 de 09-09-2013, pág.2.

55 Alínea c), do nº 8, do artigo 43º, do Código dos Contratos Públicos.

RECOMENDAÇÃO 4

«Mais recomenda o Tribunal que, em sede de avaliação de um projecto público, se tenha em consideração o custo global relativo ao seu ciclo de vida, com especificação dos custos estimados para a exploração e manutenção da obra, durante a sua vida útil.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA PARCIALMENTE

79. No âmbito dos esclarecimentos prestados pelo Governo⁵⁶ é afirmado que «(...) nas empreitadas de obras públicas a questão da consideração do custo global apenas foi introduzida nas novas diretivas de contratos públicos, pelo que só agora será transposta para a legislação nacional, subsumindo-se num conceito facilmente apreensível mas cuja operacionalização universal carece de concretização legal»⁵⁷.
80. Com a publicação das novas diretivas da contratação pública⁵⁸, verifica-se a preocupação em acautelar que os custos do ciclo de vida sejam tidos em consideração no apuramento da proposta economicamente mais vantajosa.⁵⁹
81. A Diretiva 2014/24/EU, de 26 de fevereiro de 2014, prevê no nº 2 do artigo 67º que «A proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da autoridade adjudicante deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida em conformidade com o artigo 68.º». Este artigo diz respeito ao cálculo dos custos do ciclo de vida e prevê no seu nº 3 que possa ser obrigatória a utilização de uma «metodologia comum para o cálculo dos custos do ciclo de vida» em certos casos.⁶⁰
82. A diretiva é uma das fontes de direito comunitário, mas vincula os Estados-Membros destinatários apenas quanto ao resultado a alcançar, deixando às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.⁶¹ O que significa que o acolhimento da recomendação depende da transposição das diretivas.
83. Tendo em atenção a publicação das diretivas comunitárias com orientações legislativas sobre esta matéria, mas considerando que não se identificaram quaisquer medidas de transposição das mesmas para a ordem legislativa portuguesa, considera-se esta recomendação acolhida parcialmente.

II. RECOLHA E TRATAMENTO DE INFORMAÇÃO**RECOMENDAÇÃO 5**

«Deve, por outro lado, o Governo acionar as medidas necessárias, junto das entidades públicas competentes, para a recolha e o tratamento estatístico da informação sobre as adjudicações publicadas em DR, de forma semelhante à da proposta apresentada em <http://transparencia-pt.org/>, bem como promover a recolha, análise e publicitação de casos relevantes de empreendimentos de obras públicas (*case study*), para efeitos da melhoria futura da respetiva gestão (*lessons learned*). (...)»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

84. Foram analisados os esclarecimentos do Governo remetidos ao Tribunal de Contas⁶² no que respeita a esta recomendação.

56 Gabinete do Ministro da Economia e do Emprego: ofício 1441, de 07-05-2013, parág. 41. Ministério da Economia, através do Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações: ofício 4655, de 09-09-2013, pág.3.

57 Ofício 4655, de 09-09-2013, pág.3.

58 Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, Diretiva 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos e Diretiva 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, todas de 26/02/2014. Vide <http://www.base.gov.pt/base2/html/noticias/83.shtml>.

59 Parág. 3º do ponto 92 e parág. 2º e 3º do ponto 95 da Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Parág. 3º do ponto 97 e parág. 2º e 3º do ponto 100, da Diretiva 2014/25/UE, de 26 de fevereiro de 2014.

60 No mesmo sentido o nº2, do artigo 82º e o artigo 83º da Diretiva 2014/25/UE, de 26 de fevereiro de 2014.

61 http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.2.1.html.

62 Ofício 1441, de 07-05-2013, §28, ofício 4655, de 09-09-2013, p3, e ofício 00485, de 30-04-2013, pág.3.



85. Consultados o Portal BASE e o portal do Observatório das Obras Públicas, geridos pelo atual IMPIC, I.P., verifica-se a divulgação de informação administrativa e estatística⁶³, de circulares de esclarecimento sobre a legislação em vigor, incluindo acórdãos judiciais sobre contratação pública, como os do Tribunal de Contas, e de relatórios sobre o setor da construção e da construção pública em Portugal.
86. Tendo o Tribunal constatado que existem medidas em execução no sentido de concretizar esta recomendação, apesar de ainda em fase inicial, e dado que os objetivos visados por esta são de concretização continuada, considera-se a recomendação acolhida. Ainda assim, esta matéria terá de ter acompanhamento em futuras auditorias sobre esta temática, sobretudo no que respeita à divulgação de boas práticas com origem na experiência de outras entidades, que são uma das principais soluções para a uniformização e a legalidade dos procedimentos de contratação.

RECOMENDAÇÃO 6

«(...) deverá ser implementada a constituição de um Observatório das Obras Públicas para registo e acompanhamento dos empreendimentos e para definição de metodologias de boas práticas que permitam melhorar a produção de obras públicas e apoiar os respetivos intervenientes, ao longo do ciclo produtivo.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

87. Foram analisados os esclarecimentos do Governo remetidos ao Tribunal de Contas⁶⁴ no que respeita a esta recomendação.
88. O Observatório das Obras Públicas (OOP), previsto no Código dos Contratos Públicos, foi criado pela Portaria n.º 701-I/2008, de 29 de julho, como um sistema de informação, que assenta numa vasta base de dados alimentada continuamente, que visará o tratamento da informação e a monitorização da fase de formação dos contratos. O produto do trabalho desta entidade encontra-se espelhado no respetivo portal, na internet⁶⁵.
89. Consultando o referido portal, verifica-se que o OOP tem feito um trabalho essencialmente estatístico e de estudo do setor da construção e da construção pública em especial, numa perspetiva de monitorização macro.
90. As definições metodológicas, não sendo sistemáticas, têm sido conseguidas através das circulares do InCI, atual IMPIC, que, através da experiência das entidades contratantes, identifica as práticas incorretas no âmbito da contratação propondo alternativas⁶⁶, e esclarece algumas questões interpretativas de normas sobre contratação pública, algumas delas muito específicas, bem como através da publicitação dos acórdãos judiciais sobre matérias de contratação pública, incluindo os do Tribunal de Contas.
91. Face ao exposto, considera-se esta recomendação acolhida, sem prejuízo do acompanhamento da sua evolução em futuras auditorias sobre esta temática, uma vez que esta matéria é de execução continuada e exige que a divulgação da informação se intensifique para que se consiga apoiar os intervenientes e melhorar a promoção de obras públicas.

RECOMENDAÇÃO 7

«Também se reveste de decisiva importância a constituição de uma base de dados sobre as estatísticas de cada obra, em termos de custos por unidade de obra e tendo por base mapas de medição tipo, com vista a permitir comparar as estruturas de custos dos empreendimentos da mesma natureza.»

63 O facto de os processos de contratação terem passado a ser promovidos através de plataforma eletrónica via do portal BASE, gerido pelo InCI (atual IMPIC), permite um acesso privilegiado desta entidade a dados sobre contratação pública.

64 Ofício 1441, de 07-05-2013, §30 e ofício 4655, de 09-09-2013, pág. 3.

65 <http://www.base.gov.pt/oop/>.

66 Exemplo: CIRCULAR INFORMATIVA Nº 03/InCI/2013 sobre preço anormalmente baixo (artigo 71.º do Código dos Contratos Públicos), publicada em 5 de julho de 2013.



RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

92. Na sequência dos esclarecimentos prestados pelo Governo⁶⁷, constatou-se que o Observatório das Obras Públicas tem publicado no seu portal, na internet, dados relativos aos procedimentos contratuais e seus contratos (fornecidos pelas entidades). Contudo, não se localizaram estatísticas das obras, em termos de custos por unidade de obra e tendo por base mapas de medição tipo, nem dados que permitam comparar as estruturas de custos dos empreendimentos da mesma natureza.⁶⁸
93. Verificou-se, também, que desde 2005 que está previsto o desenvolvimento de uma ferramenta informática, ProNIC – Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção, que poderia dar acolhimento a esta recomendação. Todavia, não se encontrou evidências de que o ProNIC esteja concluído e a ser aplicado. (ver recomendação seguinte).
94. Face ao exposto, considera-se a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 8

«(...) deve acelerar-se a conclusão do estudo para a normalização da informação técnica na construção, designado por projecto ProNIC – Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção -, que foi aprovado em Dezembro de 2005, no âmbito do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento (POSC).»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

95. O Governo esclareceu, em setembro de 2013, que no que respeita ao ProNIC a sua «(...) implementação ainda não [está] operacionalizada».⁶⁹
96. Posteriormente, o Despacho nº 578/2014, de 27 de dezembro de 2013⁷⁰, dos Gabinetes dos Secretários de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações e do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, vem não só atribuir ao, agora, IMPIC a responsabilidade pela gestão do ProNIC, mas também responsabilizá-lo pela apresentação «no prazo de quatro meses, [de] um projeto de diploma legal que estabeleça o modelo de gestão e exploração do ProNIC».⁷¹ Este despacho não passou de uma tentativa de acelerar o processo de implementação do ProNIC.
97. Não obstante o referido despacho, verifica-se que foi ultrapassado o prazo nele estipulado e não há evidência de progressos quanto à conclusão do ProNIC pelo que se considera que esta recomendação não foi acolhida.
98. A Ordem dos Engenheiros, em sede de contraditório, a propósito dos trabalhos a mais, mantém a mesma convicção que tinha em 2008: «entendemos como prioritário(...) [a] Aplicação do Sistema PRONIC (...)»⁷².

67 Ofício 4655, de 09-09-2013, pág. 3 e ofício 00485, de 30-04-2013, pág. 3.

68 «(...) quais são as principais causas que determinam elevadas percentagens de trabalhos a mais para corrigir os erros e omissões dos projectos? (...) Ausência de um mapa de medições de referência, por tipo de obra, que permita uma base comum de descrição de trabalhos, critérios de medição e agregação de trabalhos. Este documento tipo permitiria criar uma estatística de desvios por tipos de obra, a organizar pelo Observatório da Construção», INTERVENÇÃO DO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ENGENHEIROS NO TRIBUNAL DE CONTAS, de 20 de novembro de 2008, pág.9.

69 Ofício 4655, de 09-09-2013, pág. 3.

70 Publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 8, de 13 de janeiro de 2014.

71 4ª determinação.

72 INTERVENÇÃO DO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ENGENHEIROS NO TRIBUNAL DE CONTAS, “Os trabalhos a mais decorrentes de erros e omissões do projeto em sentido amplo”, 20 de novembro de 2008, pág.11.



III. PLANEAMENTO / ESTUDOS PRELIMINARES / PROJECTOS

RECOMENDAÇÃO 9

«Deve o Governo diligenciar, de igual modo, no sentido de vincular as entidades gestoras de empreendimentos de obras públicas à apresentação da previsão de custos globais e de prazos de conclusão, de molde a introduzir rigor e credibilidade nas estimativas apresentadas. Neste sentido, deverá ser identificado, para cada uma das etapas do ciclo de vida de um projecto público, o tempo necessário para cada parte e o respectivo custo.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

99. Apenas relativamente aos custos é referido pelo Governo que: «(...) cremos que o ProNIC, ao ser utilizado desde logo na fase de projeto, permitirá obter um custo estimado com uma crescente aderência à realidade».⁷³
100. Quanto aos custos e à implementação do ProNIC remete-se para o exposto na recomendação anterior (8).
101. Quanto aos prazos, nada foi referido nos esclarecimentos prestados pelo Governo e não se identificou qualquer medida que desse acolhimento ao recomendado.
102. Assim, considera-se que a recomendação não foi acolhida.

RECOMENDAÇÃO 10

«(...) deve, sempre, ser imposta a avaliação, a posteriori, dos empreendimentos de obras públicas, de modo a obter-se uma certificação do respectivo estado, através de entidade pública ou privada de reconhecido mérito.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

103. O Governo esclareceu que «para além da avaliação feita pelo dono da obra – aquando da recepção provisória e definitiva da mesma, atestando a boa execução física e a inexistência de defeitos - não existe atualmente na lei nenhuma disposição que exija outro tipo de avaliação, designadamente uma avaliação, a posteriori, de impacto económico-financeiro e social do empreendimento. O Governo, no âmbito da revisão do CCP, analisará a forma de materializar esta recomendação».⁷⁴
104. Efetivamente, não existe na lei uma avaliação diferente da que é feita pelo dono da obra na altura da receção da mesma, e não se apurou a existência de regras de avaliação a serem seguidas pelo dono da obra que visem assegurar a certificação do estado da obra. Todavia, embora não existindo a sua exigência legal, a recomendação mantém a oportunidade como garante da qualidade da execução das obras públicas.
105. Considera-se a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 11

«(...) o cumprimento das disposições sobre a elaboração de projectos, que constam da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, deve ser sistematicamente assegurado.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

106. O Governo esclareceu que «a Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho (sobre a elaboração dos projetos) é de cumprimento obrigatório, pelo que compete às entidades inspectivas/de auditoria do setor público zelar pelo seu efetivo cumprimento.(...) não dispomos de informação sobre o eventual incumprimento da mesma».⁷⁵

73 Ofício 1441, de 07-05-2013, §33.

74 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 6.

75 *Idem*.



107. Contudo, o Tribunal não encontrou evidências de que tivessem sido realizadas ações pelas entidades inspectivas/de auditoria do setor público que visem, de alguma forma, esta temática, pois as indicadas em sede de contraditório diziam respeito a ações que versaram sobre contratos anteriores à publicação do CCP ou que não tinham como objeto a vertente “projeto”.

108. Considera-se a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 12

«(...) previamente ao lançamento de um concurso público, deve o dono da obra obter os licenciamentos e as autorizações necessárias, por parte das autarquias e de outras entidades, de modo a não condicionar o desenvolvimento do empreendimento.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

109. O artigo 43º do CCP, referido nos esclarecimentos prestados pelo Governo⁷⁶, no seu nº 5, exige que o projeto de execução seja acompanhado de uma série de estudos, incluindo os ambientais, e da declaração de impacte ambiental, cujas ausências originavam, no regime de contratação pública anterior, atrasos que eram frequentemente imputáveis ao contraente público, com efeitos financeiros significativos.

110. Esta norma é reforçada pelo nº 8 do mesmo artigo que determina a nulidade do caderno de encargos quando o projeto de execução não seja acompanhado dos documentos referido no referido nº 5.

111. A recomendação foi acolhida.

IV. GESTOR DE EMPREENDIMENTO

RECOMENDAÇÃO 13

«O Governo deverá promover os mecanismos necessários para que as entidades gestoras dos empreendimentos de obras públicas adoptem, em regra, a nomeação de um Gestor por Empreendimento, com funções específicas em cada obra e, ainda, um sistema de incentivo/penalização das várias comissões de acompanhamento e aconselhamento que assessoram o dono da obra.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

112. Em 2008, o Bastonário da Ordem dos Engenheiros⁷⁷ referiu⁷⁸ que uma das principais causas que determinam elevadas percentagens de trabalhos a mais para corrigir os erros e omissões dos projectos é a «*Incapacidade técnica dos donos de obra para contratar e acompanhar a elaboração de projectos, decorrente da forma como se desvalorizaram as funções técnicas na administração pública. Esta evidência poderia ser minimizada através da obrigatoriedade de nomear para cada empreendimento um gestor que assegurasse a condução de todo o processo;* (...)». E acrescentou, nesta intervenção, como medida prioritária a «*(...) definição da figura do gestor do empreendimento (...)*».

113. Em 2013, foi referido pelo Governo que «*Perante o quadro que vem sendo expandido, considera-se a consagração legal – eventualmente em futura revisão do Código dos Contratos Públicos – da figura de “Gestor do Empreendimento”, assegurando a existência, por obra, de um responsável técnico que represente a entidade adjudicante e que, em sentido prático, se assuma como o contraponto do Diretor da Obra, por parte do adjudicatário*».⁷⁹

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Engenheiro Fernando Santo.

⁷⁸ INTERVENÇÃO DO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ENGENHEIROS NO TRIBUNAL DE CONTAS, “Os trabalhos a mais decorrentes de erros e omissões do projeto em sentido amplo”, 20 de novembro de 2008, pág.9.

⁷⁹ Ofício 1441, de 07-05-2013, §34.



114.O Governo mais esclarece que «Não foram ainda desenvolvidas ações concretas relativamente à consagração legal da figura do “Gestor do Empreendimento”, aspeto que consideramos ser de avaliar no âmbito da revisão do Código dos Contratos Públicos, designadamente para empreendimentos de grande dimensão».⁸⁰

115.Pese embora a intenção manifestada pelo Governo, a recomendação não foi acolhida.

RECOMENDAÇÃO 14

«Deverá, também, proceder à definição legal da figura de gestor de empreendimento e, bem assim, indicar as características dos empreendimentos que deverão obrigatoriamente ter um gestor, bem como precisar as funções, as responsabilidades e as qualificações profissionais que os mesmos devem possuir.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

116.Esta recomendação vem no seguimento da anterior, pelo que se remete para o seu conteúdo, considerando-se, conseqüentemente, a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 15

«Ainda quanto ao Gestor de Empreendimento, recomenda-se que a sua intervenção seja iniciada com a preparação do Programa preliminar e a elaboração dos estudos sobre os terrenos e termine após a entrada em exploração da obra produzida. No final da obra, o Gestor de Empreendimento deverá entregar um relatório circunstanciado sob a forma como se desenvolveu o empreendimento.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

117.Esta recomendação vem no seguimento da recomendação nº 13, pelo que se remete para o seu conteúdo.

118.Face ao exposto na análise ao acolhimento da recomendação nº 13, considera-se a recomendação não acolhida.

V. REGIME JURÍDICO

RECOMENDAÇÃO 16

«O Tribunal recomenda que, apesar de o novo Código dos Contratos Públicos atribuir carácter facultativo à consulta ao mercado, em caso de ajuste direto, constitui boa prática de gestão, no seguimento, aliás, das diretivas comunitárias de contratação pública, que vincam a natureza excecional dos procedimentos não competitivos, que todas as entidades públicas adjudicantes privilegiem, sempre que possível, a consulta ao mercado, fomentando, assim, a transparência e tirando vantagem dos mercados concorrenciais.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

119.Nos esclarecimentos prestados pelo Governo é referido que «No que respeita ao regime jurídico, e com exceção dos casos em que é possível o recurso ao ajuste direto em função de critérios materiais (urgência, aptidão técnica, exclusividade, etc.), atentos os dados reportados ao Portal BASE – tem sido privilegiado o recurso ao convite a mais do que um fornecedor».⁸¹

120.Consultado o último relatório anual da contratação pública, relativo a 2012, disponível no Portal BASE, verificou-se que, de 2011 para 2012, a percentagem do número de contratos celebrados por ajuste direto subiu de 95,9% para 96,2%. A restante percentagem correspondeu a contratos sustentados em procedimentos concorrenciais.⁸²

80 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 6.

81 Ofício 4655, de 09-09-2013, p4.

82 Relatório “Contratação Pública em Portugal 2012”, do InCI (Ministério da Economia e do Emprego), pág.24 a 27.



121. Tal implicou que 1,8 mil milhões de euros, 51% do valor total dos contratos celebrados em 2012, tivessem sido adjudicados por ajuste direto.⁸³
122. Quanto ao número de propostas apresentadas nos ajustes diretos verifica-se que, na maioria desses procedimentos, 59,7%, é apresentada apenas uma proposta.⁸⁴
123. Não foi remetida informação/documentação comprovativa da utilização privilegiada do recurso ao convite a mais de um fornecedor, alegada nos esclarecimentos prestados ao Tribunal, e a informação retirada do Portal Base relativa a esta matéria contraria aqueles esclarecimentos.
124. É de salientar o que vem sendo afirmado pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria: «O princípio da concorrência é um dos princípios fundamentais da contratação pública, tanto no âmbito nacional como no comunitário»⁸⁵, pelo que «(...) para a formação de contratos públicos devem ser usados procedimentos que promovam o mais amplo acesso à contratação dos operadores económicos nela interessados»⁸⁶. Assim, «Só deve, pois, aceitar-se a sua utilização [dos ajustes diretos] quando se demonstre inviável qualquer outra solução procedimental que melhor salvaguarde o princípio da concorrência».^{87 88}
125. Considera-se a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 17

«O Tribunal recomenda, também, que seja sustado o recurso à criação de regimes jurídicos de exceção, a não ser em casos limite devidamente justificados.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

126. No âmbito dos contratos públicos, os regimes de exceção foram eliminados por via do Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho⁸⁹, que, logo no preâmbulo, afirma ser esse um dos objetivos principais do diploma.
127. Contudo, verifica-se que, entretanto, como esclarece o Governo⁹⁰, foi criada a exceção necessária à implementação do novo mapa judiciário e outras exceções, através do artigo 35º do Decreto-Lei de execução do Orçamento do Estado para 2014⁹¹, justificadas pela «necessidade de garantir um efetivo e rigoroso controlo da execução orçamental, pois dele depende a boa aplicação da política definida no Orçamento do Estado para 2014, e o cumprimento das metas orçamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira».⁹²
128. As circunstâncias especiais decorrentes das metas orçamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira justificam medidas especiais e extraordinárias em sede de contratação que tenham em vista aquelas metas.
129. Face ao exposto, considera-se a recomendação acolhida, sem prejuízo do acompanhamento do seguimento desta matéria através de futuros processos de fiscalização do Tribunal.

83 Idem.

84 Cfr. Relatório “Contratação Pública em Portugal 2012”, do INCI (Ministério da Economia e do Emprego), págs. 43 a 45.

85 Acórdão 015/13-1ª S/SS, de 15 de maio, pág. 11.

86 Acórdão 015/13-1ª S/SS, de 15 de maio, pág. 13.

87 Acórdão 015/13-1ª S/SS, de 15 de maio, pág. 13.

88 «Na ordem jurídica portuguesa e, tal como tem sido expresso na doutrina e na jurisprudência, estão constitucionalmente estabelecidos os princípios da igualdade e da concorrência e a obrigação de a Administração Pública os respeitar na sua atuação» (Acórdão 015/13-1ª S/SS, de 15 de maio, pág. 11). Cfr. artigos 81.º, alínea f), 99.º, alínea a), e 266.º da Constituição. «Estes princípios constitucionais aplicam-se a qualquer atuação da Administração Pública, mesmo que de gestão privada e têm uma especial incidência em matéria de contratação pública.» (Acórdão 015/13-1ª S/SS, de 15 de maio, pág. 11). Cfr. artigo 2.º, n.º 5, do Código do Procedimento Administrativo. «o TJUE tem sido claro e afirmativo no sentido de que os princípios referidos [igualdade de tratamento e as suas expressões específicas, nomeadamente o princípio da não-discriminação, liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços] se aplicam mesmo que não sejam aplicáveis as diretivas relativas aos contratos públicos, uma vez que derivam diretamente dos Tratados.» (Acórdão 015/13-1ª S/SS, de 15 de maio, pág. 12).

89 A título de exemplo refira-se: 1-As fundações previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, deixaram de ser exceção na aplicação do CCP (art.º 2º, e) e art.º 2º do Decreto-Lei 149/2012); 2-As exceções relativas ao Banco de Portugal, constantes p. ex. nos artigos 19º e 20º do CCP, respeitantes ao ajuste direto ,também deixaram de existir (art.º 2º do Decreto-Lei 149/2012).

90 Ofício ref. 01.13.73.02 de 06-05-2014, pág. 7.

91 Decreto-Lei 52/2014, de 7 de abril.

92 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.



VI. PROJECTOS

RECOMENDAÇÃO 18

«O Tribunal recomenda ainda que os donos da obra invistam na melhoria da qualidade dos projectos, ao nível da sua coerência e da pormenorização das soluções apresentadas, bem como no rigor das suas especificações e na definição e quantificação da natureza dos respectivos trabalhos. Para o efeito, devem promover, sempre, a revisão dos projectos, por uma equipa independente de técnicos de reconhecida competência, revisão essa que deverá ocorrer antes do lançamento do concurso. Esta medida, que já goza de consagração legal, para além de salvaguardar a qualidade dos projectos, garante um controlo eficaz de custos e de prazos.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

130. Como esclareceu o Governo⁹³, verifica-se que a revisão dos projetos está prevista no nº 2, do artigo 43º, do Código dos Contratos Públicos. Porém, a aplicabilidade desta disposição está, nos termos do nº 3, do artº 5º, do Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, dependente da aprovação de um «diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução».
131. O Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações esclareceu, em setembro de 2013, que a elaboração de tal diploma estava em curso. Contudo, não se localizou a aprovação e publicação de tal diploma, mantendo-se a norma relativa à revisão do projeto sem aplicabilidade prática.
132. A Ordem dos Engenheiros, em sede de contraditório, a propósito da problemática dos trabalhos a mais, refere que «entendemos como prioritário (...) [a] Publicação de legislação sobre a obrigatoriedade de Revisão dos Projectos (...)»⁹⁴.
133. Considera-se a recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 19

«O TC recomenda que se evite o lançamento de concursos para a contratação de empreitadas sob a modalidade de concepção / construção, devendo optar-se pelo lançamento de concurso com Projecto de Execução, assim se satisfazendo as condições previstas na Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho.»

RECOMENDAÇÃO SEM INFORMAÇÃO

134. Na informação prestada pelo Governo, o cumprimento desta recomendação é justificado através do nº 3 do artigo 43º do CCP que «*refere expressamente que só em casos excecionais devidamente fundamentados (...) a entidade adjudicante pode prever o recurso à concepção-construção, matéria cujo incumprimento será auditável pelos órgãos de fiscalização e auditoria.*»⁹⁵
135. Na informação prestada pelo Governo⁹⁶ é referido o nº 3, do artigo 43º, do CCP. O Tribunal reconhece que esta é uma norma decisiva na pretensão de conter o lançamento de concursos para a contratação de empreitadas sob a modalidade de concepção-construção e de privilegiar o lançamento de concurso com projecto de execução.
136. Consultado o Portal dos Contratos Públicos e em especial o relatório “Contratação Pública em Portugal-2012”, elaborado pelo InCI, não foi possível obter qualquer dado sobre a evolução do recurso a esta modalidade de contratação.
137. Em face do exposto, considera-se que o apuramento do cumprimento desta recomendação só é passível de verificação através de uma ação de fiscalização direcionada a esta temática.

93 Ofício 1441, de 07-05-2013, §38 e ofício 4655, de 09-09-2013, pág.4.

94 INTERVENÇÃO DO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ENGENHEIROS NO TRIBUNAL DE CONTAS, “Os trabalhos a mais decorrentes de erros e omissões do projeto em sentido amplo”, 20 de novembro de 2008, pág.11.

95 Ofício 4655, de 09-09-2013, pág.4. No mesmo sentido, vide ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 6.

96 Idem.

138. Considera-se a recomendação sem informação.

RECOMENDAÇÃO 20

«O Tribunal também insiste em que se definam critérios objectivos de avaliação de propostas, com particular enfoque no preço, sempre que o dono de obra apresente a concurso um Projecto de Execução. Recomenda-se, ainda, que a variável prazo, que normalmente faz parte dos critérios de avaliação de propostas, seja traduzida em unidades monetárias, ou o valor correspondente a cada dia de antecipação do prazo seja indicado no caderno de encargos.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA PARCIALMENTE

139. Na sequência dos esclarecimentos prestados pelo Governo⁹⁷, constata-se que existe no texto das novas diretivas uma preocupação com a objetividade dos critérios de adjudicação e sua estabilidade, sobretudo porque se pretende que passem a ser, cada vez mais, considerados critérios ambientais e sociais, e porque se fornecem critérios para a consideração do custo do ciclo de vida.^{98 99}
140. O Governo refere que «(...) *um dos problemas subsistentes em matéria de formação de contratos públicos se prende com a definição do modelo de avaliação de propostas, matéria que carece de uma maior e melhor disseminação de boas práticas, uma vez que, do ponto de vista normativo e previsão vigente (artigo 70º e seguintes do CCP) é bastante ambiciosa.*¹⁰⁰
141. Apesar da publicação das novas diretivas comunitárias sobre contratação pública, que, no que respeita aos critérios de adjudicação, foram coincidentes com as recomendações do Tribunal de Contas, considera-se que a recomendação só será acolhida quando o legislador nacional as transpuser para a ordem jurídica portuguesa, para que as soluções que apresentam possam ser aplicadas nos processos de contratação pública celebrados em Portugal.
142. Face ao exposto, considera-se esta recomendação acolhida parcialmente.

VII. CONTRATOS

RECOMENDAÇÃO 21

«Quanto aos contratos, o Tribunal recomenda que sejam formalizados na base quer do preço mais baixo, quer da proposta economicamente mais vantajosa, a fim de permitirem considerar o custo de vida do projecto, aquando do processo de concurso, desde que os critérios de selecção estejam também já devidamente fixados nessa mesma altura, tudo à semelhança do disposto na Directiva Comunitária sobre Regulação de Obras Públicas, bem como no actual Código dos Contratos Públicos.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

143. Esta recomendação vem na esteira da recomendação nº 4, para a qual se remete, pois pretende que o custo de vida do projeto seja considerado na aplicação dos critérios de adjudicação, quer pelo critério do preço mais baixo, quer pelo da proposta economicamente mais vantajosa.

97 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 6, e ofício 1441, de 07-05-2013, §40.

98 Ex. nº 90 do preâmbulo Directiva 2014/24/EU, de 28-03-2014: «A adjudicação de um contrato deverá realizar-se com base em critérios objetivos que assegurem o respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, com vista a assegurar uma comparação objetiva do valor relativo das propostas, a fim de determinar, em condições de concorrência efetiva, a proposta economicamente mais vantajosa». Ex. nº 92 do preâmbulo Directiva 2014/24/EU de 28-03-2014: «Ao avaliarem a melhor relação qualidade/preço, as autoridades adjudicantes deverão determinar os critérios económicos e qualitativos, ligados ao objeto do contrato, que utilizarão para esse efeito. Esses critérios deverão, portanto, permitir uma avaliação comparativa do nível de desempenho de cada proposta à luz do objeto do contrato, tal como definido nas especificações técnicas».

99 "GUIA SOBRE AS NOVAS DIRETIVAS EUROPEIAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA", InCI, pág. 33, publicado no Portal BASE. Vide artigo 67º e 68º do CCP.

100 Ofício 1441, de 07-05-2013, §40.



144. Mas a recomendação também tem em vista prevenir a definição de critérios de adjudicação em fases tardias do processo de contratação, que ocorria no passado. No que a esta matéria diz respeito, as novas diretivas reforçam a intenção de estabilidade dos critérios de adjudicação e o CCP exige que os critérios estejam definidos no início do procedimento.^{101 102}

145. A recomendação foi acolhida.

RECOMENDAÇÃO 22

«Todas as entidades da Administração Central, Local, Regional e do Sector Público Empresarial são instadas a introduzir a máxima precisão e rigor no clausulado contratual, por forma a salvaguardar o interesse público e a boa gestão dos dinheiros públicos. Neste sentido, seria desejável que o Governo promovesse a criação de minutas contratuais, com clausulado transparente e equitativamente penalizador para ambas as partes contratantes de obras públicas e obrigasse à sua generalizada utilização.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

146. Nos esclarecimentos prestados pelo Governo é referido que «por força do consignado na alínea b) do nº 2 do artigo 4.º da Portaria nº 85/2013, de 27 de fevereiro, o próprio clausulado dos contratos públicos é já hoje publicado no PortalBASE, permitindo-se assim, não só aos cidadão em geral, mas às próprias entidades de auditoria e fiscalização terem acesso direto e livre ao conteúdo dos contratos, aspeto em que Portugal é claramente pioneiro».¹⁰³

147. O Portal BASE apresentava, à data deste relatório, uma nova imagem e novos caminhos de consulta que permitiram visualizar diversos contratos publicados naquele Portal.

148. Em sede de contraditório, o Ministério da Economia informou que «O Governo aprovará em breve a nova lei orgânica do IMPIC (...) que verá os seus poderes reforçados em matéria de regulação dos contratos públicos precisamente para que, entre outras matérias, possa elaborar minutas de programas de concurso, de caderno de encargos e de contratos, a divulgar no portal BASE, bem como Códigos de Boas Práticas relacionados com a contratação pública.»

149. Pese embora os avanços promovidos pelo Portal Base e as intenções demonstradas pelo Governo, não existem modelos/minutas de contratos publicados, pelo que se considera esta recomendação não acolhida.

RECOMENDAÇÃO 23

«Em consonância com o referido na recomendação anterior, deve ser promovida a publicação de legislação sobre as condições objectivas para a contratação dos seguros de projecto. Nesta medida, na contratação do projectista, deverá ser assegurada uma cláusula de seguro do projecto. Assim, evitar-se-ia a recorrente e sistemática responsabilidade do dono da obra pelos sobrecustos financeiros, resultantes de deficiências ou de erros e omissões do projecto de execução.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

150. O Tribunal considera que os problemas suscitados com as deficiências dos projetos de execução ou os seus erros e omissões poderia encontrar uma solução num seguro de projeto, à semelhança do que propôs a Ordem dos Engenheiros em 2008 que considerou como medida prioritária a «*Publicação de legislação sobre os seguros de projectos, com definição dos riscos cobertos e prémios proporcionais ao valor dos honorários*».¹⁰⁴

101 «Os critérios de adjudicação e a respetiva ponderação deverão manter-se estáveis durante todo o procedimento, não devendo ser objeto de negociação, a fim de garantir a igualdade de tratamento de todos os operadores económicos» (nº 45 do preâmbulo da Diretiva 2014/24/EU, de 28/03/2014).

102 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág.7.

103 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, págs.7 e 8.

104 INTERVENÇÃO DO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ENGENHEIROS NO TRIBUNAL DE CONTAS, «Os trabalhos a mais decorrentes de erros e omissões do projeto em sentido amplo», 20 de novembro de 2008, pág.11.



151. Nos esclarecimentos prestados ao Tribunal, o Governo afirma que: «No que belisca a temática da criação de um seguro de projeto, afigura-se-nos que esta é uma matéria bastante relevante que carece de análise e estudo aprofundado em consonância com o sector segurador e as Ordens Profissionais»¹⁰⁵.
152. O esclarecimento prestado permite concluir que o Governo considera necessário um estudo sobre o assunto. Contudo, não há evidências de que tenha sido tomada alguma medida nesse sentido.
153. A recomendação não foi acolhida.

RECOMENDAÇÃO 24

«(...) recomenda-se, neste domínio, que cada pedido, para alteração do prazo contratual da execução de uma empreitada, deve ser acompanhado com o novo plano de trabalhos e o correspondente cronograma financeiro da obra, identificando o prazo adicional da responsabilidade do dono de obra e do empreiteiro, bem como o eventual período sujeito à aplicação de multas.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA PARCIALMENTE

154. A norma referida nos esclarecimentos prestados ao Tribunal pelo Governo¹⁰⁶ (artigo 361º, nº 3 do CCP, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 278/2009, de 2 de outubro) alude a um ajustamento do plano de trabalhos, em caso de prorrogação do prazo de execução e de deteção de erros e omissões na fase de execução da obra, ou no caso de trabalhos a mais.
155. Pese embora o ajustamento do plano de trabalhos, antes referido, não se identificou qualquer norma ou orientação do Governo que exija, ou recomende, a atualização dos cronogramas financeiros das obras, quando se verifique um pedido de prorrogação do prazo contratual de execução dos trabalhos.
156. Face ao exposto, considera-se que a recomendação foi acolhida parcialmente.

VIII. FINANCIAMENTO

RECOMENDAÇÃO 25

«Recomenda também o Tribunal de Contas que, em tempo oportuno e de modo transparente, eficaz e eficiente, devem estar assegurados os fundos necessários à boa execução dos investimentos programados, assim se evitando ou minimizando o recurso excessivo ao endividamento bancário das entidades gestoras de empreendimentos de obras públicas.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

157. O Governo esclareceu que «A Lei dos Compromissos (Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro) encerra na sua previsão uma resposta à recomendação desse douto Tribunal neste ponto, na medida em que exige expressamente a existência prévia de fundos, designadamente em momento anterior à abertura de qualquer procedimento aquisitivo»¹⁰⁷.

105 Ofício 4655, de 09-09-2013, pág.4.

106 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 8.

107 Ofício 1441, de 07-05-2013, com a referência de entrada no Tribunal 08892, de 08-05-2013, §43.



- 158.A «Lei dos compromissos»¹⁰⁸ vem ao encontro da recomendação feita pelo Tribunal de Contas ao reforçar o princípio de que não devem ser assumidos compromissos sem assegurar o respetivo cabimento orçamental. Este princípio também está previsto na atual Lei de Enquadramento Orçamental, desde o seu texto original, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto¹⁰⁹, e na Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC), Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹¹⁰, em sede de fiscalização prévia.
- 159.O novo regime do Setor Empresarial do Estado (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro) cria a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (artigo 68.º) que «tem por missão prestar o apoio técnico adequado ao membro do Governo responsável pela área das finanças, de modo a contribuir para a qualidade da gestão aplicada no sector público empresarial, na ótica da monitorização de boas práticas de governação e tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro do sector».^{111 112}
- 160.Destacam-se os artigos 27º, 28º e 29º do referido diploma, onde se estabelecem regras claras quanto à limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras, de forma a impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento do endividamento do setor público.
- 161.Face ao exposto, considera-se a recomendação acolhida.

IX. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

RECOMENDAÇÃO 26

«Face às deficiências e fragilidades diagnosticadas nos sistemas de informação, o Tribunal recomenda a criação ou a melhoria dos sistemas de informação para a gestão das entidades gestoras de empreendimentos de obras públicas, designadamente no domínio da contabilidade analítica, com vista a suprir as dificuldades que atualmente impedem ou dificultam o apuramento do custo de cada obra pública.»

RECOMENDAÇÃO ACOLHIDA

- 162.A criação da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial, supra referida, através do Decreto-Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, estipula um sistema de reporte da informação, essencialmente financeira, das entidades do Setor Empresarial do Estado, sendo que, nomeadamente, «os organismos legalmente competentes devem remeter à Unidade Técnica, entre outros, os planos de atividades das empresas, os respetivos orçamentos, anuais e plurianuais, os planos de investimento e fontes de financiamento, bem como os documentos de prestação anual de contas e os relatórios de execução orçamental.» (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro).
- 163.Esclarece o Ministério das Finanças, em sede de contraditório, que este sistema de reporte é o «(...) designado por SIRIEF (...) [o qual] (...) já existe desde 2008 e que é partilhado pela Direção Geral do Tesouro e Finanças, pela Inspeção Geral das Finanças e pela Parpública SGPS», vindo assim reforçar o acolhimento dado à recomendação.¹¹³
- 164.Face ao exposto, considera-se a recomendação acolhida.

108 Nesta lei se prevê que os «(...)dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis.» (n.º 1, do artigo 5º) e que a «(...)autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei.» (n.º 5, do artigo 5º). Este diploma contém outras normas que procuram assegurar esta previsão, sendo que em algumas a estatuição contempla a nulidade dos atos.

109 «Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa em causa» (n.º 1 do artigo 42º do texto original da Lei de Enquadramento Orçamental; atual n.º 1 do artigo 45º).

110 Com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 07 de dezembro, e 2/2012, de 06 de janeiro. Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, desde 1997, no n.º 1 do seu artigo 44º refere que a fiscalização prévia «(...) tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.»

111 Artigo 68.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

112 Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho, estabelece a missão, as atribuições, a organização e o funcionamento da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial.

113 SIRIEF-Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira.



X. ESTABILIDADE DAS EQUIPAS RESPONSÁVEIS PELOS EMPREENDIMENTOS PÚBLICOS

RECOMENDAÇÃO 27

«O Tribunal recomenda que, ao nível dos responsáveis pela gestão de empreendimentos de obras públicas sempre que possível, se assegure a estabilidade, sob pena de se potenciar a desresponsabilização e o adiamento de decisões, com impactos negativos nos custos e no cumprimento dos prazos.»

RECOMENDAÇÃO NÃO ACOLHIDA

165. Nos esclarecimentos prestados ao Tribunal, o Governo, a propósito desta recomendação, afirma: «Concorda-se, naturalmente, com o princípio da responsabilização das administrações pelos empreendimentos de obras públicas que promovam»¹¹⁴ e remete para a «nova lei dos dirigentes da administração pública»^{115 116}.
166. A referida legislação respeita ao setor público administrativo.
167. Não se identificou qualquer medida no âmbito do Setor Empresarial do Estado, onde urge intervir ao nível responsabilização dos gestores de empreendimentos de obras públicas.
168. Considera-se necessário que no âmbito de um projeto em execução, para cada período de gestão, seja possível determinar de forma clara e oportuna quais os atos, as omissões, a execução física e a execução financeira que são imputáveis aos gestores de empreendimento em funções nesse período, de forma a ser possível responsabilizá-los pelos impactos negativos nos custos e no cumprimento dos prazos dos projetos que gerem.
169. Considera-se a recomendação não acolhida.

114 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 8.

115 Ofício ref. 01.13.73.02, de 06-05-2014, pág. 8.

116 Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.





III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DECISÃO, DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE

8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

170. Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo n.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer.

9. DECISÃO

171. Aprovar o presente relatório.

172. O Governo, através dos Ministros das Finanças e da Economia, destinatários das recomendações identificadas no ponto 4 do presente relatório, devem transmitir ao Tribunal, por escrito, no prazo de 60 dias, as medidas a adotar para dar cumprimento às recomendações, e, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas e os resultados obtidos.

10. DESTINATÁRIOS

173. Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Economia e Obras Públicas;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a seguinte distribuição:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Economia.
- Ao Bastonário da Ordem dos Engenheiros

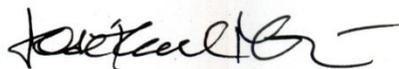
11. PUBLICIDADE

174. Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* (www.tcontas.pt) e divulgado pelos diversos meios de comunicação social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.



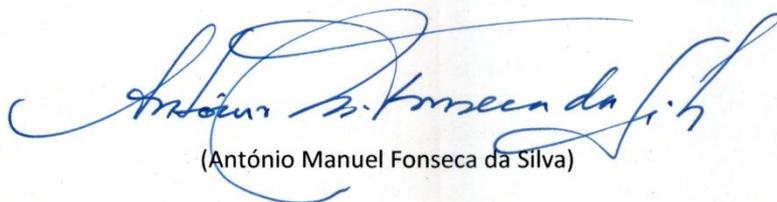
Tribunal de Contas, em 08 de Janeiro de 2015

O Conselheiro Relator

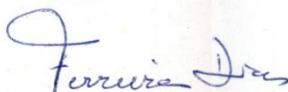


(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(António Manuel Fonseca da Silva)



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente
Procurador-Geral Adjunto





IV ANEXOS



1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro da Economia;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Bastonário da Ordem dos Engenheiros.





1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra de Estado e da Finanças



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

A' Área IX

1. Acesso a recepção
2. Inclusão no âmbito
repositivo.

4. 20.11.2014 JF

14.NOV 14 01387

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA
Of. 15646SUA COMUNICAÇÃO DE
29-10-2014NOSSA REFERÊNCIA
Ent n.º.7032/2014
Proc. 02.01

ASSUNTO: Relato da Auditoria de Seguimento às Recomendações da Auditoria às Derrapagens nas Obras Públicas. Exercício do contraditório.

Exmo. Senhor,

No âmbito do exercício de contraditório relativo ao Relato de auditoria de seguimento às recomendações da auditoria às derrapagens nas obras públicas, remete-se em anexo entendimento, suportado nos contributos elaborados pela IGF, sobre as recomendações que constam no relato como não terem sido ainda acolhidas. Relativamente à informação adiantada no n.º 8 do ponto 2- Conclusões e que se refere à Recomendação 26, esclarece-se que o sistema de reporte de informação de gestão e contabilística das entidades do Sector Empresarial do Estado, designado por SIRIEF, não foi criado especificamente para a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Empresarial do Estado (UTAM); trata-se de um sistema que já existe desde 2008 e que é partilhado pela Direção Geral do Tesouro e Finanças, pela Inspeção Geral das Finanças e pela Parpública SGPS SA

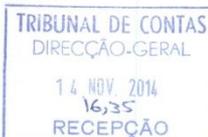
Com os melhores cumprimentos,

P/ A Chefe do Gabinete

Cristina Sofia Dias

C/c: SET e SEF

DGTC 14 11 14 19379





Anexo

Análise das Recomendações não acolhidas, no âmbito do relatório de seguimento referente ao processo n.º 10/2014.

Recomendação 2

"Deverá, ainda, o Governo promover a preparação e divulgação de um modelo de avaliação do custo/benefício dos investimentos em obras públicas, à semelhança, por exemplo, do que foi aprovado pelo Governo Francês, em novembro de 2008, designado por Évaluation des Grands Projets Publics – diagnostic et propositions."

Tal como afirma o texto do relatório, o projeto de execução de um procedimento de formação de contrato de empreitada de obras públicas deve, quando se revele necessário, ser acompanhado, sob pena de nulidade, , dos estudos de impacte social, económico ou cultural, nestes se incluindo a identificação das medidas de natureza expropriatória a realizar, dos bens a adquirir e dos ónus e servidões a impor.

Assim e sem prejuízo da eventual criação de um modelo de avaliação custo/benefício para projetos de valor superior a determinado limiar, não deixa de já estar previsto na alínea d) do n.º 5 do art.º 43.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) o acompanhamento do projeto de execução com estudos desta natureza, competindo às entidades públicas contratantes garantir a adequada observância do mencionado preceito legal, pelo que a *ratio* da recomendação em apreço já se encontra minimamente salvaguardada.

Recomendação 7

"Também se reveste de decisiva importância a constituição de uma base de dados sobre as estatísticas de cada obra, em termos de custos por unidade de obra e tendo por base mapas de mediação tipo, com vista a permitir comparar as estruturas de custos dos empreendimentos da mesma natureza."

Recomendação 8

"Deve acelerar-se a conclusão do estudo para a normalização da informação técnica na construção, designado por projeto ProNIC- Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção, que foi aprovado em dezembro de 2005, no âmbito do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento (POSC)."





Recomendação 9

"Deve o Governo diligenciar, de igual modo, no sentido de vincular as entidades gestoras de empreendimentos de obras públicas à apresentação da previsão de custo globais e de prazos de conclusão, de molde a introduzir rigor e credibilidade nas estimativas apresentadas. Neste sentido, deverá ser identificado, para cada uma das etapas do ciclo de vida de um projeto público, o tempo necessário para cada parte e o respetivo custo."

Sobre estas três recomendações, importa referir, a propósito o despacho n.º 578/2014, proferido pelos Secretários de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações e do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, em 3 de janeiro, no qual é determinado que a gestão do projeto ProNIC, em representação do Estado, é assumida pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, IP (inCI), devendo ser esta entidade a propor o modelo de gestão e exploração do ProNIC, por forma a que, designadamente, seja realizada, de forma faseada, a sua inclusão nos procedimentos de contratação pública eletrónica de obras públicas.

Assim, o projeto ProNIC encontra-se em fase de desenvolvimento, crê-se que, o mesmo é susceptível de responder às recomendações suscitadas.

Recomendação 10

"Deve sempre, ser imposta a avaliação, a posteriori, dos empreendimentos de obras públicas, de modo a obter-se uma certificação do respetivo estado, através de entidade pública ou privada de reconhecido mérito."

Aquando da receção provisória e definitiva da obra, o dono da mesma tem a obrigação e a responsabilidade de verificar a sua boa execução e a inexistência de defeitos.

No entanto, e tal como o Governo já informou, no âmbito de posteriores revisões do CCP será equacionada a possibilidade de impor expressamente a obrigação de realizar avaliações *a posteriori*.

Recomendação 11

"O cumprimento das disposições sobre a elaboração de projetos, que constam da Portaria n.º 701-H/2009, de 29 de julho, deve ser sistematicamente assegurado."

A IGF, nas suas diversas áreas de atuação, tem desenvolvido sistematicamente ações cujos objetivos gerais integram verificações em matéria de empreitadas de obras



públicas, nas quais se incluem a análise dos aspetos atinentes à elaboração dos projetos.

No quadro seguinte encontram-se identificadas auditorias cujo objeto incidu concretamente sobre a área de empreitadas de obras públicas, das quais 5 especificamente sobre a matéria atinente a projetos de execução:

2009/672 - Auditoria a projetos de execução e aos trabalhos a mais em empreit. obras públicas-IGFIJ
2009/673 - Auditoria à fiscalização das empreitadas de obras públicas-IGIFJ
2009/927 - Auditoria a projetos de execução e aos trabalhos a mais em empreit. obras públicas-IPTM
2009/928 - Auditoria à fiscalização das empreitadas de obras públicas-IPTM
2010/53 - Auditorias a projetos e trabalhos a mais e fiscalização em empreitadas de obras públicas-IGESPAR
2010/54 - Auditorias a projetos e trabalhos a mais e fiscalização em empreitadas de obras públicas-DGIEMAI
2010/570 - Auditorias a projetos e trabalhos a mais e fiscalização em empreitadas de obras públicas-DRELVT

Em resultado da realização das mencionadas auditorias, destacam-se as principais conclusões vertidas no Relatório de Atividades de 2010 da IGF (disponível em <http://www.igf.min-financas.pt/anexos-instrumentos-gestao/ra-2010-a-actividade-da-igf-nos-principais-dominios-pdf.aspx>).

Para além das ações incidindo especificamente sobre empreitadas de obras públicas, esta matéria tem sido também objeto de análise em diversos trabalhos com objetivos de controlo na área de contratação pública.

Assim, e no que respeita ao setor da administração central do Estado, no triénio 2011/2013 foram concluídos 15 trabalhos com incidência no setor da contratação pública:

2012/259 - Auditoria à Autoridade para as Condições de Trabalho
2012/702 - Auditoria a estabelecimentos de ensino superior (Instituto Superior de Engenharia do Porto)
2012/455 - Auditoria a estabelecimentos de ensino superior (Univ. Lisboa - Reitoria)
2012/1580 - Auditoria a estabelecimentos de ensino superior (Univ. Téc. Lisboa - Inst. Superior Agronomia)
2012/1298 - Auditoria a estabelecimentos de ensino superior (Universidade Aberta)
2012/485 - Auditoria ao cumprimento das regras e princípios orçamentais - Agência para a Moderniz. Administrativa.
2012/832 - Auditoria ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais - ICNB
2011/948 - Auditoria ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais - IFDR





2011/781 - Auditoria ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais - Inst. Habitação e Recuperação Urbana
2012/1173 - Auditoria ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais - IVDP
2010/804 - Auditoria ao sistema de gestão de veículos das entidades da Administração Central do Estado - ANCP
2010/779 - Auditoria aos ajustes diretos por entidades da Administração Central do Estado
2010/822 - Auditoria aos investimentos públicos no âmbito IIE - Melhoria efíc. energética Edif.Públ.- IPLeiria
2012/197 - Auditoria financeira à Agência Nacional para a Qualificação
2012/252 - Ponto de situação das auditorias da IGF sobre o Sist. Nac. Compras Públicas/Sist.Gest.Veíc. Estado

Também em 2014 já foram concluídas ou encontram-se em curso 8 auditorias que incluem verificações em matéria de contratação pública, incidindo sobre organismos da administração central do Estado, identificadas no quadro infra:

2014/936 - Auditoria a estabelecimentos de ensino superior - Instituto Politécnico do Porto
2013/1303 - Auditoria à Direção-Geral de Energia e Geologia
2014/527 - Auditoria aos ajustes diretos realizados por entidades da Administração Central do Estado
2013/720 - Auditoria ao controlo dos compromissos e encargos plurianuais do ISS
2013/1516 - Assunção de encargo plurianual para aquisição de serviços de consultadoria - DGRSP
2011/947 - Auditoria ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais - IASFA
2014/1224 - Auditoria às compras públicas - Entidade de Serviços Partilhados das Administração Pública, IP
2013/464 - Auditoria ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

No que diz respeito a ações sobre esta matéria no âmbito da administração local autárquica, encontram-se em curso ou foram concluídas 46 auditorias nos anos 2013/2014, a seguir identificadas:

2012/1269 - Auditoria ao Município de Sousel - Contratação Pública e Urbanismo
2012/1270 - Auditoria ao Município de Alpiarça - Contratação Pública e Urbanismo
2012/1356 - Auditoria ao Município de Almeirim - Urbanismo e Contratação Pública
2013/261 - Auditoria ao Município de Coruche - Contratação Pública e Urbanismo
2014/285 - Auditoria ao Município de Vila de Rei - Contratação Pública
2013/898 - Auditoria ao Município de Torres Vedras - Contratação Pública e Urbanismo
2013/1066 - Auditoria ao Município de Santiago do Cacém - Contratação Pública e Urbanismo
2013/1067 - Auditoria ao Município de Ponte de Sôr - Contratação Pública e Urbanismo
2013/1140 - Auditoria ao Município de Mora - Contratação Pública e Urbanismo
2012/395 - Auditoria ao Município de Valongo
2013/486 - Auditoria ao Município de Monchique



2013/1656 - Auditoria ao Município de Azambuja
2014/804 - Município de Alcochete
2014/388 - Município de Campo Maior
2014/748 - Município de Castelo de Vide
2014/958 - Município de Elvas
2014/852 - Município de Estremoz
2014/387 - Município de Vila Viçosa
2014/635 - Inquérito ao Município de Alijó
2013/1652 - Auditoria ao Município da Trofa
2013/1650 - Auditoria ao Município de Constância
2013/1649 - Auditoria ao Município de Figueira de Castelo Rodrigo
2014/595 - Auditoria ao Município de Castelo Branco
2014/996 - Auditoria ao Município de Oliveira de Frades
2014/323 - Auditoria ao Município de Celorico de Basto
2014/997 - Auditoria ao Município de Valpaços
2013/1397 - Auditoria ao Município de Santa Comba Dão
2013/811 - Auditoria ao Município da Batalha
2012/1174 - Auditoria ao Município de Castelo de Paiva
2012/1176 - Auditoria ao Município de Oliveira do Hospital
2012/1148 - Inspeção ao Município de Mogadouro (ex-IGAL - Procº 40800)
2012/1245 - Inspeção ao Município de São João da Madeira
2013/485 - Auditoria ao Município de Valença
2013/1120 - Auditoria ao Município de Alfândega da Fé
2013/785 - Auditoria ao Município de Figueiró dos Vinhos
2013/786 - Auditoria ao Município de Arouca
2013/1117 - Auditoria ao Município de Vila Nova da Barquinha
2013/13 - Auditoria ao Município de Armamar
2013/320 - Auditoria ao Município de Alvaiázere
2013/15 - Auditoria ao Município da Murtosa
2013/1119 - Auditoria ao Município de Bragança
2013/51 - Auditoria ao Município de Guimarães
2013/1400 - Auditoria ao Município da Lousã
2013/1399 - Auditoria ao Município de Tomar
2013/1598 - Auditoria ao Município de Vila Flor
2013/1651 - Auditoria ao Município de Oleiros



**Recomendação 13**

"O Governo deverá promover os mecanismos necessários para que as entidades gestoras dos empreendimentos de obras públicas adotem, em regra, a nomeação de um Gestor por Empreendimento, com funções específicas em cada obra e, ainda, um sistema de incentivo/penalização das várias comissões de acompanhamento e aconselhamento que assessoram o dono da obra."

Recomendação 14

"Deverá, também, proceder à definição legal da figura de gestor de empreendimento e, bem assim, indicar as características dos empreendimentos que deverão obrigatoriamente ter um gestor, bem como precisar as funções, as responsabilidades e as qualificações profissionais que os mesmos devem possuir."

Recomendação 15

"Ainda quanto ao gestor de Empreendimento, recomenda-se que a sua intervenção seja iniciada com a preparação do Programa preliminar e a elaboração dos estudos sobre os terrenos e termine após a entrada em exploração da obra produzida. No final da obra, o Gestor de Empreendimento deverá entregar um relatório circunstanciado sob a forma como se desenvolveu o empreendimento."

Quanto as estas três últimas Recomendações, e tal como o Governo já informou, a matéria constante das mesmas será equacionada no âmbito da revisão do CCP, prevendo-se a existência de um responsável técnico que represente a entidade adjudicante.

Não obstante, importa referir que o Código já contém mecanismos enquadradores do controlo da conformidade da relação contratual, plasmados nos art.ºs 302.º e segs.

Destes, destaca-se o disposto no n.º 4 do art.º 305.º que prevê expressamente que as tarefas de fiscalização possam ser parcialmente ou totalmente delegadas em comissões paritárias de acompanhamento ou em entidades públicas ou privadas especializadas.

Nesse sentido, competirá à entidade pública contratante acautelar a adequada prossecução do interesse público, designadamente através da existência de um interlocutor único, tecnicamente habilitado a assegurar o acompanhamento de todo o ciclo de vida do empreendimento.



Recomendação 16

"O Tribunal recomenda que, apesar de o novo Código dos Contratos Públicos atribuir carácter facultativo à consulta aos mercados, em caso de ajuste direto, constitui boa prática de gestão, no seguimento, aliás das diretivas comunitárias de contratação pública, que vincam a natureza excepcional dos procedimentos não competitivos, que todas as entidades públicas adjudicantes privilegiem, sempre que possível, a consulta ao mercado, fomentando, assim, a transparência e tirando vantagens dos mercados concorrenciais."

Por opção legislativa, o n.º 1 do art.º 114.º do CCP consagra a formulação do convite à apresentação de propostas a mais de uma entidade como uma faculdade e não como uma obrigação da entidade adjudicante.

Nesse sentido, cabe à entidade a quem compete a decisão de contratar, justificar a sua opção gestonária, nomeadamente para efeitos de comprovação da adequada prossecução do princípio da concorrência elencado no n.º 4 do art.º 1.º do CCP.

Note-se que a mera previsão de um número mínimo de entidades a consultar não salvaguarda por si só tal princípio. De facto, para além das chamadas "consultas de favor", pode ocorrer a desvirtuação total do objetivo decorrente da obrigação de consulta, por exemplo, com o estabelecimento de prazos exíguos para a apresentação de propostas.

Assim, e tal como acontece para a generalidade das decisões do órgão competente para contratar, trata-se de uma matéria em que a fundamentação dos atos que materializam as mencionadas opções de gestão assume especial importância, devendo, nessa sede, ser criteriosamente justificada a opção para a consulta ou não, a mais de uma entidade, atenta a necessária prossecução do princípio da concorrência, sabendo-se que em sede de controlo, tal fundamentação poderá ser objeto da adequada avaliação.

Recomendação 18

"O tribunal recomenda ainda que os donos da obra invistam na melhoria da qualidade dos projetos, ao nível da sua coerência e da pormenorização das soluções apresentadas, bem como no rigor das suas especificações e na definição e quantificação da natureza dos respetivos trabalhos. Para o efeito, devem promover, sempre, a revisão dos projetos, por uma equipa independente de técnicos de reconhecida competência, revisão essa que deverá ocorrer antes do lançamento do concurso. Esta medida, que já goza de consagração legal, para além de salvaguardar





a qualidade dos projetos, garante um controlo eficaz de custos e de prazos.”

Foi consignado, no n.º 2 do art. 43.º do CPP, aquando da sua última alteração, que o procedimento de revisão do projeto de execução deve ser objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.

Assim, e encontrando-se em fase legislativa a aprovação do diploma que vai estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto de execução, esta Recomendação deve ser considerada acolhida.

Recomendação 22

“Todas as entidades da Administração Central, Local e Regional e do Setor Público Empresarial são instadas a introduzir a máxima precisão e rigor no clausulado contratual, por forma a salvaguardar o interesse público e a boa gestão dos dinheiros públicos. Neste sentido, seria desejável que o Governo promovesse a criação de minutas contratuais, com clausulado transparente e equitativamente penalizador para ambas as partes contratantes de obras públicas e obrigasse à sua generalizada utilização.”

Como o Governo já referiu, por força do disposto na alínea b) do n.º 2 do art. 4.º da Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro, o clausulado dos contratos são publicados no PortalBase.

Apesar de naquele Portal não existir uma minuta específica, encontram-se publicados vários contratos, dos mais simples aos mais complexos, os quais podem ser consultados e servir de modelo para outras entidades adjudicantes.

Recomendação 23

“Em consonância com o referido na recomendação anterior, deve ser promovida a publicação de legislação sobre as condições objetivas para a contratação dos seguros de projeto. Nesta medida, na contratação do projetista, deverá ser assegurada uma cláusula de seguro de projeto. Assim, evitar-se-ia a recorrente e sistemática responsabilidade do dono da obra pelos sobrecustos financeiros, resultantes de deficiências ou de erros e omissões do projeto de execução.”

Sobre esta recomendação o Governo já se pronunciou no sentido de considerar que se trata de uma questão bastante relevante, a qual, no entanto carece da adequada análise e de um estudo aprofundado, para o qual devem contribuir as entidades seguradoras e das ordens profissionais.



Recomendação 27

"O Tribunal recomenda que, ao nível dos responsáveis pela gestão de empreendimentos de obras públicas sempre que possível, se assegure a estabilidade, sob pena de se potenciar a desresponsabilização e o adiamento de decisões, com impactos negativos nos custos e no cumprimento dos prazos."

Cremos que o novo regime do Setor Público Empresarial, aprovado pelo DL 133/2013, de 3 de outubro, potencia a responsabilização dos gestores públicos, conforme Recomendação do TC. Com efeito nos n.ºs 5 e 6 do seu art 25.º, é referido que, independentemente da autonomia de gestão, e sem prejuízo das limitações estatutárias aplicáveis, carece sempre da autorização prévia do titular da função acionista a celebração de todo e qualquer ato ou negócio jurídico do qual resultem para a empresa responsabilidades financeiras efetivas ou contingentes que ultrapassem o orçamento anual, ou que não decorram do plano de investimentos aprovado pelo titular da função acionista.

A realização de operações ou investimentos não previstos no plano de atividades e orçamento, constitui os titulares do órgão de administração de empresas públicas em responsabilidade civil, criminal e financeira, nos termos da lei.





-
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro da Economia



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

4523
14-11-2014

À Mesa

1. Acesso a recepção
2. Juntar ao Comité
respeitivo.

Lx 20. 11. 2014

J.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ REFERÊNCIA
Proc. n.º 10/2014
Audit. DA-IX

V/ COMUNICAÇÃO DE
29/10/2014

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Relato da Auditoria de Seguimento às Recomendações da Auditoria às Derrapagens nas Obras Públicas. Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Fazemos referência ao V/ ofício em epígrafe, através do qual foi remetido a este Gabinete o “Relato da Auditoria de Seguimento às Recomendações da Auditoria às Derrapagens nas Obras Públicas” (Proc.º nº 10/2014 - AUDIT - DA IX), para eventual pronúncia no âmbito do exercício do contraditório, no prazo de 10 dias úteis.

Neste contexto, encarrega-me S. Exa. o Ministro da Economia de transmitir a V. Exa. a pronúncia do Gabinete de S. Exa. o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações sobre o mencionado relato, salientando que esta pronúncia versa apenas sobre aqueles aspetos relativamente aos quais, em razão da matéria, e sem prejuízo da área de competência específica doutros gabinetes ministeriais, aquele Gabinete entendeu dever pronunciar-se.

Da leitura das conclusões do citado Relato (a fls. 7) resulta que das 27 recomendações feitas pelo Tribunal de Contas, 13 foram consideradas como “acolhidas” (48%), outras 13 como “não acolhidas” (48%) e uma relativamente à qual “não existe informação disponível”.

Sobre esta conclusão do Tribunal de Contas importa desde já salientar que se entende que a mesma deve ser atualizada no sentido de dar como acolhidas 16 recomendações, sobretudo tendo em consideração os fundamentos que serão apresentados de seguida.





GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Deste modo, e em complemento de tudo quanto já se teve a oportunidade de transmitir ao Tribunal de Contas nos vários ofícios remetidos no âmbito deste processo de auditoria, entende-se que ainda importa transmitir informação relativa às recomendações que o Tribunal de Contas entendeu como “não acolhidas” ou sem “informação disponível”, o que se faz nos seguintes termos:

1. DAS 13 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS TIDAS COMO “NÃO ACOLHIDAS”

(i) Recomendações n.ºs 2, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18

Não é demais recordar que em março do presente ano foram publicadas três novas diretivas europeias de contratação pública, que devem de ser transpostas para o ordenamento jurídico nacional, o mais tardar, até abril de 2016. A referida transposição será feita, tudo indica, por via da revisão integral do atual Código dos Contratos Públicos, tarefa que se espera esteja concluída ainda nesta legislatura. Desse modo serão avaliadas, não apenas pelo Governo mas também por todas as entidades que contribuirão para a transposição dessa diretivas, as recomendações n.ºs 2, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 18, e por essa via serão acauteladas na nova legislação de contratos públicos.

Importa no entanto acrescentar, quanto à recomendação n.º 2, as seguintes considerações (que também se aplicam à recomendação n.º 3):

Entende o Tribunal de Contas que esta recomendação não foi acolhida, referindo a este propósito que:

“Deverá, ainda o Governo promover a preparação e divulgação de um modelo de avaliação do custo/benefício dos investimentos em obras públicas, à semelhança, por exemplo, do que foi aprovado pelo Governo francês, em novembro de 2008, designado por Évaluation des Grands Projets Publics - diagnostic et propositions.”;

“O Código dos Contratos Públicos apontou uma maior exigência legal quanto à obrigatoriedade de realizar estudos económicos e sociais (...)” (cfr. Ponto 54 do Relato);

“Contudo, não se identificou qualquer evidência da exigência de estudos/benefício, no que respeita a obras públicas, (...)” (cfr. Ponto 55 do Relato);

“Assim, pelo facto de não terem sido apresentadas medidas de concretização, mas apenas intenções de acolhimento, considera-se a recomendação não acolhida” (cfr. Ponto 56 do Relato).



Ora, sobre este entendimento do Tribunal de Contas, importa referir que não se compreende a razão pela qual o douto Tribunal não faz referência às conclusões apresentadas pelo Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado¹ (GTIEVA) nem aos princípios que foram definidos por este Governo no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI3+)², aprovado pelo Conselho de Ministros no dia 3 de abril de 2014³.

Aliás, questiona-se a razão que levou o Tribunal de Contas a mencionar o documento que foi aprovado pelo Governo francês, aprovado há cerca de 6 anos, designado por *Évaluation des Grands Projets Publics - diagnostic et propositions*, em detrimento da menção que, acreditamos, deveria ter sido feita ao excelente trabalho que foi desenvolvido por uma grande parte da sociedade civil no âmbito do GTIEVA e que culminou com a apresentação ao Governo de um relatório técnico, exaustivo e detalhado do qual consta uma profunda análise do sistema de infraestruturas de transportes nacional.

Sobre este tópico em concreto considera-se fundamental que o Tribunal de Contas tenha em consideração e mencione estes documentos estratégicos no seu relatório, como duas ferramentas que comportam, de facto, quer a recomendação n.º 2 quer a recomendação n.º 3.

Para que conste, e de forma a justificar este nosso entendimento, salientam-se os seguintes aspetos destas duas iniciativas levadas a cabo pelo Governo:

➤ **Sobre o GTIEVA**

Foi através do Despacho n.º 11215-A/2013, de 29 de agosto, que o Governo Português, numa iniciativa inédita em Portugal, mandou a criação de um Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado, na área dos transportes, a desenvolver no horizonte 2014-2020 (GTIEVA).

Através da criação do GTIEVA o Governo conseguiu promover um amplo debate público sobre o modelo de investimento e desenvolvimento das infraestruturas de transportes, partindo de um documento de base que recolhesse as propostas e contributos de todos os atores económicos e sociais relevantes neste domínio (sector público e sector privado).

¹ O Relatório do GTIEVA consta do anexo I ao PETI3 + que pode ser consultado em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx>

² O PETI3+ pode ser consultado em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx>

³ <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20140403-cm-comunicado.aspx>





O Relatório Final do GTIEVA apresenta os objetivos, identifica a metodologia que deve ser seguida, faz uma análise de vários constrangimentos, concretiza de forma descritiva e fundamentada os projetos e as recomendações do GTIEVA que estão na base do Programa de Investimentos em Infraestruturas de Transportes adotado pelo Governo. Ou seja, este relatório é de uma enorme valia técnica, porquanto reflete uma extensa, abrangente e profunda análise do sistema e infraestruturas de transportes nacional e identifica claramente os seus principais constrangimentos à atividade económica das empresas.

➤ **Sobre o PETI3+**

O Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (PETI3+) surge como uma atualização do PET 2011-2015, projetando uma segunda fase de reformas estruturais a empreender neste sector, bem como o conjunto de investimentos em infraestruturas de transportes a concretizar até ao fim da presente década.

Com efeito, determina o PETI3+ que será necessário dar continuidade e aprofundar o esforço de reformas no sector por forma a consolidar a sua sustentabilidade financeira presente e futura e aliviar as responsabilidades anteriormente transferidas para as futuras gerações.

O PETI3+ definiu os Objetivos Estratégicos para o período 2014-2020, caracterizados precisamente por um equilíbrio entre um esforço de promoção do crescimento, um esforço reformista e de promoção da sustentabilidade do sistema de transportes e um esforço de coesão social e territorial. E para a prossecução desses objetivos, foram estabelecidos um conjunto de princípios que deverão ser assegurados pelas respetivas entidades promotoras públicas como condição prévia à implementação de cada um dos projetos a concretizar no horizonte 2014-2020⁴:

- 1) Os projetos a implementar deverão enquadrar-se nos Objetivos Estratégicos do PETI3+.
- 2) Os escassos recursos públicos - disponibilizados pelos contribuintes - deverão ser afetados aos projetos que constituam a maior prioridade para o horizonte 2014-2020.
- 3) Deverá assegurar-se a existência de uma efetiva capacidade do Estado para suportar a totalidade dos encargos ao longo da vida útil de cada projeto, na fase de construção, operação e manutenção.
- 4) Deverá verificar-se a existência de um saldo custo-benefício positivo, tendo por base projeções credíveis e prudentes, segundo metodologias reconhecidas internacionalmente.

⁴ Cfr. Ponto 17.8 do PETI3+ “Princípios a assegurar na implementação dos projetos”



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

- 5) Os projetos deverão ser corretamente dimensionados e otimizados, constituindo a solução mais eficiente, mais económica e mais adequada ao cumprimento dos objetivos que se pretendem atingir, por comparação com as demais alternativas possíveis para o efeito.
- 6) Deverá assegurar-se o cumprimento integral da legislação ambiental nacional e comunitária, de forma racional e em articulação com o cumprimento dos princípios anteriores.

Adicionalmente, e ainda no âmbito das recomendações que foram consideradas pelo Tribunal de Contas como “não acolhidas” pelo Governo, salienta-se a seguinte informação para efeitos de enquadramento e justificação do cumprimento, pelo menos parcial, das recomendações n.º 13 e n.º 14:

Entende-se que o Tribunal de Contas deve ter em consideração a referência específica que é feita pelo Governo no PETI3+, nomeadamente no seu ponto 17.7 “Criação da estrutura de acompanhamento”, ou seja, onde o Governo refere especificamente que “Deverá ser criada uma estrutura de acompanhamento, avaliação e mitigação de riscos na execução do presente PETI3+, a constituir no âmbito do IMT, a qual deverá produzir um parecer anual que incida sobre: cronograma de execução e ponto de situação de cada projeto, designadamente quanto a estudos e projetos, avaliação ambiental, procedimentos concursais, execução física e entrada em serviço; estimativas financeiras de execução dos projetos; estimativas de procura e demais pressupostos que estiveram na base da decisão de realização do projeto; procedimentos de candidatura a financiamento comunitário; mobilização de financiamento privado; identificação de riscos e recomendações quanto a medidas de mitigação dos mesmos”.

Ou seja, e apesar da figura do gestor do empreendimento ainda não ter consagração legal expressa, por exemplo no Código dos Contratos Públicos, entende-se que o Governo cumpriu, pelo menos em parte, estas duas recomendações ao prever, especificamente no PETI3+, uma estrutura de acompanhamento, avaliação e mitigação de riscos na execução do PETI3+.

Concluindo, e tendo em conta o que foi referido relativamente às recomendações n.º 2, n.º 3, n.º 13 e n.º 14, entende-se que, pelo menos, as mesmas deveriam ser consideradas pelo Tribunal de Contas como “parcialmente acolhidas”, pelo que, solicita-se a este douto Tribunal que proceda à respetiva atualização da informação que consta no Relato (em concreto no parágrafo 5 inserido no capítulo das conclusões, bem como nos restantes parágrafos onde estas recomendações são analisadas).

(ii) **Recomendação n.º 7**

Quanto a esta recomendação, está em perspetiva (também no âmbito da revisão do CCP) uma alteração à Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho (relativa aos dados recolhidos no Portal BASE e no Observatório





das Obras Públicas), de modo a que a entidade gestora desses portais possa recolher indicadores físicos (áreas, m2, m3) e financeiros (preços unitários por tipos de trabalho) relativos a cada obra.

(iii) Recomendação n.º 8

Salienta-se a este respeito, que o Governo, por Despacho n.º 578/2014, de 3 de janeiro de 2014 (publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 8, de 13 de janeiro de 2014), determinou que a gestão do projeto ProNIC, em representação do Estado português, seja assumida pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI). Consequentemente e conforme determinado naquele despacho, o Governo espera aprovar em breve um Decreto-Lei no sentido de estabelecer o modelo de gestão e exploração do ProNIC, tendo em conta os seguintes vetores:

- (a) A inclusão do ProNIC, de forma faseada, nos procedimentos de contratação pública eletrónica de empreitadas, subempreitadas e de concessões de obras públicas, com caráter obrigatório para determinados tipos de construção e dentro de determinados limites aferidos em função do montante do respetivo investimento;
- (b) A definição de um modelo de financiamento que deverá assegurar, de forma autossustentável, a gestão, operação, exploração e desenvolvimento do ProNIC.

(iv) Recomendação n.º 11

Quanto à Recomendação n.º 11, como o próprio Tribunal de Contas reconhece (a fls. 22 do relato), a Portaria em causa é de cumprimento obrigatório pelo que compete, fundamentalmente, às entidades inspetivas/de auditoria nacionais verificar o seu cumprimento. Deste modo, entende-se que o Tribunal de Contas deveria reequacionar o enquadramento dado a esta recomendação.

(v) Recomendação n.º 22

O Governo aprovará em breve a nova lei Orgânica do IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, instituto que verá os seus poderes reforçados em matéria de regulação dos contratos públicos precisamente para que, entre outras matérias, possa elaborar minutas de programas de concurso, de cadernos de encargos e de contratos, a divulgar no portal BASE, bem como Códigos de Boas Práticas relacionados com a contratação pública.



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

(vi) Recomendação n.º 23

Quanto à Recomendação n.º 23, informa-se que, estando a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, em revisão na Assembleia da República, e resultando a criação do seguro de projetistas da Portaria prevista no artigo 24.º da referida Lei, só após a entrada em vigor dessa revisão estará o Governo em condições de publicar tal portaria.

(vii) Recomendação n.º 27

Quanto à recomendação n.º 27, o Governo informa que tem procurado assegurar, sempre que possível, a estabilidade dos quadros gestores de empresas do setor empresarial do Estado, garantindo, assim, a estabilidade na gestão e acompanhamento dos grandes investimentos em curso.

2. A RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS APRESENTADA COMO “NÃO TENDO INFORMAÇÃO”

Relativamente à recomendação n.º 19, informa-se que, à semelhança do que se referiu a propósito da recomendação n.º 11, são fundamentalmente as entidades de inspeção/auditoria nacionais que devem estar em condições de aferir se a norma do n.º 3 do artigo 43.º do CCP (em matéria de concursos conceção-construção) é ou não respeitada pelos donos de obra. Aliás, o Tribunal de Contas deve ter acesso a essa informação nos casos dos contratos de empreitadas adjudicados sob o regime de conceção-construção sujeitos a fiscalização prévia desse douto Tribunal. Deste modo, entende-se que o Tribunal de Contas deveria reequacionar o enquadramento dado a esta recomendação.

Apresento-lhe, Senhor Juiz Conselheiro, os meus melhores cumprimentos.

O Chefe do Gabinete,

José Aguiar

C/C: Gab. SEITC

DCGC 17 11*14 19432

Gabinete do Ministro da Economia
Rua da Horta Seca, 15, 1200-221 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 324 54 00 EMAIL: gabinete.ministro@me.gov.pt www.portugal.gov.pt





3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Bastonário da Ordem dos Engenheiros





ORDEM
DOS ENGENHEIROS
BASTONÁRIO

EXMO. SENHOR
JUIZ CONSELHEIRO
PROF. DOUTOR JOSÉ MANUEL MONTEIRO DA SILVA
TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

V/Ofício: Ref.º 15647 de 29 OUT 2014
Processo n.º 10/2014 – AUDIT – DA IX

N.º 572 - SG
P.º 1.3/CMR/ta

2014-11-21

Assunto: Relato da Auditoria de Seguimento às Recomendações da Auditoria às Derrapagens nas Obras Públicas. Exercício do contraditório

Ex.º Sr. Professor José Manuel Monteiro da Silva

Começo por agradecer o envio do ofício que acompanhou o Relatório sobre o assunto supra mencionado. Agradeço igualmente a prorrogação concedida por V. Exa., até ao dia de hoje, tendo em vista o envio de sugestões por parte da Ordem dos Engenheiros.

Para exercer esse objeto referido no referido ofício, a Ordem dos Engenheiros tinha necessidade de ouvir diversos especialistas.

Sucedo, porém, que não foi possível, face ao prazo estabelecido, contar com os seus contributos derivado de diversos empenhamentos profissionais.

Aproveito, no entanto, a oportunidade para cumprimentar V. Exa. pelo bem elaborado Relatório em que diversas das Recomendações nele contidas são, no essencial, coincidentes com as que a Ordem dos Engenheiros tem vindo a tornar públicas (vd. anexos).

Permito-me, por isso, enviar um documento intitulado “*Seleção e Avaliação de Investimento Público*”, datado de 2012, que pretende contribuir como uma base de trabalho com vista a uma melhor sustentação do processo de decisão no âmbito desse investimento, e um outro, de 2008, da autoria do anterior Bastonário, Eng.º Fernando Santo.

Renovando os nossos agradecimentos pela consulta, estamos à disposição de V. Exa. para prestar a colaboração que, estando ao nosso alcance, entenda necessária.

Com os meus melhores cumprimentos.

Carlos Matias Ramos

Carlos Matias Ramos

CONTRIBUINTE NR. 500839166

Anexo: O mencionado

SEDE NACIONAL
Av. António Augusto de Aguiar, 3 D
1069-030 LISBOA, PORTUGAL

DGTC 24 11 14 19846
T +351 215 132 600 F +351 215 132 615
www.ordemengenheiros.pt
secretariageral@ordemdosengenheiros.pt

