

*EMPREENDIMENTO
DE
OBRAS PÚBLICAS*

RELATÓRIO DE AUDITORIA 6/2023

2.^a SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

EMPREENDIMENTO
DE
OBRAS PÚBLICAS

*Foram corrigidas as deficiências persistentes
no empreendimento de obras públicas e
responsáveis por derrapagem de prazos e custos?*

Junho de 2023



SUMÁRIO

O empreendimento de obras públicas tem vindo a ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas por constituir uma área de risco para a gestão sustentável das finanças públicas.

- ◆ *Em 2009, o relatório sobre derrapagens em obras públicas conclui ser prática generalizada verificarem-se acentuadas derrapagens financeiras e significativos desvios de prazos. Em 2015, o relatório sobre empreendimentos de obras públicas conclui que persistia: i) planeamento deficiente das obras públicas, ii) falta de identificação dos responsáveis pela execução das obras públicas, iii) ausência de análises custo-benefício e de controlo de custos associado ao ciclo de vida do projeto, iv) aumento do recurso a ajustes diretos.*
- ◆ *O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria face ao insuficiente acolhimento das suas recomendações e à vigência, desde 01/01/2018, do Código dos Contratos Públicos (CCP) republicado pelo Decreto-Lei 111-B/2017. Com esta auditoria, o Tribunal reitera e reforça a importância que atribui à correção das deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem material de prazos e custos. Para o efeito, o exame verificou se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades selecionadas – Infraestruturas de Portugal (IP) e Metropolitano de Lisboa (ML) – que, de facto, corrigem essas deficiências.*

Os cidadãos têm direito a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente para o empreendimento de obras públicas. Por isso:

- ◆ *O Portal BASE tem por função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos. São requisitos legais dessa informação: percutibilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.*
- ◆ *É responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado.*

Assim, a presente auditoria compreendeu:

- ◆ *O exame geral da informação pública registada no Portal BASE (disponível para qualquer cidadão) sobre os procedimentos de contratação: i) com empreitada de obras públicas; ii) com valor contratual superior a dois milhões de euros; iii) com data de contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022. Para o efeito, em 11/10/2022, foi extraído do Portal BASE um ficheiro de dados sobre 1.014 contratos públicos de 330 entidades adjudicantes, com valor contratual global de 6.938 milhões de euros.*
- ◆ *O exame específico sobre o acolhimento do recomendado em procedimentos de contratação. Para tal foram selecionados 4 contratos de empreitada de obras públicas celebrados por IP (2) e ML (2), entre 18/09/2018 e 14/04/2021, com valor contratual global de 167 milhões de euros.*

O exame geral (ver 3.1, 4 e 5) revelou falta de controlo da fiabilidade da informação pública registada no Portal BASE, desvirtuando a excelência do propósito da sua criação e lesando a sua função essencial.

- ◆ *As deficiências reportadas limitam a robustez dos dados, prejudicando a sua interpretação de forma fiável por uma ampla gama de utilizadores, contrariando a lei aplicável e o que foi anunciado para o Portal BASE. Não está assegurada a publicação de informação sobre todos os contratos aos quais o CCP é aplicável e a informação publicada contém erros e inconsistências materialmente relevantes, dificultando o acompanhamento e monitorização dos contratos de empreitada de obras públicas, nomeadamente quanto às derrapagens de preços e prazos contratuais. Em suma, estas derrapagens subsistem por controlar.*

O exame específico (ver 3.2, 4 e 5) revelou que o recomendado foi parcialmente acolhido através de medidas tomadas pelo Governo (com destaque para o CCP vigente desde 01/01/2018) ou de medidas aplicadas por IP e ML, mas revelou, também, deficiências que subsistem por corrigir.

ÍNDICE GERAL

1.	INTRODUÇÃO	7
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA.....	9
3.	OBSERVAÇÕES.....	10
3.1.	DERRAPAGENS POR CONTROLAR.....	10
3.1.1	FUNÇÃO DO PORTAL BASE.....	10
3.1.2	FALTA DE FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO	11
3.1.3	OUTRAS LIMITAÇÕES AO CONTROLO DAS DERRAPAGENS	16
3.1.4	INSUFICIENTE CONTROLO DAS ENTIDADES ADJUDICATÁRIAS	19
3.1.5	RISCOS DE IMPLEMENTAR MEDIDAS SOB O IMPERATIVO DA URGÊNCIA	20
3.1.6	IMPACTO INEXPRESSIVO DAS MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	23
3.1.7	CONTRATOS POR PUBLICAR OU ATUALIZAR	23
3.2.	DEFICIÊNCIAS POR CORRIGIR.....	31
3.2.1	SELEÇÃO DE CONTRATOS PARA EXAME ESPECÍFICO	31
3.2.2	TRANSPOSIÇÃO INTEMPESTIVA DE DIRETIVAS DA UNIÃO EUROPEIA	35
3.2.3	PLANEAMENTO DEFICIENTE DAS OBRAS PÚBLICAS	37
3.2.4	DEFICIÊNCIAS DO PROJETO DE EXECUÇÃO	41
3.2.5	DEFICIÊNCIAS DA CONTRATAÇÃO	44
3.2.6	DEFICIÊNCIAS DA EXECUÇÃO	49
3.2.7	DEFICIÊNCIAS DE INDICADORES E AVALIAÇÃO	53
4.	CONCLUSÕES	58
5.	RECOMENDAÇÕES	62
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	65
7.	EMOLUMENTOS	66
8.	DECISÃO	67
9.	ANEXO – AUDIÇÃO DO RELATO DA AUDITORIA.....	68

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – DEZ CONTRATOS COM MAIOR PREÇO CONTRATUAL.....	13
QUADRO 2 – DEZ ENTIDADES ADJUDICANTES COM MAIOR PREÇO CONTRATUAL GLOBAL.....	14
QUADRO 3 – DEZ CONTRATOS COM MAIOR DERRAPAGEM FINANCEIRA	15
QUADRO 4 – CONTRATOS ISENTOS DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA NOS TERMOS DA LEI 1-A/ 2020	21
QUADRO 5 – SELEÇÃO DE ENTIDADES ADJUDICANTES	24
QUADRO 6 – SELEÇÃO DE CONTRATOS PARA EXAME ESPECÍFICO	32
QUADRO 7 – CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS ENTRE 2017 E 2021	47
QUADRO 8 – SELEÇÃO DE CONTRATOS PARA EXAME ESPECÍFICO ALTERNATIVO	50
QUADRO 9 – CRONOLOGIA DO PRONIC DE 2006 A 2012	54



PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
ACB	Avaliação Custo-Benefício
CCP	Código dos Contratos Públicos
CSOP	Conselho Superior de Obras Públicas
EOP	Empreendimento de Obras Públicas
DL	Decreto-Lei
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
ML	Metropolitano de Lisboa, EPE
M€	Milhão de Euros
NIF	Número de Identificação Fiscal
RCM	Resolução do Conselho de Ministros

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Selma Isabel Rebêlo (a)
	Mário Tavares da Silva (b)
Equipa de Auditoria	Ana Isabel Brázia (a)
	David Santiago Pires (a)
	José Alfredo Correia (c)
	Liliana Catarina Soares (b)
	Selma Isabel Rebêlo (b)
Colaboração	Ângela Maria Castro

(a) desde 2021 (b) até 2020 (c) em 2021

1. INTRODUÇÃO

1. O empreendimento de obras públicas tem vindo a ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas por constituir uma área de risco para a gestão sustentável das finanças públicas.
2. Em 2009, no relatório global¹ da auditoria temática às derrapagens em obras públicas, o Tribunal reportava sobre antecedentes justificativos dessa auditoria: *“A tradição em Portugal, na realização de obras públicas, nomeadamente por gestão direta, ao nível de grandes infraestruturas do domínio público, tem sido a de se repetirem acentuadas derrapagens de prazos e de custos, tornando esta área num domínio de grande risco e com encargos avultadíssimos para o Estado”*.
3. Ora, tais deficiências subsistiam pois, com base nos resultados consolidados de cinco auditorias a empreendimentos de obras públicas por gestão direta², o Tribunal concluiu nesse relatório global: *“ser prática generalizada verificarem-se acentuadas derrapagens financeiras (entre 25% e 295% acima dos valores contratualizados), bem como, e cumulativamente, significativos desvios de prazos (entre 1,4 e 4,6 anos a mais do que o previsto para a conclusão das obras)”*.
4. O Tribunal também reportou que as causas daqueles desvios, em regra, se repetiam, destacando:
 - ⇒ *Em matéria de derrapagens financeiras:*

Falta de estudos prévios, bem como de revisão de projetos; execução de obra, em simultâneo com execução de projeto; trabalhos de alteração e trabalhos a mais, por erros e omissões de projeto ou por circunstâncias imprevistas ou por razões de “já agora” acrescenta-se; prorrogações de prazo.
 - ⇒ *No domínio dos desvios de prazos:*

Atrasos nas expropriações e na obtenção de Declaração de Impacto Ambiental, bem como atrasos na elaboração e/ou aprovação de projetos de execução e, bem assim, na entrega de documentos do projeto e, ainda, atrasos nas consignações; interrupção de trabalhos, alterações do processo construtivo; mudança de projeto ou de empreiteiro; trabalhos a mais, imprevistos e “já agora”.
5. Tendo em conta os resultados das auditorias e após audição pericial do Bastonário da Ordem dos Engenheiros e do Presidente do LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil, o Tribunal formulou 27 recomendações nesse relatório global, destinadas a evitar, no futuro, os erros até então cometidos, na gestão direta de empreendimentos de obras públicas, tendo destacado:
 - ⇒ *Ao Governo:*

Criação de um Observatório de Empreendimentos de Obras Públicas; publicitação de boas práticas atinentes às fases de planeamento, execução, controlo e avaliação de Obras Públicas; divulgação de modelos de avaliação custo-benefício e de avaliação ex post de empreendimentos de Obras Públicas; tratamento de casos de estudo, visando melhorias futuras; publicação de legislação relativa à figura de gestor de empreendimento e ao seguro do projeto; constituição de base de dados para tratamento estatístico de custos de cada obra, que permita comparações entre empreendimentos semelhantes; disponibilização atempada de fundos, por forma a minimizar o recurso a empréstimos bancários pelos responsáveis dos empreendimentos de obras públicas; implementação da avaliação do custo do ciclo de vida do projeto, numa perspetiva de custeio global repartido pelos anos respetivos; limitação da criação de regimes jurídicos de exceção.

¹ [Relatório 17/2009 – 2.ª Secção.](#)

² Túnel do Rossio (reparação e reabilitação), Túnel do Terreiro do Paço – Linha Azul (construção), Casa da Música (construção), Aeroporto Sá Carneiro (ampliação) e Ponte Rainha Santa Isabel (construção), cujos relatórios de auditoria específicos são, respetivamente, os Relatórios 05/2008, 22/2008, 37/2008, 06/2009 e 09/2009, todos da 2.ª Secção.

⇒ *Aos responsáveis pelos empreendimentos de obras públicas:*

Nomeação sistemática de gestor de empreendimento; apresentação oportuna de previsões rigorosas e credíveis de custos globais e de prazos de conclusão dos empreendimentos; obrigação de avaliação custo-benefício e à posteriori dos empreendimentos; melhoria da qualidade dos projetos; fixação de critérios objetivos de avaliação das propostas; maximização da precisão e do rigor do clausulado contratual; garantia em tempo oportuno e de modo transparente e eficaz dos fundos necessários à execução do investimento; melhoria do sistema de informação para a gestão, nomeadamente com recurso à contabilidade analítica; promoção sistemática da consulta ao mercado.

6. Em 2015, o Tribunal aprovou o relatório³ da auditoria de seguimento das 27 recomendações que tinha formulado em 2009. Oito dessas recomendações estavam totalmente acolhidas (30%), cinco tinham apenas acolhimento parcial (19%), 13 não estavam acolhidas (48%) e não existia informação sobre a restante recomendação (4%).

7. Nesse relatório – Empreendimentos de obras públicas – o Tribunal concluiu o seguinte:

⇒ *A entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁴ tinha constituído o fator mais determinante para o acolhimento das recomendações.*

⇒ *A auditoria identificara 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 ter considerado o conteúdo ainda embrionário e, conseqüentemente, insuficiente. Esta insuficiência verificava-se, sobretudo, ao nível da adequada interpretação das normas e divulgação de boas práticas, duas das principais soluções para a uniformização e para a garantia da legalidade dos procedimentos.*

⇒ *Quanto à informação de gestão, tinha sido 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 (UTAM)⁵ do Setor Público Empresarial, cujo conteúdo obrigatório estava pré-definido o que, se fosse respeitado, permitiria ao Governo ter informação atual e intervir atempadamente.*

⇒ *Quanto à informação sobre contratação, existia, desde 2008, o Portal dos Contratos Públicos (BASE), para agregar informação sobre contratação pública, estatística, legislativa ou interpretativa, incluindo as plataformas eletrónicas de procedimentos contratuais, informação essa divulgada pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP (IMPIC).*

⇒ *Persistiam quatro problemas gerais: i) planeamento deficiente das obras públicas, ii) falta de identificação dos responsáveis pela execução das obras públicas, iii) ausência de análises custo-benefício e de controlo de custos associado ao ciclo de vida do projeto, iv) aumento do recurso a ajustes diretos. As causas de derrapagem de obras públicas por planeamento deficiente incluíam alterações 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. Mas a falta de estudos prévios com análise custo-benefício que considerasse o custo do ciclo de vida dos projetos, os atrasos na entrega e a falta de revisão eram as principais deficiências no planeamento, pois o recomendado não tinha sido acolhido, nem sobre a previsão rigorosa de custos e prazos, a instituição do seguro de projeto e a conclusão do Protocolo de Normalização da Informação Técnica na Construção (ProNIC).*

8. Tendo em atenção o seu conteúdo e as suas conclusões, bem como as pronúncias recebidas em sede de contraditório, o Tribunal formulou 14 recomendações nesse segundo relatório, reiterando ou reformulando as do primeiro relatório que ainda não tinham sido acolhidas.

³ Relatório 1/2015 – 2.ª Secção.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) 18/2008, de 29 de janeiro, o CCP entrou em vigor seis meses depois.

⁵ A UTAM foi criada pelo n.º 4.º do artigo 68.º do DL 133/2013, de 3 de outubro.

2. TERMOS DE REFERÊNCIA

9. Fundamento – Em 2019, o Tribunal aprovou a realização de uma auditoria de seguimento das 14 recomendações que tinha formulado em 2015, devido ao insuficiente grau de acolhimento determinado no final do ciclo trienal de controlo do acolhimento dessas recomendações, bem como à vigência, desde 01/01/2018, do Código dos Contratos Públicos (CCP) revisto e republicado pelo Decreto-Lei (DL) 111-B/2017, de 31 de agosto.
10. Objetivo – Verificar se foram corrigidas as deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem de prazos e custos, como recomendado pelo Tribunal de Contas ao Governo em 2015. O que implica verificar cumulativamente se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades adjudicantes (de procedimentos aos quais o recomendado é aplicável) que, de facto, corrigem essas deficiências.
11. Objeto – Procedimentos de contratação de empreendimento de obras públicas, aos quais sejam aplicáveis medidas tomadas pelo Governo e/ou pelas respetivas entidades adjudicantes para corrigir as deficiências objeto de recomendação, bem como a pertinente informação registada no Portal dos contratos públicos sujeitos ao regime do CCP (Portal BASE).
12. Incidência – Período de 01/01/2018 a 30/09/2022, sem prejuízo do recurso a informação antecedente e superveniente considerada relevante, que resultou da constatação preliminar de o Governo com a revisão do CCP visar significativa correção das deficiências objeto de recomendação. Assim, foram auditados procedimentos de contratação sujeitos ao cumprimento do CCP revisto.
13. Entidades Auditadas – Entidade gestora do Portal BASE (IMPIC) e entidades adjudicantes selecionadas para exame específico de procedimentos, por terem sido objeto de auditorias às quais se reportou o Relatório de Auditoria 17/2009 – 2.ª Secção, sobre derrapagens em obras públicas, para verificar a correção dos procedimentos: Infraestruturas de Portugal, SA (IP), e Metropolitano de Lisboa, EPE (ML), as entidades então auditadas que subsistem como entidades públicas, sem prejuízo do exame da intervenção de outras entidades, que seja pertinente para a opinião a emitir.
14. Metodologia – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, como questionários e análises documentais. A metodologia adotada teve em consideração procedimentos e normas dos *Standards e Guidelines* da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). Foram ainda consideradas referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, bem como resultados de ações de controlo do Tribunal, nomeadamente os reportados nos relatórios de auditoria previamente citados.
15. Critérios – Com base nas recomendações formuladas no Relatório 1/2015 – 2.ª Secção e na legislação sobre contratação pública, em especial ao CCP em vigor desde 01/01/2018. Foram selecionados para exame geral os procedimentos de contratação registados no Portal de Contratos Públicos (BASE): i) com empreitada de obras públicas; ii) com valor contratual superior a dois milhões de euros; iii) com data de contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022.
16. Condicionantes – Face à redefinição de prioridades definida pelo Tribunal e à pandemia, a auditoria teve de ser prolongada e o serviço externo teve de ser limitado ao estritamente necessário.
17. Audição – Nos termos e para os efeitos legais, o relato foi enviado aos responsáveis por: i) Ministério das Infraestruturas; ii) Infraestruturas de Portugal; iii) Metropolitano de Lisboa; iv) Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção; v) Ministério da Habitação. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório. A apreciação que essas respostas suscitam consta dos pontos pertinentes do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam do último ponto do relatório.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. DERRAPAGENS POR CONTROLAR

3.1.1 FUNÇÃO DO PORTAL BASE

18. O portal dos contratos públicos, denominado Portal BASE, destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do CCP, nos termos do artigo 2.º do DL 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou e republicou o CCP aprovado pelo DL 18/2008, de 29 de janeiro, constituindo ainda o instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, nomeadamente para efeitos de elaboração dos relatórios estatísticos a remeter à Comissão Europeia. O Portal tem por função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização.
19. Ainda nos termos do artigo 2.º do DL 111-B/2017, as regras de funcionamento e de gestão do portal dos contratos públicos são aprovadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas. Essa Portaria é a 57/2018, de 26 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Portaria 284/2019, de 2 de setembro. Nos seus termos:
 - ⇒ *O Portal BASE disponibiliza, publicamente, informação sobre a formação e execução dos contratos públicos sujeitos ao CCP.*
 - ⇒ *A gestão do Portal BASE é da responsabilidade do IMPIC (como também determina o artigo 3.º do DL 232/2015, de 13 de outubro).*
 - ⇒ *Os dados de natureza pública constantes do Portal BASE são passíveis de extração automática, de forma gratuita e em formatos abertos, através do próprio portal e de outros portais públicos.*
 - ⇒ *As entidades adjudicantes transmitem ao Portal BASE, designadamente, o Relatório de formação do contrato, até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito ou caso o mesmo não tenha sido outorgado por escrito, 20 dias úteis após o início da sua execução, e o Relatório de execução, até 20 dias úteis após a data do fecho do contrato, segundo os modelos anexos à Portaria.*
 - ⇒ *O preenchimento dos blocos de dados é realizado por um utilizador certificado e reconhecido como representante da entidade adjudicante em causa, diretamente no Portal BASE. Os blocos de dados são introduzidos pelo utilizador através do respetivo interface com o Portal BASE, através de um processo de preenchimento interativo. A finalização do preenchimento por parte do utilizador, após a introdução dos diversos dados e das eventuais revisões e correções que entenda necessárias, ocorre no momento em que o utilizador procede à submissão do documento no Portal BASE. Sempre que o IMPIC verificar a existência de incorreções, incoerências nos dados fornecidos, informará, através de meios eletrónicos, a entidade adjudicante para que proceda à correção dos mesmos no prazo de 10 dias úteis, findo os quais, procederá à comunicação dos factos às entidades fiscalizadoras. A informação constante do Portal BASE é da exclusiva responsabilidade das entidades adjudicantes, não podendo a entidade gestora do portal substituir-se às mesmas.*
 - ⇒ *Se, em casos excecionais, ocorrer a necessidade de a entidade adjudicante fazer correções depois de ter submetido um determinado bloco de dados, deve aquela apresentar, ao Portal BASE, a necessidade de correção através das opções tecnológicas disponibilizadas pelo próprio sistema, fundamentando a solicitação para efetuar a respetiva correção. Caso a correção referida no número anterior seja autorizada, o sistema instalado no Portal BASE deve permitir a um utilizador certificado e reconhecido como representante da mesma a edição e correção do bloco de dados, dando origem a uma nova versão. O sistema de informação regista a ocorrência da correção, e publicita as alterações obrigatórias no Portal BASE.*
20. Em março de 2021, o IMPIC apresentou uma nova versão do Portal BASE na sua área pública, visando a revisão funcional e respetiva implementação de todas funcionalidades ao nível da usabilidade do sistema, nos termos do DL 83/2018, de 19 de outubro, os quais determinam o cumprimento dos seguintes requisitos:

- ⇒ *Percetibilidade, apresentando a informação e os componentes da interface de utilizador aos utilizadores de modo a que eles os possam perceber.*
- ⇒ *Operabilidade, assegurando que os componentes e a navegação na interface de utilizador são acionáveis.*
- ⇒ *Compreensibilidade, garantindo que a informação e a operação da interface de utilizador são de fácil compreensão.*
- ⇒ *Robustez, apresentando conteúdos suficientemente sólidos para que possam ser interpretados de forma fiável por uma ampla gama de agentes de utilizador, incluindo tecnologias de apoio.*

3.1.2 FALTA DE FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO

21. A auditoria pretendeu identificar o universo de contratos de empreendimento de obras públicas, ao qual fossem aplicáveis medidas do Governo e/ou das entidades adjudicantes, para corrigir as deficiências objeto de recomendação do Tribunal em 2015. Para o efeito, a auditoria pesquisou a pertinente informação disponível no Portal BASE por aplicação dos critérios seguintes:
- ⇒ *Tipo de Contrato – com Empreitada de Obras Públicas*
 - ⇒ *Preço contratual desde 2.000.000 €*
 - ⇒ *Data do contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022*
22. Em 11/10/2022, através da referida pesquisa, foi extraído do Portal BASE um ficheiro de dados sobre 1.014 contratos públicos de 330 entidades adjudicantes, designadamente com os campos:
- ⇒ *Objeto do Contrato (descrição).*
 - ⇒ *Tipo de Procedimento – Concurso Público (851), Concurso Limitado por Prévia Qualificação (104), Ajuste Direto Regime Geral (35), Consulta Prévia (20) e Procedimento de Negociação (4).*
 - ⇒ *Tipo de Contrato – só Empreitada de Obras Públicas (1.004) ou também com outro tipo (10).*
 - ⇒ *CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos / Common Procurement Vocabulary) – Sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos, com o objetivo de normalizar as referências que as autoridades e entidades adjudicantes utilizam para caracterizar o objeto dos seus contratos públicos, por aplicação de códigos específicos, neste caso, começados por 45 (Construção).*
 - ⇒ *Entidade Adjudicante (Designação e Número de Identificação Fiscal – NIF).*
 - ⇒ *Entidade Adjudicatária (Designação e NIF).*
 - ⇒ *Preço Contratual (superior a dois milhões de euros) – entre 2.000.566,00 € e 189.057.635,12 €, totalizando 6.937.857.115,67 € para os 1.014 contratos.*
 - ⇒ *Data de Publicação desde 18/01/2018 a 11/10/2022.*
 - ⇒ *Data de Celebração do Contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022 – 199 em 2018, 170 em 2019, 232 em 2020, 262 em 2021 e 151 em 2022.*
 - ⇒ *Prazo de Execução – entre 60 e 14.600 dias.*
 - ⇒ *Local de Execução – em Portugal.*
 - ⇒ *Fundamentação (por norma legal).*
 - ⇒ *Causa de Extinção do Contrato (para 63 contratos) – Cumprimento Integral (58), Resolução (2), Revogação (2) e Objeto de Recusa de Visto (1).*
 - ⇒ *Data de Fecho do Contrato (entre 19/02/2019 e 04/07/2022 para 63 contratos) – 8 em 2019, 12 em 2020, 25 em 2021 e 18 em 2022.*
 - ⇒ *Preço Total Efetivo – entre 250.717,92 € e 3.778.111.194,00 €, totalizando 4.053.794.817,53 € para 60 contratos (com data de fecho).*
 - ⇒ *Causa das Alterações ao Prazo (60 contratos com descrição).*
 - ⇒ *Causa das Alterações ao Preço (61 contratos com descrição).*

23. Visando testar a robustez dos dados (nos termos do DL 83/2018), a extração desse ficheiro de dados foi automática (nos termos da Portaria 57/2018). O exame desses dados revelou:

- ⇒ *A necessidade de separar o NIF da designação da entidade adjudicante (e da adjudicatária), para determinar o respetivo universo de entidades, devido à existência de diferentes redações para a designação da mesma entidade. Por exemplo, o NIF da empresa Infraestruturas de Portugal, SA, regista 134 contratos com dez designações diferentes, nove por diferenças de redação e uma por indicar, indevidamente, a empresa Vialivre, SA. Agrava esta situação a extração automática ter ordenado os contratos por ordem alfabética das entidades adjudicantes.*
- ⇒ *Cada linha de informação regista as datas de duas operações (celebração e fecho do contrato), mas apenas uma data de publicação (sem identificar a informação registada nesta data). Agrava esta situação a deteção de cinco contratos com datas de publicação anteriores (entre 100 e 312 dias) às respetivas datas de celebração e estas, não obstante, estarem registadas na mesma linha de informação, o que é inconsistente (se, à data de publicação, os contratos não estavam celebrados, como registado). Para 62 dos 63 contratos fechados, as datas de publicação são anteriores às respetivas datas de fecho e estas, não obstante, estão registadas na mesma linha de informação, o que é inconsistente (se, à data de publicação, os contratos ainda não estavam fechados, como registado).*
- ⇒ *O Preço Total Efetivo mais elevado (3.778,1 milhões de euros) estava manifestamente errado, não só pela dimensão do seu valor absoluto, mas também porque excedia em mais de mil vezes o Preço Contratual (3,5 milhões de euros). O facto de a informação sobre a execução deste contrato (com data de fecho em 04/07/2022) ter sido admitida com um erro desta dimensão constitui uma falha muito grave, coloca seriamente em causa a fiabilidade da informação registada no Portal BASE e revela a ineficácia do seu sistema de controlo para o detetar e corrigir tempestivamente.*
- ⇒ *O ficheiro de dados extraído automaticamente do Portal BASE não regista a data de início da contagem do prazo (se posterior à de celebração do contrato, por exemplo quando este só produz efeitos após a concessão do respetivo visto pelo Tribunal de Contas), o que impede de verificar com rigor se há derrapagem de prazo. Mesmo assim, os 58 contratos com data de fecho e reporte de cumprimento integral registam períodos entre data de celebração e de fecho que excedem, em média, os respetivos prazos contratuais em 478 dias, entre o mínimo de 78 dias e o máximo de 987 dias, evidenciando derrapagem generalizada desses prazos. Além disso, 569 (60%) dos 951 contratos sem data de fecho já registam períodos entre data de celebração e 30/09/2022 que excedem, em média, os respetivos prazos contratuais em 612 dias, entre o mínimo de 55 dias e o máximo de 1.550 dias.*
- ⇒ *Também existe risco de parte da informação cronológica não ser fiável ou estar desatualizada, desde logo por 264 (26%) dos 1.014 contratos, terem data de publicação posterior à data de celebração em 30 dias ou mais e terem essas datas desfasadas, em média, 129 dias, até ao máximo de 1.066 dias. Em 14/10/2022 (após a extração automática do ficheiro de dados), foi registado um contrato com 426 dias de atraso face à sua data de celebração (27/04/2021). Além disso, o Prazo de Execução mais longo (14.600 dias) não é o da respetiva empreitada de obra pública (480 dias) e sim o da concessão de serviço público que consta do mesmo contrato (40 anos com 365 dias cada).*
- ⇒ *As deficiências reportadas limitam a robustez dos dados, prejudicando a sua interpretação de forma fiável por uma ampla gama de agentes de utilizador, contrariando a lei aplicável e o que foi anunciado para o Portal BASE. Com efeito, não está assegurada a publicação de informação sobre todos os contratos aos quais o CPP é aplicável e a informação publicada contém erros e inconsistências materialmente relevantes, dificultando o acompanhamento e monitorização dos contratos de empreitada de obras públicas, nomeadamente quanto às derrapagens de preços e prazos contratuais.*

24. O quadro seguinte regista uma síntese de informação relevante extraída do Portal Base sobre os 1.014 contratos, por ordem decrescente do respetivo preço contratual, discriminando os dez contratos com maior preço contratual. Essa informação compreende:

- ⇒ *As Entidades Adjudicantes dos dez contratos – Metro do Porto (2 contratos), Administração Regional de Saúde (ARS) do Alentejo, Município de Lisboa, Infraestruturas de Portugal (4), Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo (APDL) e Metropolitano de Lisboa.*

- ⇒ O Preço Contratual, representando o resultante da soma dos dez contratos 16% do total.
- ⇒ A Data de Publicação da informação sobre os dez contratos registada no Portal Base.
- ⇒ A data de celebração dos dez contratos (Data do Contrato).
- ⇒ O atraso em dias (Atraso) da data de publicação face à data de celebração do respetivo contrato (no atraso total não foi considerada a inconsistência da situação de cinco contratos cuja data de publicação é anterior à de celebração do respetivo contrato).
- ⇒ O prazo contratual (Previsto) em dias, para os dez contratos, para a soma dos restantes contratos e para o total dos contratos (com a correção do maior prazo, de 14.600 dias para 480 dias, por ser este o relativo à empreitada em causa enquanto o corrigido é relativo a uma subsecente concessão de serviço público por 40 anos).
- ⇒ O período em dias entre a Data do Contrato e a data de fecho ou 30/09/2022 (Decorrido) para, na falta da informação sobre a data de início da contagem do prazo contratual (que a extração automática dos dados não comporta), servir de indicador da derrapagem desse prazo.

Quadro 1 – Dez Contratos com Maior Preço Contratual

Entidade Adjudicante	Preço Contratual (euros)	Data de Publicação	Data do Contrato	Atraso (dias)	Previsto (dias)	Decorrido (dias)
Metro do Porto	189 057 635,12	23/04/2021	25/11/2020	149	1 278	674
ARS do Alentejo	148 917 509,73	26/10/2021	28/12/2020	302	910	641
Município de Lisboa	132 900 000,00	28/04/2021	28/04/2021	0	1 140	520
Infraestruturas de Portugal	130 463 756,00	23/05/2019	22/05/2019	1	860	1 227
APDL	130 286 038,22	21/12/2020	15/12/2020	6	900	654
Metro do Porto	98 970 215,00	23/04/2021	25/11/2020	149	1 034	674
Infraestruturas de Portugal	86 989 263,98	21/04/2021	14/04/2021	7	935	534
Infraestruturas de Portugal	74 760 000,00	23/07/2020	10/07/2020	13	810	812
Infraestruturas de Portugal	74 735 000,00	11/04/2019	08/04/2019	3	730	1 271
Metropolitano de Lisboa	73 500 000,00	16/11/2020	22/09/2020	55	960	738
Soma dos 10 contratos	1 140 579 418,05			685	9 557	7 745
Outros 1 004 contratos	5 797 277 697,62			39 905	563 797	798 918
Total = 1 014 contratos	6 937 857 115,67			40 590	573 354	806 663

Fonte: Portal BASE

25. Do exame da informação sintetizada no quadro anterior avulta o seguinte:

- ⇒ Nenhum dos dez contratos estava fechado, não obstante, para dois deles, o período decorrido até 30/09/2022 já exceder os respetivos prazos contratuais em 367 e 541 dias, respetivamente.
- ⇒ Em 638 (63%) dos 1.014 contratos, o período decorrido já excedia em trinta dias ou mais (até 1.550 dias) o respetivo prazo contratual.
- ⇒ Apenas 63 dos 1.014 contratos tinham data de fecho (e cinco deles por incumprimento).
- ⇒ O período decorrido global, entre a data de celebração dos 1.014 contratos e a data de fecho para os 63 contratos fechados ou 30/09/2022 para os restantes (806.663 dias), ultrapassava em mais de 40% a soma dos respetivos prazos contratuais (573.354 dias).
- ⇒ Para 40 dos contratos fechados, o preço contratual foi excedido em 7%, no seu conjunto, e até ao máximo de 31%, individualmente (não foi considerado o contrato cujo preço efetivo total excedia em mais de mil vezes o preço contratual, por se tratar de erro manifesto, como já se referiu).

- ⇒ Assim, subsiste a derrapagem de prazos, mas o reduzido número de contratos fechados limita concluir sobre derrapagem de preços.
- ⇒ Em quatro dos dez contratos, a publicação regista atraso superior a 50 dias (e, portanto, ultrapassa o prazo legal de 20 dias úteis), situação que se verifica para 199 (20%) dos 1.014 contratos (com dois atrasos superiores a mil dias).

26. O quadro seguinte regista uma síntese de informação relevante extraída do Portal Base sobre as 330 entidades adjudicantes dos 1.014 contratos, por ordem decrescente da soma dos preços contratuais dos seus contratos, discriminando as dez entidades com maior Preço Contratual Global (PCG). Essa informação compreende:

- ⇒ As dez Entidades Adjudicantes – Infraestruturas de Portugal (134 contratos), Metro do Porto (3), Município de Lisboa (43), REN – Rede Elétrica Nacional (22), Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas (SREI) da Região Autónoma da Madeira (30), Lisboa Ocidental (31), Portos dos Açores (10), APDL (4), ARS do Alentejo e Metropolitano de Lisboa (4).
- ⇒ O Preço Contratual Global (PCG), em termos absolutos (euros) e relativos (%), representando o resultante da soma dos 282 contratos das dez entidades 52% do total.
- ⇒ O Número de Contratos celebrados por cada entidade, representando os celebrados pelas dez entidades (282) 28% do total (1.014).
- ⇒ O Atraso (na publicação da celebração dos contratos), o Previsto (prazo contratual) e o Decorrido (entre a celebração dos contratos e o seu fecho ou até 30/09/2022).

Quadro 2 – Dez Entidades Adjudicantes com Maior Preço Contratual Global

Entidade Adjudicante	Preço Contratual Global (euros)	PCG (%)	Número de Contratos	Atraso (dias)	Previsto (dias)	Decorrido (dias)
Infraestruturas de Portugal	1 790 887 296,44	25,8	134	3 043	104 543	104 610
Metro do Porto	312 991 551,74	4,5	3	401	2 912	1 539
Município de Lisboa	308 712 741,99	4,4	43	703	32 322	34 800
REN	212 881 052,33	3,1	22	4 077	11 734	19 530
SREI da RAM	201 868 639,64	2,9	30	214	13 724	21 081
Lisboa Ocidental	169 343 639,44	2,4	31	330	16 190	20 166
Portos dos Açores	157 365 853,42	2,3	10	366	7 421	6 930
APDL	154 866 553,72	2,2	4	41	3 333	3 442
ARS do Alentejo	148 917 509,73	2,1	1	302	910	641
Metropolitano de Lisboa	148 292 405,41	2,1	4	108	3 158	3 389
Soma das 10 entidades	3 606 127 243,86	52,0	282	9 585	196 247	216 128
Outras 320 entidades	3 331 729 871,81	48,0	732	31 005	377 107	590 535
Total = 330 entidades	6 937 857 115,67	100,0	1.014	40 590	573 354	806 663

Fonte: Portal BASE

27. Do exame da informação sintetizada no quadro anterior avulta o seguinte:

- ⇒ Só doze (4%) dos 282 contratos das dez entidades se encontravam fechados (por cumprimento integral), com derrapagem financeira global de 88,8 para 92,2 milhões de euros (4%), praticamente devido ao acréscimo de 18% num dos contratos (de 17,4 para 20,6 milhões de euros), e com período decorrido global (12.025 dias) 2,6 vezes superior ao previsto nos prazos contratuais (4.676 dias).
- ⇒ A data de publicação (14/05/2021) de um dos contratos do Município de Lisboa é uma das cinco datas que não foi considerada para determinar o Atraso global, por inconsistência, visto ser anterior (em 312 dias) à da celebração desse contrato (22/03/2022).

⇒ No conjunto dos 282 contratos também subsiste derrapagem de prazos (10%), a qual é inferior à global (41%). Já esta é excedida pelas derrapagens dos contratos da REN (66%) e da SREI (54%). Também aqui o reduzido número de contratos fechados limita concluir sobre derrapagem de preços.

28. O quadro seguinte regista uma síntese de informação relevante extraída do Portal Base sobre os 58 contratos fechados com cumprimento integral, discriminando os dez contratos com maior Preço Total Efetivo (PTE), por ordem decrescente do respetivo preço contratual. Essa informação compreende:

- ⇒ As Entidades Adjudicantes dos dez contratos – APDL, Administração dos Portos de Setúbal e Sissimbra (APSS), Infraestruturas de Portugal (2 contratos), Município de Ponta Delgada, Mercado Abastecedor da Região de Braga (MARB), Lisboa Ocidental, Empresa de Desenvolvimento Mineiro (EDM), Município de Vila Nova de Gaia e Município de Vizela.
- ⇒ O Preço Contratual, representando o resultante da soma dos dez contratos 26% do total.
- ⇒ A Derrapagem financeira do Preço Contratual para o Preço Total Efetivo.
- ⇒ O Preço Total Efetivo, representando o resultante da soma dos dez contratos 29% do total.
- ⇒ O Previsto (prazo contratual)
- ⇒ A Derrapagem temporal do Previsto (prazo contratual) para o Decorrido.
- ⇒ O Decorrido (período entre a celebração dos contratos e o seu fecho).
- ⇒ A não inclusão do contrato cujo PTE excedia em mais de mil vezes o preço contratual, por se tratar de erro manifesto (por isso, o Total no quadro indica 57 em vez de 58 contratos).

Quadro 3 – Dez Contratos com Maior Derrapagem Financeira

Entidade Adjudicante	Preço Contratual (euros)	Derrapagem (euros)	Preço Total Efetivo (euros)	Previsto (dias)	Derrapagem (dias)	Decorrido (dias)
APDL	17 443 880,00	3 122 958,71	20 566 838,71	243	454	697
APSS	15 988 000,00	667 892,71	16 655 892,71	180	847	1 027
Infraestruturas de Portugal	9 978 076,36	595 705,14	10 573 781,50	215	433	648
Infraestruturas de Portugal	7 627 891,00	512 947,79	8 140 838,79	548	778	1 326
Município de Ponta Delgada	3 964 054,66	417 091,44	4 381 146,10	548	608	1 156
MARB	3 440 000,00	1 080 000,00	4 520 000,00	203	85	288
Lisboa Ocidental	3 285 000,00	695 141,95	3 980 141,95	450	342	792
EDM	2 925 000,00	382 415,26	3 307 415,26	188	488	676
Município de Vila Nova de Gaia	2 911 024,46	387 598,98	3 298 623,44	240	924	1 164
Município de Vizela	2 507 175,68	546 710,43	3 053 886,11	270	340	610
Soma dos 10 contratos	70 070 102,16	8 408 462,41	78 478 564,57	3 085	5 299	8 384
Outros 47 contratos	195 125 689,05	(6 933,76)	195 118 755,29	19 048	22 307	41 355
Total = 57 contratos	265 195 791,21	8 401 528,65	273 597 319,86	22 133	27 606	49 739

Fonte: Portal BASE

29. Do exame da informação sintetizada no quadro anterior avulta o seguinte:

- ⇒ Para 40 contratos (70%) o PTE é superior ao preço contratual, para quatro contratos é igual e para 13 contratos é inferior. A derrapagem financeira representa 12% para os dez contratos e 3% para os 57 contratos.

- ⇒ *Para todos os 57 contratos, o período decorrido até ao fecho é superior ao prazo contratual, sendo de 78 dias o acréscimo mínimo, de 484 dias o médio e de 987 dias o máximo. A derrapagem temporal representa 172% para os dez contratos e 125% para os 57 contratos.*
- ⇒ *Mesmo considerando que esta derrapagem temporal está sobreavaliada, por falta da data de início da contagem do prazo contratual (em regra, posterior à data de celebração do contrato) na informação extraída do Portal BASE, estes dados parecem revelar que a derrapagem temporal é mais frequente e tem maior expressão (em termos relativos) do que a derrapagem financeira.*

30. Porém, o reduzido número de contratos fechados limita concluir sobre a efetiva expressão da derrapagem financeira. Desde logo, há que considerar, nos contratos com execução em curso, a existência de modificações contratuais que elevam o preço contratual inicialmente estabelecido.

3.1.3 OUTRAS LIMITAÇÕES AO CONTROLO DAS DERRAPAGENS

31. Exemplo disso é o da entidade adjudicante REN⁶ no contrato⁷ com maior preço contratual, dos 22 contratos celebrados por esta entidade cuja informação agregada consta do *Quadro 2*. Com efeito, da informação sobre este contrato publicada no Portal BASE consta:

- ⇒ *Ter sido celebrado em 25/06/2018, com a entidade adjudicatária Hengtong Optic-Electric (sociedade constituída sob as leis da República Popular da China), tendo por objeto a empreitada relativa ao estabelecimento de uma infraestrutura de transmissão de energia elétrica para a “Ligação em (Muito) Alta Tensão de Centrais Offshore à Rede Elétrica de Serviço Público (RESP), e respetiva Manutenção”.*
- ⇒ *Ter data de publicação no Portal BASE em 03/10/2019, 465 dias após a celebração do contrato.*
- ⇒ *Ter sido aplicado o procedimento de Consulta Prévia⁸, sem indicação das entidades consultadas.*
- ⇒ *Ter por fundamentação o artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do CCP, norma que dispõe sobre a escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos.*
- ⇒ *Não lhe ser aplicável a fundamentação para recurso ao ajuste direto.*
- ⇒ *Ter o Preço Contratual de 46.999.989,18 euros.*
- ⇒ *Ter o Prazo de Execução de 4.260 dias (mais de onze anos).*
- ⇒ *Ter Local de Execução em Viana do Castelo.*
- ⇒ *Ter três modificações contratuais, a última das quais celebrada em 13/12/2021, com data de publicação no Portal BASE em 31/01/2022 (49 dias depois) e preço alterado para 54.499.369,88 euros, mais 16% do que o preço contratual.*

32. Ora, só este acréscimo de preço (7.499.380,70 euros) é 2,4 vezes superior à maior derrapagem financeira que consta do *Quadro 3* e equivale a 89% da derrapagem financeira registada nos 57 contratos fechados. Porém, do Portal BASE não consta informação sobre a execução financeira dos contratos em curso (com periodicidade anual, no mínimo), mas apenas após o seu fecho.

⁶ A REN – Rede Elétrica Nacional, SA, é uma empresa integralmente detida pela REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA, cujo principal acionista, com 25% do capital social, é a State Grid Corporation of China, através da State Grid Europe Limited (SGEL), dominada e totalmente detida pela State Grid International Development Limited (SGID), a qual é dominada pela State Grid Corporation of China. Nos termos legais, nenhuma entidade, incluindo entidades que exerçam atividade no respetivo setor em Portugal ou no estrangeiro, pode ser titular, direta ou indiretamente, de uma participação superior a 25% do capital social da REN. Esta limitação à titularidade de ações da REN foi introduzida na sequência da transposição de diretivas comunitárias aplicáveis aos setores da eletricidade e do gás natural, destinadas a promover a concorrência no mercado e a igualdade de acesso dos operadores às infraestruturas de transporte. Esta limitação foi implementada através de inclusão nos Estatutos da REN de disposição que prevê a não contagem de votos emitidos por qualquer acionista, em nome próprio ou como representante de outrem, que excedam 25% da totalidade dos votos correspondentes ao capital social.

⁷ A REN – Rede Elétrica Nacional, SA, está sujeita à aplicação do CCP, como entidade adjudicante do setor da energia, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, daquele Código.

⁸ Nos termos do artigo 112.º, n.º 1, do CCP, a consulta prévia corresponde ao procedimento de contratação pública em que a entidade adjudicante convida diretamente, pelo menos, três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar.

33. A falta dessa informação é patente neste contrato que *“tem por objeto a execução de todas as atividades e trabalhos compreendidos na execução da Empreitada (...) relativa ao estabelecimento de uma infraestrutura de transmissão de energia elétrica para a “Ligação em (Muito) Alta Tensão de Centrais Offshore à Rede Elétrica de Serviço Público (RESP)”, mas também engloba os “Serviços de manutenção da infraestrutura subseqüentes à execução da empreitada”*. Com efeito, a cláusula contratual sobre o prazo de execução determina a obrigação do empreiteiro em *“concluir todos os serviços, fornecimentos e trabalhos associados à presente Empreitada (...) devendo a conclusão do comissionamento e a respetiva colocação em serviço ocorrer até 30 de novembro de 2019”*. Porém, a *“prestação dos serviços de manutenção da infraestrutura objeto do contrato inicia-se imediatamente após a conclusão da empreitada e tem a duração de 10 (dez anos)”*. É a duração desta prestação de serviços que prolonga o prazo de execução do contrato para 4.260 dias⁹. Isto significa que, não obstante a empreitada já dever estar concluída há quase três anos (nos termos contratuais acordados), só deverá registar-se informação sobre a execução deste contrato no Portal BASE após 30/11/2029.
34. Além disso, este contrato estipula, como uma das obrigações do dono da obra, que o *“preço máximo que a REN se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem objeto do presente Contrato (Preço Base) é de 60.000.000,00 € (sessenta milhões de euros)”* e que o *“preço base inclui, especificamente quanto à componente referente à aquisição dos serviços de manutenção subseqüente à implementação, um sublimite de 1.500.000,00 € (um milhão e quinhentos mil euros), valor anual, durante o período de 10 anos”*. Isto significa que a derrapagem financeira máxima admitida para o preço contratual (à data de celebração do contrato) é de 13 milhões de euros (27,7%).
35. Este contrato já foi objeto de três modificações contratuais: a primeira em 13/12/2019 (publicada no Portal BASE em 22/05/2020, 161 dias depois) com preço alterado para 52.818.986,78 euros, mais 5.818.997,60 euros (12,4%) do que o preço contratual, a segunda em 12/01/2020 (publicada no Portal BASE em 16/12/2021, 704 dias depois) com preço alterado para 53.357.017,25 euros, mais 538.030,47 euros (1,1% do preço contratual), e a terceira em 13/12/2021 (publicada no Portal BASE em 31/01/2022, 49 dias depois) e preço alterado para 54.499.369,88 euros, mais 1.142.352,63 euros (2,4% do preço contratual). Para estas três modificações foram reportados, como fundamento, trabalhos complementares, nos termos do artigo 370.º do CCP¹⁰.
36. Nos considerandos da primeira modificação ao contrato consta que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 12/2018, de 19 de fevereiro, *“e da consequente Adenda ao contrato de concessão da Atividade de Transporte de Eletricidade Através da Rede Nacional de Transporte de Eletricidade (RNT) («Concessão da RNT») celebrada entre o Estado Português e a REN, em 23 de abril de 2018, as partes celebraram, em 25 de junho de 2018, o contrato de empreitada (...)”*. Por sua vez, consta da referida RCM que, para a concretização da Estratégia Industrial das Energias Renováveis Oceânicas e do seu Plano de Ação, se revelava de importância estratégica a concretização do projeto *Windfloat Atlantic*, cuja implementação dependia de ser *“finalizada a construção, em tempo, pela REN (...) do cabo submarino de ligação da central eólica offshore, de 25 MW, denominada Windfloat, a situar ao largo de Viana do Castelo, de acordo com a solução técnica e económica mais eficiente”*. A implementação desta medida, entre outras, pressupunha *“a concretização das negociações e iniciativas necessárias à alteração da localização da Zona Piloto da zona de mar ao largo de São Pedro de Moel para a zona ao largo de Viana do Castelo”* para o que, nos termos dessa RCM, o Ministro da Economia era incumbido de propor a alteração do regime jurídico da Zona Piloto¹¹ e de promover a alteração dos contratos de concessão da Rede Elétrica Nacional e da Zona Piloto.

⁹ Não obstante entre a data de celebração do contrato (25/06/2018) e 30/11/2029 (dez anos após a data de conclusão da empreitada) apenas decorrerem 4.176 dias.

¹⁰ São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.

¹¹ Criada pelo DL 5/2008, de 8 de janeiro, alterado pelo DL 15/2012, de 23 de janeiro.

37. Além das prévias referência aos contratos de concessão da Rede Nacional de Transporte de Eletricidade (RNT), da Rede Elétrica Nacional e da Zona Piloto, a REN – Redes Energéticas Nacionais já divulgou:

- ⇒ *ser concessionária das concessões de serviço público em Portugal de (i) transporte de eletricidade, (ii) transporte de gás natural, (iii) distribuição de gás natural, (iv) receção, armazenamento e regaseificação de gás natural liquefeito (GNL), (v) armazenamento subterrâneo de gás natural e (vi) energia das ondas.*
- ⇒ *atuar nos setores da eletricidade e do gás ao abrigo de concessões e licenças atribuídas pelo Estado Português, tendo a concessão para a exploração da RNT um prazo de 50 anos, com início em 15 de junho de 2007, tendo as três concessões para as atividades do setor do gás natural sido concedidas pelo prazo de 40 anos, com início em 26 de setembro de 2006, e tendo a concessão da Enondas para a exploração da zona piloto destinada à produção de energia elétrica a partir das ondas do mar uma duração de 45 anos, com início em 20 de novembro de 2010.*

38. Porém, estes contratos de concessão de serviço público não são objeto da informação reportada na Conta Geral do Estado (CGE) sobre Parcerias Público-Privadas (PPP)¹² nem constam do universo de PPP que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)¹³ considera. Além das PPP, existem outros contratos de concessão de obras públicas e de serviços públicos que também constituem instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados¹⁴, mas nem sequer são objeto de informação específica na CGE. Por isso, no seu Parecer sobre a CGE de 2021, o Tribunal de Contas conclui e recomenda o seguinte:

- ⇒ *Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara sobre PPP e Outras Concessões. Porém, na informação reportada na CGE 2021 subsistem as deficiências seguintes: universo de contratos por certificar, receita efetiva de cada concessão por controlar, registar e reportar integralmente, parte relevante da informação por prestar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar. Tais limitações revelam, assim, riscos relevantes (incluindo riscos orçamentais por responsabilidades contingentes).*
- ⇒ *Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças e em articulação com os ministros responsáveis pelas demais áreas pertinentes, que assegure as condições para:*
 - a) *Certificar o universo de contratos de concessão (PPP e outras concessões).*
 - b) *Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos.*
 - c) *Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados.*
 - d) *Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.*
 - e) *Controlar, registar e reportar integralmente a receita efetiva de cada concessão (que determina o valor de disponibilizar cada serviço público concessionado), através de entidade pública habilitada.*

¹² Em Portugal, PPP são contratos que obrigam entidades privadas, de forma duradoura e perante parceiros públicos, a assegurar, mediante contrapartida, atividades que satisfaçam necessidades coletivas, em que a responsabilidade por investimento, financiamento, exploração e riscos associados incumbe, no todo ou em parte, aos parceiros privados. São finalidades essenciais das PPP: a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação; a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços sob avaliação permanente de parceiros públicos e utentes – nos termos do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º do DL 111/2012, de 23/05, que estatui normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

¹³ Criada pelo DL 111/2012, com a missão de participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de PPP, bem como prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e a outras entidades em processos daquela natureza.

¹⁴ A concessão de obras públicas é o contrato pelo qual o contratado se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Já a concessão de serviços públicos consubstancia o contrato pelo qual o contratado se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público – nos termos do artigo 407.º do CCP.

39. Outro exemplo das limitações em concluir, através da informação automática extraída do Portal Base, sobre derrapagens de prazos e custos, é o do contrato de maior preço contratual (189 milhões de euros) que consta do *Quadro 1*.
- ⇒ *Desde logo, a data desse contrato registada no Portal (25/11/2020) é posterior à registada no próprio contrato (04/11/2020).*
 - ⇒ *O prazo de execução desse contrato é de 1.278 dias e começa a contar-se da data da conclusão da consignação total ou da primeira consignação parcial ou ainda da data em que o dono da obra comunique ao empreiteiro a aprovação do plano de segurança e saúde, nos termos previstos na lei, caso esta última data seja posterior (como consta do contrato e determina o artigo 362.º do CCP). Porém, essa data não consta da informação do Portal Base (detalhe do contrato) – limitação extensiva a todos os contratos em que a sua data de celebração não seja a data de início da contagem do prazo de execução (e não era em nenhum dos contratos examinados).*
 - ⇒ *O preço contratual está sujeito a revisões de preços e definições de novos preços previstas no respetivo caderno de encargos, que o Portal Base não disponibiliza, não obstante ser parte integrante do contrato, como um dos seus anexos.*
 - ⇒ *Apesar de constar do contrato que a entidade adjudicante adotou um procedimento de concurso público, com publicidade internacional, as entidades concorrentes não constam da informação do Portal Base (detalhe do contrato).*
 - ⇒ *A entidade adjudicatária deste contrato é um consórcio externo que agrupa a empresa Ferroviaal Construcción, com sede em Espanha, e a empresa Alberto Couto Alves, com sede em Portugal.*
 - ⇒ *As mesmas entidades adjudicante (Metro do Porto) e adjudicatária também celebraram o contrato com o sexto maior preço contratual (99 milhões de euros) que consta do Quadro 1, com prazo de execução de 1.034 dias, e cuja informação enuncia de limitações similares para concluir sobre derrapagens de prazos e custos, mas regista a data de celebração correta e as entidades concorrentes ao concurso público.*
 - ⇒ *Como referido, não obstante já terem decorrido dois anos desde a celebração destes dois contratos e os respetivos cadernos de encargos admitirem revisões e novas definições de preços, só é registada informação no Portal Base (detalhe dos contratos) sobre execução contratual após o seu fecho – limitação extensiva aos demais contratos examinados.*

3.1.4 INSUFICIENTE CONTROLO DAS ENTIDADES ADJUDICATÁRIAS

40. A identificação das entidades adjudicatárias e, conseqüentemente, daquelas com maior preço contratual global é dificultada pela deficiência e limitação seguintes.
- ⇒ *Deficiência – Diferentes redações para a designação da mesma entidade. Por exemplo, o mesmo consórcio externo que é a entidade adjudicatária dos dois contratos referidos no ponto anterior é identificado como se tratasse de duas entidades adjudicatárias diferentes devido à sigla final de uma das empresas estar “S.A.” num caso e “S.A” no outro. Esta deficiência é demasiado frequente (nomeadamente por maiúsculas/minúsculas ou pontuações diversas) para ser considerada normal.*
 - ⇒ *Limitação – Consórcios em vez de entidade única. Por exemplo, dos 87 contratos com entidades adjudicatárias cuja designação começa por “A”, 32 estavam registados como tendo sido celebrados por consórcios, tendo-se verificado que apenas 25 o eram (os outros só tinham diferentes redações).*
41. Foram detetadas entidades com registo de NIF distintos (nacional ou estrangeiro) em contratos diferentes.

- ⇒ *Por exemplo, a entidade adjudicatária do contrato com o segundo maior preço contratual (149 milhões de euros) é a empresa Acciona Construcción, com sede em Espanha, identificada no detalhe desse contrato pelo seu NIF (também número de pessoa coletiva) nacional iniciado por 98 (para não residentes e sem estabelecimento estável). Porém, no detalhe de outro contrato, a mesma empresa é identificada pelo seu NIF em Espanha.*
 - ⇒ *Esta situação também se verifica com a empresa Acciona Água, igualmente com sede em Espanha.*
42. Foi detetado um contrato de cujo detalhe não consta o NIF da entidade adjudicatária, estando esta identificada pela mera designação de uma pessoa singular. Do detalhe desse contrato também consta que o procedimento adotado foi o de concurso público, bem como os seus cinco concorrentes, quatro pessoas coletivas e uma pessoa singular, esta com último apelido diferente do registado, nesse detalhe, na designação da entidade adjudicatária. Assim:
- ⇒ *A identificação da entidade adjudicatária no detalhe do contrato está incorreta, pois é com a designação da pessoa singular indicada como concorrente que é celebrado o contrato, em 18/08/2018.*
 - ⇒ *A data registada no detalhe do contrato (24/08/2018) não é a da sua celebração, é a do despacho de adjudicação do contrato pelo Presidente do Município de Mogadouro, só tendo a informação contratual sido publicada em 14/11/2018 no Portal Base.*
 - ⇒ *Não obstante o prazo de execução ser de 730 dias (dois anos), mais de quatro anos depois do contrato ter sido celebrado ainda não foi registada a respetiva informação de execução, mas já constam do Portal Base duas modificações contratuais que elevaram o preço contratual de 2.655.230,63 para 2.778.741,75 euros (mais 4,7%). O contrato adicional correspondente à última modificação contratual foi assinado em 07/06/2021 e estipulava o respetivo prazo de execução em 29 dias contados a partir da data de assinatura, só tendo sido publicado no Portal Base em 29/10/2021.*

3.1.5 RISCOS DE IMPLEMENTAR MEDIDAS SOB O IMPERATIVO DA URGÊNCIA

43. Uma das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia foi tomada na área da contratação pública, com a aprovação de um regime legal excecional (DL 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei 1-A/2020, de 19 de março) para permitir a outorga de contratos por ajuste direto por motivos de urgência, a dispensa das regras do CCP, um regime excecional de autorização de despesas, a produção de efeitos logo após a adjudicação e a isenção de fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Para mitigar os riscos decorrentes deste regime excecional, os contratos deviam ser publicitados no portal dos contratos públicos (Portal BASE) e ser dado conhecimento ao Tribunal, até 30 dias após a sua celebração.
44. Neste âmbito, o Tribunal, em reunião do Plenário Geral de 15/05/2020, aprovou, entre outras, a “Ação intersectorial de acompanhamento dos contratos isentos de fiscalização prévia, nos termos da Lei n.º 1-A/2020”, abrangendo os contratos adjudicados em todo o território nacional (Continente, Açores e Madeira). Esta ação, desenvolvida no triénio 2020-2022, determinou a aprovação de quatro relatórios intercalares¹⁵, por deliberações do Plenário Geral, de 08/07/2020, 11/12/2020, 24/02/2021, e 12/07/2022, com a análise detalhada, em números, dos contratos celebrados ao abrigo do DL 10-A/2020, bem como dos isentos de fiscalização prévia, nos termos da Lei 1-A/2020, publicitados no portal dos contratos públicos e comunicados ao Tribunal, nos períodos de 12/03/2020 a 31/05/2020, de 01/06/2020 a 30/09/2020, de 01/10/2020 a 31/12/2020 e de 01/01/2021 a 31/03/2022, respetivamente.
45. O quadro seguinte regista uma síntese de informação relevante sobre os 41.896 contratos isentos de fiscalização prévia objeto de acompanhamento no âmbito da referida ação intersectorial e de reporte nos referidos quatro relatórios intercalares. Essa informação compreende:
- ⇒ *Os contratos publicados no Portal BASE, com este âmbito, entre 12/03/2020 e 31/03/2022.*

¹⁵ Relatórios de Outras Ações de Controlo (OAC) 3/2020, 6/2020, 4/2021 e 3/2022 disponíveis no sítio do Tribunal de Contas.

- ⇒ *A autonomização dos contratos de empreitadas de obras públicas (EOP).*
- ⇒ *A distinção entre os designados contratos Covid-19, que são todos aqueles que se fundamentam, em termos de objeto e procedimento, nos artigos 1.º, n.º 2, 2.º e 2.º-A, do DL 10-A/2020, e os outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do mesmo DL que ficaram isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei 1-A/2020 (com valor igual ou superior a 350 mil euros, até 24/07/2020, e a 750 mil euros, após essa data).*
- ⇒ *O preço contratual global (PCG) e o número de contratos (NC) de cada conjunto, a sua distribuição percentual entre contratos Covid-19 e outros, para os contratos de EOP e no geral (G), bem como a quota percentual dos contratos de EOP no geral.*

Quadro 4 – Contratos Isentos de Fiscalização Prévia nos termos da Lei 1-A/2020

Contratos	Preço Contratual Global (euros)	PCG (%)	PCG EOP/G (%)	Número de Contratos	NC (%)	NC EOP/G (%)
EOP – Covid-19	12 952 855,07	4,9	2,7	256	83,9	0,6
EOP – Outros	253 772 848,93	95,1	10,1	49	16,1	4,1
EOP	266 725 704,00	100,0	9,0	305	100,0	0,7
Geral – Covid 19	472 328 553,44	15,9		40 707	97,2	
Geral – Outros	2 503 776 380,65	84,1		1 189	2,8	
Geral	2 976 104 934,09	100,0		41 896	100,0	

Fonte: Tribunal de Contas – Relatórios OAC 3/2020, 6/2020, 4/2021 e 3/2022

46. Do quadro anterior destaca-se o seguinte:

- ⇒ *Os 305 contratos de EOP só constituem 0,7% do total de contratos (41.896), mas representam 9% do preço contratual global.*
- ⇒ *Os outros contratos (que não os contratos Covid-19) constituem 16,1% dos contratos de EOP, mas representam 95,1% do preço contratual global desses contratos.*
- ⇒ *Os dados gerais também confirmam que a aplicação deste regime excecional de contratação pública não tem tido por foco prevenir, conter, mitigar e tratar a infeção epidemiológica por Covid-19. Por isso, o Tribunal tem recomendado à Assembleia da República e ao Governo que reponderem se se justifica manter o regime legal de isenção de fiscalização prévia estabelecido no artigo 6.º, n.º 1, da Lei 1-A/2020, em particular a isenção estabelecida para os outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do DL 10-A/2020.*

47. Esta recomendação ilustra a posição do Tribunal em contribuir para reduzir os riscos de implementar medidas sob o imperativo da urgência, nomeadamente decorrentes de o forte impacto recessivo derivado da crise pandémica ter determinado o aumento da despesa do Estado e o reforço de recursos a afetar à prossecução das políticas públicas. Outro exemplo dessa posição consta do Relatório de Auditoria 26/2022 – 2.ª Secção (sobre a reação ao impacto adverso da pandemia na economia) quando se reporta o seguinte:

- ⇒ *Contudo, a implementação das medidas e políticas públicas subordinada ao imperativo da urgência potencia o enfraquecimento dos mecanismos de controlo, que salvaguardam o rigor, a conformidade, a responsabilidade e a transparência inerentes à boa gestão pública. A debilitação dos sistemas de controlo agrava riscos, cuja materialização determina a ineficácia das políticas públicas, o desperdício de recursos públicos e o prejuízo dos interesses do Estado e dos cidadãos.*

- ⇒ *Neste contexto, a INTOSAI alerta para a necessidade de prevenir o risco de aproveitamento indevido da crise, recomendando a alocação dos recursos financeiros às áreas onde realmente fazem falta, no sentido de salvar a economia e apoiar os cidadãos afetados.*
 - ⇒ *Este risco é inerente à execução de medidas de emergência para reagir ao impacto adverso da pandemia, pois medidas eficazes, nas fases de reação à crise sanitária e ao seu impacto na economia (com reflexo na vida e na saúde das pessoas), implicam a afetação e mobilização célere de recursos humanos, materiais e financeiros.*
 - ⇒ *Ora, se a excecionalidade e a urgência das medidas adotadas reduzirem os mecanismos de controlo e de prevenção dos riscos éticos, é potenciado o incumprimento de princípios e valores de transparência, de neutralidade e de equidade através da adoção de comportamentos contrários à ética, como os de corrupção, fraude, favorecimento e parcialidade.*
48. Ilustrando a materialização deste tipo de risco, no âmbito deste regime excecional de contratação pública e no contexto da presente auditoria, foi publicada no Portal BASE em 23/04/2020, informação com o detalhe de quatro contratos de empreitadas de obras públicas:
- ⇒ *Com a mesma data de celebração – 06/04/2020.*
 - ⇒ *Com o mesmo tipo de procedimento – Ajuste Direto Regime Geral.*
 - ⇒ *Com o mesmo objeto – “Empreitada para realização dos trabalhos de Edificação de uma Base Assistencial de Reforço ao SNS - Reativação da Funcionalidade do Ex-Hospital Militar de Belém”.*
 - ⇒ *Com preços contratuais de 750.000,00 euros, 819.007,00 euros, 961.557,46 euros e 67.500,00 euros, os quais somam 2.598.064,46 euros.*
 - ⇒ *Com o mesmo prazo de execução – vinte dias.*
 - ⇒ *Com a mesma fundamentação – Artigo 2.º, n.º 1, do DL 10-A/2020, de 13/03.*
 - ⇒ *Com a mesma fundamentação para recurso ao ajuste direto – ausência de recursos próprios.*
 - ⇒ *Com a mesma entidade adjudicante – Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional.*
 - ⇒ *Com três entidades adjudicatárias – TRXMS (dois contratos), Welbauen e Romapremium.*
 - ⇒ *Com a mesma fundamentação para a não redução a escrito do contrato – Artigo 95.º, n.º 2, a) [do CCP], a segurança pública interna ou externa justifica-o e Artigo 95.º, n.º 2, c) [do CCP], por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade, é necessário dar imediata execução ao contrato.*
 - ⇒ *Sem documentos anexos, nomeadamente o contrato, nem registo de modificações contratuais.*
 - ⇒ *Sem qualquer informação (até 22/03/2023) sobre a Execução do contrato (que tinha sido celebrado mais de dois anos e nove meses antes com o prazo de execução de vinte dias), nomeadamente sobre data de fecho do contrato, preço total efetivo, causas de alterações ao prazo e/ou ao preço.*
49. Sobre a empreitada objeto destes quatro contratos e no contexto da presente auditoria, é também relevante a declaração do Ministro da Defesa Nacional, em audição na Comissão parlamentar da Defesa Nacional em 07/10/2020, sobre haver um desvio muito significativo em relação à estimativa inicial (de 750 mil euros mais IVA) e os custos finais de 2,6 milhões de euros mais IVA. Ora, correspondendo esta estimativa inicial ao preço contratual de um dos contratos (sem estes terem sido reduzidos a escrito), verifica-se, na prática, a derrapagem de 1.848.064,46 euros, que não foi registada como tal, não obstante se tratar da mesma empreitada (objeto dos quatro contratos).

3.1.6 IMPACTO INEXPRESSIVO DAS MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

50. A Lei 30/2021, de 21 de maio, que entrou em vigor em 20/06/2021, aprovou medidas especiais de contratação pública (MECP), traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o relançamento da economia.
- ⇒ *Nos termos do seu artigo 17.º, os contratos celebrados na sequência de procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação, simplificados e adotados ao abrigo das MECP previstas na referida Lei, que sejam de valor superior ao fixado nos termos do artigo 48.º da Lei 98/97, de 28 de agosto, ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais.*
 - ⇒ *Por sua vez, os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo dessas MECP, que sejam de valor inferior ao fixado nos termos do artigo 48.º da Lei 98/97, devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo.*
 - ⇒ *Entre 20/06/2021 e 21/10/2022 foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de 72 contratos de empreitada de obras públicas, ao abrigo de MECP, com preço contratual global de 25.376.748,56 euros, dois (com preço superior a 750.000 euros) para fiscalização prévia e os restantes para fiscalização concomitante. O preço contratual global destes contratos (todos com preço inferior a 2 milhões de euros) representa apenas 0,3% do preço contratual global dos 1.014 contratos (todos com preço superior a 2 milhões de euros) cuja informação automática foi extraída do Portal BASE, em 11/10/2022, para efeito da presente auditoria. Dos contratos celebrados ao abrigo de MECP e enviados para fiscalização prévia, o de maior preço contratual (1.699.900 euros) tem data de publicação no Portal BASE em 07/07/2022 (tendo sido celebrado em 31/03/2022) e o outro (com preço contratual de 1.570.494,14 euros) não consta do Portal BASE em 22/03/2023 (tendo sido celebrado em 20/09/2022).*
 - ⇒ *Face à sua inexpressiva utilização (em geral e neste caso), o Tribunal de Contas já recomendou ao Governo e à Assembleia da República, na medida das suas competências, que reponderem a justificação e utilidade do regime das MECP – ver Relatório 4/2022 – OAC / 2.ª Secção.*

3.1.7 CONTRATOS POR PUBLICAR OU ATUALIZAR

51. A auditoria pretendeu obter a confirmação, por uma seleção de entidades adjudicantes, da informação extraída automaticamente do Portal BASE em 10/10/2022 sobre contratos de empreitada de obras públicas, com preço contratual superior a dois milhões de euros, celebrados entre 01/01/2018 e 30/09/2022. Para o efeito, o quadro seguinte regista uma síntese de informação relevante extraída do Portal Base sobre as 330 entidades adjudicantes dos 1.014 contratos, discriminando as seis entidades selecionadas, por ordem decrescente do Preço Contratual Global (a soma dos preços contratuais dos seus contratos). Essa informação compreende:
- ⇒ *As seis Entidades Adjudicantes selecionadas – Infraestruturas de Portugal (134 contratos), Metro do Porto (3), Metropolitano de Lisboa (4), PSA Sines – Terminais de Contentores (2), Metro Mondego (2) e Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal (2).*
 - ⇒ *O Preço Contratual Global (PCG), em termos absolutos (euros) e relativos (%), representando o resultante da soma dos 147 contratos das seis entidades 33,1% do total.*
 - ⇒ *O Número de Contratos celebrados por cada entidade, representando os celebrados pelas seis entidades (147) 14% do total (1.014).*
 - ⇒ *O Atraso (na publicação da celebração dos contratos), o Previsto (prazo contratual) e o Decorrido (entre a celebração dos contratos e o seu fecho ou até 30/09/2022).*

Quadro 5 – Seleção de Entidades Adjudicantes

Entidade Adjudicante	Preço Contratual Global (euros)	PCG (%)	Número de Contratos	Atraso (dias)	Previsto (dias)	Decorrido (dias)
Infraestruturas de Portugal	1 790 887 296,44	25,8	134	3 043	104 543	104 610
Metro do Porto	312 991 551,74	4,5	3	401	2 912	1 539
Metropolitano de Lisboa	148 292 405,41	2,1	4	108	3 158	3 389
PSA Sines	26 409 546,00	0,4	2	32	690	809
Metro Mondego	9 914 218,17	0,1	2	32	1 138	836
NAV Portugal	5 878 302,54	0,1	2	65	420	2 146
Soma das 6 entidades	2 294 373 320,30	33,1	147	3 681	112 861	113 329
Outras 324 entidades	4 643 483 795,37	66,9	867	36 909	460 493	693 334
Total = 330 entidades	6 937 857 115,67	100,0	1.014	40 590	573 354	806 663

Fonte: Portal BASE

52. Em 14/10/2022 foi recebida a resposta da entidade NAV Portugal confirmando que os dados sobre os seus dois contratos estavam corretos. Assim:
- ⇒ *O contrato de maior preço contratual (3.099.315,83 euros) foi celebrado em 25/10/2019 e publicado no Portal BASE em 07/11/2019, tendo o prazo de execução máximo de 180 dias (contínuos). Porém, mais de três anos depois, ainda não consta do detalhe deste contrato no Portal BASE qualquer informação sobre a sua execução.*
 - ⇒ *O contrato de menor preço contratual (2.778.986,71 euros) foi celebrado em 21/10/2019 e publicado no Portal BASE em 12/12/2019, tendo o prazo de execução de 240 dias (contínuos). Porém, mais de três anos depois, ainda não consta do detalhe deste contrato no Portal BASE qualquer informação sobre a sua execução.*
53. Em 17/10/2022 foi recebida a resposta da entidade Metro Mondego confirmando os dois contratos, mas enviando correções e atualizações dos respetivos dados. Assim:
- ⇒ *O contrato de maior preço contratual (6.665.183 euros) foi celebrado em 23/08/2022 e publicado no Portal BASE em 30/08/2022, tendo o prazo de execução de 448 dias. Na resposta recebida é corrigida a norma do CCP registada no detalhe do contrato no Portal BASE, como fundamentação. Porém, em 22/03/2023, o detalhe do contrato constante do Portal BASE continuava por corrigir.*
 - ⇒ *O contrato de menor preço contratual (3.249.035,17 euros) foi celebrado em 24/07/2020 e publicado no Portal BASE em 18/08/2020, tendo o prazo de execução de 690 dias. Na resposta recebida são comunicadas modificações contratuais (então eram nove, mas passaram a dez em 03/11/2022 e onze em 25/01/2023) com acréscimos do preço contratual (para 3.263.886,61 euros) e do prazo (mais 102 dias), devido a supressões de trabalhos e trabalhos complementares.*
54. Em 18/10/2022 foi recebida a resposta da entidade Metro do Porto comunicando que estava em falta um contrato e enviando a respetiva informação. Assim:
- ⇒ *O contrato de maior preço contratual (189.057.635,12 euros) foi celebrado em 04/11/2020 e publicado no Portal BASE em 23/04/2021, tendo o prazo de execução de 1.278 dias. Na resposta recebida é confirmada a data do contrato (25/11/2020) registada no respetivo detalhe no Portal BASE, a qual está errada – ver 39.*
 - ⇒ *O contrato com o segundo maior preço contratual (98.970.215 euros) foi celebrado em 25/11/2020 e publicado no Portal BASE em 23/04/2021, tendo o prazo de execução de 1.034 dias – ver 39.*

- ⇒ *O contrato com o menor preço contratual (24.963.701,62 euros) foi celebrado em 23/03/2022 e publicado no Portal BASE em 04/07/2022, tendo o prazo de execução de 600 dias e incluindo uma Adenda celebrada em 06/05/2022. Consta dessa Adenda que o instrumento legalmente previsto que autorizou a repartição de encargos com o contrato, até ao montante global de 66 milhões de euros, consiste na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 34/2022.*
- ⇒ *O contrato que, em 18/10/2022, se encontrava em falta (com o preço contratual de 2.723.654,66 euros) tinha sido celebrado em 06/07/2021 e veio a ser publicado no Portal BASE em 26/10/2022 (477 dias após ter sido celebrado e 8 dias depois da resposta enviada à auditoria), tendo o prazo de execução de 174 dias. Porém, não constando do detalhe deste contrato no Portal BASE qualquer modificação contratual, também não consta qualquer informação sobre a sua execução.*
55. Em 18/10/2022 foi recebida a resposta da entidade Metropolitano de Lisboa comunicando ter incluído informação, para além das quatro empreitadas identificadas (com contratos publicados no Portal BASE), sobre mais três (sem contratos publicados no Portal BASE). Assim:
- ⇒ *O contrato de maior preço contratual (73.500.000,00 euros) foi celebrado em 22/09/2020 e publicado no Portal BASE em 16/11/2020, tendo o prazo de execução de 960 dias.*
- ⇒ *O contrato com o segundo maior preço contratual (48.624.000,00 euros) foi celebrado em 06/05/2020 e publicado no Portal BASE em 19/05/2020, tendo o prazo de execução de 960 dias. Na resposta recebida é corrigida a norma registada no detalhe do contrato no Portal BASE, como fundamentação. Porém, em 22/03/2023, o detalhe do contrato constante do Portal BASE continua por corrigir. Em 21/12/2022 foi publicada uma modificação contratual celebrada em 19/12/2022, com alterações do preço contratual (acréscimo para 49.668.227,69 euros) e do prazo de execução (prolongamento para 997 dias, até 24/03/2023).*
- ⇒ *O contrato com o terceiro maior preço contratual (19.497.608,44 euros) foi celebrado em 03/11/2020 e publicado no Portal BASE em 23/11/2020, tendo o prazo de execução de 698 dias. Em 22/12/2022 foi publicada uma modificação contratual celebrada em 20/12/2022, com alterações do preço contratual (acréscimo para 20.665.153,33 euros) e do prazo de execução (prolongamento para 827 dias, até 23/05/2023).*
- ⇒ *O contrato com o quarto maior preço contratual (6.670.796,97 euros) foi celebrado em 18/10/2019 e publicado no Portal BASE em 07/11/2019, tendo o prazo de execução de 540 dias. Porém, em 22/03/2023, ainda não consta do detalhe deste contrato no Portal BASE qualquer informação sobre a sua execução, nem qualquer registo de modificações contratuais.*
- ⇒ *Os três contratos de menor preço contratual (3.449.585,95, 2.807.920,40 e 2.557.629,48 euros) eram os que não estavam publicados no Portal BASE, não obstante terem sido celebrados em 29/01/2019 (com prazo de execução de 12 meses), 28/08/2019 (210 dias) e 06/08/2021 (180 dias), segundo a resposta recebida. Em 22/02/2023 o último destes contratos foi publicado no Portal BASE com a sua data correta (08/06/2021) e duas modificações contratuais celebradas em 11/08/2022 e 02/02/2023, que alteraram o preço contratual (acréscimo para 2.812.149,99 euros).*
56. Em 20/10/2022 foi recebida a resposta da entidade PSA Sines confirmando os dados sobre os seus dois contratos. Assim:
- ⇒ *O contrato de maior preço contratual (13.988.330,00 euros) foi celebrado em 22/12/2020 e publicado no Portal BASE em 11/01/2021, tendo o prazo de execução de 330 dias. Porém, em 22/03/2023, ainda não consta do detalhe deste contrato no Portal BASE qualquer informação sobre a sua execução, nem qualquer registo de modificações contratuais.*
- ⇒ *O contrato de menor preço contratual (12.421.216,00 euros) foi celebrado em 21/04/2022 e publicado no Portal BASE em 03/05/2022, tendo o prazo de execução de 360 dias.*

57. Em 21/10/2022 foi recebida a resposta da entidade Infraestruturas de Portugal que consistia na remessa do ficheiro que a auditoria tinha enviado para confirmação dos dados sobre empreitadas de obras públicas (contratos de valor superior a 2 milhões de euros, celebrados de 01/01/2018 a 30/09/2022 e publicados no Portal BASE até 10/10/2022), com inclusão de informações e atualizações referentes a 24 empreitadas, quatro anexos com a evidência de alterações ou atualizações incluídas no ficheiro e sete esclarecimentos. Assim:

⇒ *A inclusão e a atualização de informação foram sintetizadas numa tabela criada para o efeito (noutra folha do ficheiro) que indica alterações em 22 das 134 empreitadas publicadas no Portal BASE e o acréscimo de duas empreitadas. Foi também criada uma coluna adicional na folha de dados para observações da entidade sobre 10 empreitadas (incluindo as duas acrescidas).*

⇒ *Os contratos das duas empreitadas acrescidas foram celebrados em 22/07/2022 (por 3.353.987,68 euros) e em 30/09/2022 (por 17.942.249,71 euros), mas não estavam publicados no Portal BASE por motivos técnicos invocados nos Anexos 1 (Declaração do IMPIC, em 31/08/2022, assumindo o problema e reportando prever a sua resolução no prazo de dois meses) e 2 (comunicação eletrónica de uma empresa de apoio informático, em 04/10/2022, reportando o problema e que o Portal BASE indicara que iria emitir declarações para as entidades adjudicantes que verificassem a impossibilidade de registo de contratos). Em 22/03/2023 os dois contratos continuam sem estar publicados no Portal BASE.*

Em contraditório (recebido em 27/04/2023), a IP começa por “referir que atualmente todos os contratos que tenham sido desenvolvidos ao abrigo do CCP, são comunicados e publicados ao portal BaseGov, independentemente de serem contratos decorrentes de procedimentos pré-contratuais do Regime Geral ou do Sector Especial, ou seja, os Contratos Iniciais e as Modificações de Contratos (adicionais, adendas e/ou apostilhas)”.

A IP declara, também, “ter decidido logo após a fusão” [em 01/06/2015, entre a Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE, e a EP - Estradas de Portugal, SA, através da qual a REFER incorpora a EP e é transformada em sociedade anónima, passando a denominar-se Infraestruturas de Portugal, SA] “que seguiria todas as regras de transparência que se impunham à sua atividade, designadamente, as publicações que teriam de ser efetuadas no BaseGov, independentemente de” estar “sob as regras do setor tradicional ou regime geral, ou do setor ou regime especial”. Para o efeito, alega a IP, pese o “facto daquela aplicação não estar preparada para publicar todos os contratos referentes ao setor especial, tem publicado tais contratos, embora surjam muitos constrangimentos, o que dificulta em muito esta ação e muitas vezes não se tenha uma perceção adequada do que é efetivamente publicitado”.

Importa, ainda, à IP “referir que até à entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, apenas era obrigatória a publicitação das Modificações de Contratos que representassem um valor acumulado superior a 10% do preço contratual (cfr artigo 315.º do Código dos Contratos Públicos – CCP”. Assim, alega a IP, “só a partir de 21 de junho de 2021 é que passou a ser obrigatório que todas as Modificações de Contratos sejam comunicadas no portal BaseGov, mas o certo é que existem situações onde constam parte dos adicionais publicitados e outra parte não. E será muito complexo publicitar os anteriores, pois isso implicaria anular os que foram publicados após a entrada em vigor da lei, levando a que não se cumprisse o prazo de publicitação, com os efeitos que essa publicação tem, em termos de eficácia dos mesmos”.

Após este enquadramento, a IP pronuncia-se sobre a publicitação de contratos e adicionais no portal BaseGov.

Sobre os contratos das duas empreitadas acrescidas, que foram celebrados em 22/07/2022, a IP alega que os contratos continuavam por publicar por ainda não terem sido resolvidos pelo IMPIC os constrangimentos impeditivos dessa publicação.

Com efeito, em 10/05/2023, os contratos continuam sem estar publicados no Portal BASE.

⇒ Foram inseridas observações sobre os contratos de duas empreitadas reportando terem sido celebrados por agrupamentos de entidades adjudicantes e não apenas pela Infraestruturas de Portugal, bem como que a sua parte dos respetivos preços contratuais é, num, de 18.351.971,34 euros em 23.595.219,02 euros (78%) e, no outro, de 12.999.329,44 euros em 15.492.488,63 euros (84%). Em 22/03/2023 os dois contratos continuam sem indicar as outras entidades adjudicantes e, portanto, a afetar integralmente os preços contratuais à Infraestruturas de Portugal. Do ficheiro consta ainda que um dos contratos acrescidos também foi celebrado por um agrupamento de entidades adjudicantes e que a parte da Infraestruturas de Portugal no preço contratual é de 15.434.137,59 euros (86%).

Em contraditório, a IP alega que o registo de uma única entidade adjudicante é uma limitação da área pública do portal BaseGov e que não é possível submeter a percentagem e/ou o valor associados a cada uma das empresas do agrupamento.

⇒ Sobre o fecho do contrato com o quarto maior valor de derrapagem (ver Quadro 3) foi enviado o Relatório Final de Obra (Anexo 3) com data de 10/01/2022, para suportar os dados registado no detalhe do contrato no Portal BASE. O contrato foi celebrado em 07/05/2018 com o preço contratual de 7.627.891 euros e o prazo de execução de 548 dias. Regista, como causa de extinção, o seu cumprimento integral (sem registar modificações contratuais), data de fecho em 23/12/2021 (1.326 dias após ter sido celebrado) e o preço total efetivo de 8.140.838,79 euros (mais 512.947,79 euros). O Relatório regista a data de consignação em 05/09/2018 (121 dias após a celebração do contrato, determinando este que todos os trabalhos deveriam estar concluídos em 548 dias a contar do Auto de Consignação) e 178 dias de prorrogações de prazo. São reportadas como causas das alterações do prazo de execução: trabalhos complementares, condições climáticas adversas e pandemia Covid-19. Após deduzir-se ao tempo total decorrido (1.326 dias), o período até à consignação (121 dias), o prazo de execução previsto (548 dias) e as prorrogações de prazo (178 dias), registam-se mais 479 dias de atraso. São reportadas como principais causas das alterações no valor da obra: imposições de entidades externa, condições geológicas e geotécnicas do terreno, necessidade de garantir as condições de acessibilidade e rega a parcelas sobrantes. Foram subcontratadas 44 entidades por 4.108.700,98 euros (mais de metade do preço total efetivo). Em suma, “o cumprimento integral do contrato” comporta derrapagens de prazo (657 dias, 220%) e de custo (7%).

Em contraditório, a IP alega que no decorrer da empreitada foram celebrados três contratos adicionais e uma regularização final dos saldos de obra, daí resultando o contrato não ter sido cumprido integralmente, tendo sido registadas quatro modificações contratuais.

A IP alega, também, que a data registada como “Data de Fecho” (23/12/2021) é a data de assinatura da Conta Final pelo adjudicatário e que a conclusão total dos trabalhos ocorreu em 31/08/2020 (corroborando a prorrogação de prazo de 178 dias aprovada pelo Conselho de Administração da IP).

Em suma, alega por fim a IP, a empreitada comportou derrapagens de prazo (178 dias, 32%) e de custo (7%).

Porém, em 10/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE continuava sem qualquer alteração ao reportado pela auditoria.

⇒ O Relatório de Contratação com a informação inicial do contrato (Anexo 4) confirma respeitar à Infraestruturas de Portugal (IP), o contrato registado no Portal BASE com a empresa Vialivre como entidade adjudicante. Porém, em 22/03/2023 subsiste a identificação desta empresa como entidade adjudicante desse contrato, celebrado em 10/07/2019, com o preço contratual de 3.079.710,05 euros, o prazo de execução de 360 dias. Além disso, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido quase três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução – ver 23.

Em contraditório, a IP alega que o registo da empresa Vialivre, como entidade adjudicante deste contrato, na área pública do portal BaseGov “deverá ser considerado como um lapso do portal BaseGov, visto que o NIF apresentado é o da IP” e no “Formulário de Formação do Contrato apenas consta a IP como entidade adjudicante”.

A IP alega, também, que para “este contrato existem 3 Adicionais, dos quais apenas foi publicitado, em 17/04/2023, o 3.º Adicional 1100075, que foi assinado a 09/05/2022 (já atuando de acordo com o ora recomendado pelo Tribunal de Contas à IP ...)”, porque o 1.º e 2.º Adicionais foram assinados em datas (10/03/2021 e 26/05/2021) anteriores à do início da obrigação de publicitar todas as Modificações Contratuais no Portal BaseGov (em 21/06/2021, com a entrada em vigor da Lei 30/2021, de 21 de maio).

A IP alega, ainda, ter a empreitada sido concluída em 27/05/2021 e a revisão de preços final sido efetuada em 22/05/2022, mas a Conta Final estar ainda em fase de conferência, prevendo que o fecho do processo se concretize até 30/06/2023.

Porém, em 10/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE continuava sem qualquer alteração ao reportado pela auditoria.

- ⇒ *Para cinco empreitadas, com contratos celebrados em 25/01/2019, 07/08/2020, 10/11/2020, 18/11/2020 e 07/07/2021, prazos de execução de 365, 270, 300, 294 e 240 dias, bem como preços contratuais de 2.826.644,56 euros, 2.231.531,96 euros, 3.599.000,00 euros, 2.993.546,48 euros e 2.172.900,00 euros (respetivamente), foi acrescida informação de “Cumprimento integral do contrato” sem ter sido inscrita a data de fecho do contrato, por se aguardar a publicação do relatório final da empreitada. Porém, além da informação acrescida também comportar preços efetivos totais diferentes dos preços contratuais e prorrogações de prazos, mais de dois meses após a resposta da Infraestruturas de Portugal ter sido recebida, estes contratos continuavam sem registar qualquer informação sobre a sua execução no Portal BASE.*

Em contraditório, a IP apresenta um quadro com “Valor publicado no Portal Base” para os cinco contratos e “Data de Fecho do Contrato” para três dos contratos. E alega que o “relatório final da empreitada, que marca a data de fecho do contrato, e disponibiliza a informação para publicação no Portal Base, está dependente de vários fatores nomeadamente publicação dos índices definitivos de revisão de preços, reparação de anomalias verificadas na vistoria com vista à receção provisória e dos tramites administrativos associados, pelo que, entre a conclusão física da empreitada e inscrição da data de fecho no Portal Base podem mediar vários meses”.

Ora, em 10/05/2023, já se encontra registada no Portal BASE a informação sobre a execução dos três contratos, para os quais a IP reportara “Valor publicado no Portal Base” e “Data de Fecho do Contrato”. Dessa informação consta “Cumprimento integral do contrato” apesar dos três contratos terem modificações contratuais, “Preço total efetivo” igual ao valor global da execução do contrato reportado pelo IP e “Data do fecho do contrato” distinta da reportada pela IP. Verifica-se derrapagem de custos em dois contratos (em 7% e 3%), mas as divergências sobre a data de fecho dos contratos entre o reportado pela IP (04/01/2023, 01/02/2023 e 20/04/2023) e o registado no Portal BASE (31/10/2022, 12/01/2023 e 26/05/2022, respetivamente) lesam a sua fiabilidade. Além disso, para os outros dois contratos, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE continuava sem qualquer alteração ao reportado pela auditoria (não obstante a IP ter reportado “Valor publicado no Portal Base” para os mesmos).

- ⇒ *No ficheiro, para uma empreitada com contrato celebrado em 08/03/2018, preço contratual de 2.821.461,12 euros, prazo de execução de 270 dias, data de fecho em 19/12/2019 (651 dias após o contrato ter sido celebrado) e cumprimento integral do contrato como causa de extinção, o preço total efetivo é reduzido de 2.959.244,65 euros para 2.842.644,01 euros. Esta redução reportada pela Infraestruturas de Portugal 1.037 dias após a data do fecho do contrato volta a colocar seriamente em causa a fiabilidade da informação publicada no Portal BASE. Para agravar esta situação, mais de dois meses após a resposta da Infraestruturas de Portugal ter sido recebida, a informação sobre a execução deste contrato no Portal BASE ainda não tinha sido alterada.*

Em contraditório, a IP: mantém a informação disponibilizada à auditoria em outubro de 2022; apresenta um quadro no qual o “Preço Total Efetivo” (2.842.644,01 euros) e a “Revisão de preços” (116.600,65 euros) são somados e perfazem 2.959.244,66 euros; apresenta outro quadro para desagregar o período de 651 dias entre a data de celebração (08/03/2018) e a de fecho (19/12/2019) do contrato, com 71 dias antes do início dos trabalhos (em 18/05/2018), 270 dias do início até ao fim dos trabalhos (em 12/02/2019) e 310 dias do fim dos trabalhos até ao fecho do contrato; entende “haver um lapso na interpretação” da auditoria “pois não se verifica qualquer redução nos valores do preço total efetivo”; considera “que a informação publicada no Portal BASE é fiável e não carece de retificação”.

Ora, a IP considera, como “Preço Total Efetivo”, o valor global da execução do contrato sem revisão de preços (2.842.644,01 euros), quando, no Portal BASE, o valor registado como “Preço total efetivo” é o valor global da execução do contrato com revisão de preços (2.959.244,66 euros). O lapso está na utilização de diferentes conceitos de “Preço Total Efetivo” pela IP no Portal BASE e na informação reportada ao Tribunal. Além disso, demorar mais a fechar o contrato após o fim dos trabalhos (310 dias) do que o prazo de execução da empreitada (270 dias) lesa o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre a execução do empreendimento de obras públicas.

- ⇒ *No ficheiro, o (mesmo) objeto que foi registado no Portal BASE para três empreitadas com contratos celebrados no mesmo dia (04/05/2021), por corresponder à designação do procedimento (concurso público) que deu origem a esses contratos, é substituído pelos diferentes objetos desses contratos e os seus prazos de execução são reduzidos. Porém, mais de dois meses após a resposta da Infraestruturas de Portugal ter sido recebida), a informação sobre estes contratos no Portal BASE ainda não tinha sido alterada.*

Em contraditório, a IP alega que a informação considerada no referido ficheiro corresponde a um procedimento por lotes (3 lotes) e que efetuou o carregamento no Portal BaseGov dos 3 contratos de acordo com as regras do referido Portal, não identificando, por isso, qualquer correção a efetuar.

Ora, foi a própria IP que, no ficheiro entregue à auditoria, registou menores prazos de execução (de 4.719, 4.369 e 4.124 dias para 3.653, 3.654 e 3.654 dias para os Lotes 1, 2 e 3, respetivamente) face aos registados no Portal BASE. Porém, esses prazos englobam duas componentes, a de investimento (empreitada de obras públicas) e a de manutenção (aquisição de serviços), verificando-se que os prazos de manutenção são os indicados no ficheiro (10 anos) e os de investimento (entre 1 e 3 anos) correspondem à diferença entre os prazos totais e os de manutenção.

Este englobamento de serviços de manutenção (por 10 anos) em contratos de empreitadas de obras públicas lesa o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre a execução do empreendimento de obras públicas.

- ⇒ *O contrato de maior preço contratual (130.463.756,00 euros) foi celebrado em 22/05/2019 e publicado no Portal BASE em 23/05/2019, tendo o prazo de execução de 860 dias. Porém, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido mais de três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução.*

Em contraditório, a IP alega que este contrato já teve 20 modificações contratuais (15 Adicionais, 3 Adendas e 2 Apostilhas) tendo a última (15.ª Adicional) sido celebrada em 12/04/2023 e prorrogado o prazo de execução para 1.212 dias. A IP alega, também, já ter publicitado 10 modificações contratuais, mas não ter ainda publicitado as restantes porque quando as celebrou essa publicitação não era obrigatória e/ou porque no Portal BaseGov essa publicitação só é possível por ordem cronológica, o que tornaria necessário anular os registos já efetuados e isso levaria ao incumprimento dos deveres de publicitação. A IP alega, ainda, estar a procurar, com o IMPIC, uma solução para regularizar esta e outras situações similares.

Porém, em 10/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE continuava sem qualquer alteração ao reportado pela auditoria.

- ⇒ *O contrato com o segundo maior preço contratual (86.989.263,98 euros) foi celebrado em 14/04/2021 e publicado no Portal BASE em 21/04/2021, tendo o prazo de execução de 935 dias. Em 19/12/2022 foi publicada a quarta modificação contratual celebrada em 16/12/2022, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 88.883.641,54 euros. O detalhe deste contrato no Portal BASE não regista qualquer informação sobre a sua execução.*

Em contraditório, a IP alega que este contrato já teve 7 modificações contratuais (Adicionais), tendo a última (7.º Adicional) sido celebrada em 11/04/2023 e mantido o prazo de execução em 935 dias. A IP alega, também, já ter publicitado 6 modificações contratuais, mas não ter ainda publicitado a restante porque no Portal BaseGov essa publicitação só é possível por ordem cronológica, o que tornaria necessário anular os registos já efetuados e isso levaria ao incumprimento dos deveres de publicitação. A IP alega, ainda, estar a procurar, com o IMPIC, uma solução para regularizar esta e outras situações similares.

Com efeito, em 10/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE já registava 6 modificações contratuais, a última das quais (7.º Adicional) tinha sido registada em 12/04/2023, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 89.277.969,13 euros.

- ⇒ *O contrato com o terceiro maior preço contratual (74.760.000,00 euros) foi celebrado em 10/07/2020 e publicado no Portal BASE em 23/07/2020, tendo o prazo de execução de 810 dias. Em 06/12/2022 foi publicada uma modificação contratual celebrada em 05/12/2022, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 75.331.370,57 euros e suscitaram a referência que uma eventual prorrogação do prazo iria ser objeto de análise pelas Partes. O detalhe deste contrato no Portal BASE não regista qualquer informação sobre a sua execução.*

Em contraditório, a IP alega que este contrato já teve 3 modificações contratuais (Adicionais), tendo as últimas (2.º e 3.º Adicionais) sido celebradas em 27/02/2023 e mantido a referência que uma eventual prorrogação do prazo iria ser objeto de análise pelas Partes. A IP alega, também, já ter publicitado as modificações contratuais.

Com efeito, em 10/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE já registava 3 modificações contratuais, a última das quais (3.º Adicional) tinha sido registada em 02/03/2023, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 76.290.744,76 euros.

- ⇒ *O contrato com o quarto maior preço contratual (74.735.000,00 euros) foi celebrado em 08/04/2019 e publicado no Portal BASE em 11/04/2019, tendo o prazo de execução de 730 dias. Porém, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido mais de três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução.*

Em contraditório, a IP alega que este contrato já teve 16 modificações contratuais (11 Adicionais, 4 Adendas e 1 Apostilha) tendo a última (4.ª Adenda) sido celebrada em 16/12/2022 e mantido o prazo de execução em 730 dias. A IP alega, também, já ter publicitado 7 modificações contratuais, mas não ter ainda publicitado as restantes porque quando as celebrou essa publicitação não era obrigatória e/ou porque no Portal BaseGov essa publicitação só é possível por ordem cronológica, o que tornaria necessário anular os registos já efetuados e isso levaria ao incumprimento dos deveres de publicitação. A IP alega, ainda, estar a procurar, com o IMPIC, uma solução para regularizar esta e outras situações similares.

Porém, em 10/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE continuava sem qualquer alteração ao reportado pela auditoria.

3.2. DEFICIÊNCIAS POR CORRIGIR

3.2.1 SELEÇÃO DE CONTRATOS PARA EXAME ESPECÍFICO

58. Como consta dos termos de referência (*ver 2*):
- ⇒ *Os procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas selecionáveis para exame específico são os sujeitos ao CCP republicado em 31/08/2017 e vigente desde 01/01/2018, mas apenas para novos procedimentos.*
 - ⇒ *As entidades adjudicantes selecionadas para exame específico de procedimentos, por terem sido objeto de auditorias às quais se reportou o relatório global sobre derrapagens em obras públicas (Relatório 17/2009 – 2.ª Secção) e para verificar a correção dos procedimentos, são as empresas Infraestruturas de Portugal, SA (IP), e Metropolitano de Lisboa, EPE (ML), as entidades então auditadas que subsistem como entidades públicas.*
59. Em 15/03/2019 foram selecionados quatro procedimentos pré-contratuais (dois da IP e dois do ML), por aplicação dos critérios seguintes:
- ⇒ *Ser relativo a empreitada de obra pública.*
 - ⇒ *Ter valor contratual dos mais elevados.*
 - ⇒ *Ter procedimento de contratação iniciado.*
 - ⇒ *Ter decisão de contratar de 01/01/2018 até 30/06/2018.*
 - ⇒ *Não ter decisão de não adjudicação.*
60. Porém, em 25/03/2019, a IP comunicou à auditoria que os procedimentos selecionados tinham sido objeto de decisão de não adjudicação com a consequente revogação da decisão de contratar.
61. Além disso, a redefinição de prioridades decidida pelo Tribunal, nomeadamente para serem realizadas auditorias sobre a prevenção da resolução bancária em Portugal, sobre o financiamento público do Novo Banco e sobre a reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação¹⁶, conjugadas com a verificação de ainda se se encontrarem em fase embrionária os procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas com maior preço contratual, aos quais já fosse aplicável o CCP vigente desde 01/01/2018, justificaram o adiamento da seleção de outros dois procedimentos da IP para agosto de 2021.
62. Em 12/08/2021, a IP enviou à auditoria um ficheiro com os dados dos 1.346 procedimentos com decisão de contratar posterior a 31/12/2017 e identificou os dois com maior preço contratual.
63. Porém, em 28/09/2021, a IP retificou o reportado, tendo confirmado que, em 12/08/2021, eram apenas 1.345 os procedimentos com decisão de contratar posterior a 31/12/2017 porque o contrato identificado como tendo o maior preço contratual tinha, efetivamente, decisão de contratar anterior a 2018, não sendo, por isso, selecionável para efeito da auditoria. A IP confirmou os contratos indicados com o segundo e o terceiro maiores preços contratuais como selecionáveis.
64. A seleção definitiva dos quatro contratos de empreitadas de obras públicas sujeitos ao CCP vigente desde 01/01/2018 (elegíveis para serem objeto da auditoria) correspondeu, assim, aos dois contratos selecionáveis celebrados pelo ML cujo procedimento tinha maior preço contratual até 30/06/2018 e aos dois contratos selecionáveis celebrados pela IP cujo procedimento tinha maior preço contratual até 12/08/2021.

¹⁶ Relatórios de Auditoria 12/2020, 7/2021 e 13/2021, todos da 2.ª Secção.

65. Do quadro seguinte constam elementos identificativos desses contratos: Entidade Adjudicante, Preço Contratual (PC), Data de Contrato, Prazo de Execução Previsto, Período Decorrido até ao fecho ou até 22/03/2023 (em dias) e quando foi Publicado no Portal BASE (ou se não o foi).

Quadro 6 – Seleção de Contratos para Exame Específico

Entidade Adjudicante	Preço Contratual (euros)	PC (%)	Data de Contrato	Previsto (dias)	Decorrido (dias)	Publicado no Portal BASE
Metropolitano de Lisboa	1 999 894,75	1,2	18/09/2018	240	1 288	Não
Metropolitano de Lisboa	3 449 585,95	2,1	29/01/2019	365	700	Não
Infraestruturas de Portugal	74 760 000,00	44,7	10/07/2020	810	985	23/07/2020
Infraestruturas de Portugal	86 989 263,98	52,0	14/04/2021	935	707	21/04/2021
Total = 2 entidades	167 198 744,68	100,0	2018/2021	2 350	3 680	2020/2021

Fontes: Portal BASE, IP e ML

66. O quadro anterior é complementado com a seguinte factualidade sobre estes contratos.

⇒ *Contrato celebrado pelo ML em 18/09/2018*¹⁷

Objeto – Empreitada para a Execução de Intervenções para a Garantia de Acessibilidades a Pessoas de Mobilidade Reduzida e Tratamento de Patologias da Estação Colégio Militar/Luz, da Linha Azul do Metropolitano de Lisboa, EPE.

Entidade Adjudicatária – Consórcio constituído por Graviner Construções, SA (66,25%), e Efacec Engenharías e Sistemas, SA (33,75%).

Prazo de Execução Prevista – Máximo de 240 dias de calendário contados da data de consignação ou da data em que o ML comunique ao Empreiteiro a aprovação do Plano de Segurança e Saúde (04/04/2019), caso esta última seja posterior. O prazo de execução (até 29/11/2019) é prorrogável devido a trabalhos complementares ou por suspensão de trabalhos não imputável ao Empreiteiro.

Preço Contratual – 1.999.894,75 euros, valor que não inclui o IVA. O pagamento é feito em prestações correspondentes às quantidades de trabalho executadas mensalmente, confirmadas em obra (por Autos de Medição) e em conformidade com a Lista de Quantidades e de Preços Unitários. O pagamento dos trabalhos a mais e dos trabalhos de suprimento de erros e omissões é feito com base nos preços aplicáveis, nos termos do Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Foram celebrados três adicionais, o primeiro em 07/05/2020, devido a trabalhos complementares (mais 10.736,15 euros), o segundo em 18/06/2020, devido a trabalhos complementares (mais 76.442,21 euros) e a supressão de trabalhos (menos 14.613,60 euros), e o terceiro em 06/10/2020, devido a trabalhos complementares (mais 91.758,81 euros) e a supressão de trabalhos (menos 73,38 euros), os quais perfazem mais 164.250,19 euros. Em 12/10/2020 foi celebrado o Acordo para Resolução de Reclamações do adjudicatário devido a sobrecustos imputáveis ao adjudicante (mais 328.790,55 euros) e ao prolongamento do prazo de execução em 272 dias (até 27/08/2020). Em 17/12/2021 o relatório de revisão de preços dos contratos (inicial e adicionais) imputa mais 59.667,95 euros. Por fim, foi deduzido o valor dos trabalhos por realizar (menos 232.354,05 euros). Estas modificações contratuais perfazem mais 320.354,64 euros.

Preço Total Efetivo – 2.320.249,39 euros, sem IVA (mais 16% do que o preço contratual).

Data do Fecho do Contrato – 29/03/2022 (o contrato teve a duração de 1.288 dias).

Prazo de Execução Efetivo – 546 dias (mais 306 dias e 128% do que o previsto). O período decorrido entre a celebração e o fecho do contrato compreendeu mais 742 dias, 198 dias até ao início do prazo de execução efetivo e 544 dias após o fim desse prazo.

¹⁷ Informação prestada pelo ML à auditoria até 03/03/2023.

⇒ *Contrato celebrado pelo ML em 29/01/2019*¹⁸

Objeto – Empreitada de Reabilitação da Estação dos Olivais, da Linha Vermelha do Metropolitano de Lisboa, EPE.

Entidade Adjudicatária – HCI Construções, SA.

Prazo de Execução – Máximo de 12 meses contados da data de consignação (25/02/2019) ou da data em que o ML comunique ao Empreiteiro a aprovação do Plano de Segurança e Saúde, caso esta última seja posterior. O prazo de execução (até 25/02/2020) é prorrogável devido a trabalhos complementares ou por suspensão de trabalhos não imputável ao Empreiteiro.

Preço Contratual – 3.449.585,95 euros, valor que não inclui o IVA. O pagamento é feito em prestações correspondentes às quantidades de trabalho executadas mensalmente, confirmadas em obra (por Autos de Medição) e em conformidade com o Cronograma Financeiro e com a Lista de Quantidades e de Preços Unitários. O pagamento dos trabalhos complementares é feito com base nos preços aplicáveis, nos termos do Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Foram celebrados quatro adicionais, o primeiro em 24/09/2019, devido a trabalhos complementares (mais 181.300,38 euros) e a supressão de trabalhos (menos 17.619,60 euros), o segundo em 10/03/2020, devido a trabalhos complementares (mais 66.368,04 euros), o terceiro em 12/03/2020, devido a trabalhos complementares (mais 55.588,13 euros), e o quarto em 02/07/2020, devido a trabalhos complementares (mais 2.406,56 euros), os quais perfazem mais 288.043,51 euros. Em 29/12/2020 o auto de conta final imputa mais 44.227,07 euros a revisão de preços dos contratos (inicial e adicionais) e deduz o valor dos trabalhos por realizar (menos 97.349,29 euros). Estas modificações contratuais perfazem mais 234.921,29 euros.

Preço Total Efetivo – 3.684.507,24 euros, sem IVA (mais 7% do que o preço contratual).

Data do Fecho do Contrato – 29/12/2020 (o contrato teve a duração de 700 dias).

Prazo de Execução Efetivo – 375 dias (mais 10 dias e 3% do que o previsto). O período decorrido entre a celebração e o fecho do contrato compreendeu mais 325 dias, 27 dias até ao início do prazo de execução efetivo (25/02/2019) e 298 dias após o fim desse prazo (06/03/2020).

⇒ *Contratos celebrados pelo ML em 18/09/2018 e 19/01/2019 não publicados no Portal BASE*

Alegação – Em 03/03/2023, o ML alega: “Como é consabido, estando o ML abrangido pelo setor especial dos transportes, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 9.º e artigo 12.º, todos do CCP, as referidas contratações não estão sujeitas à Parte II do CCP, no âmbito do regime especial de contratação, não estando, à data, sujeitos à publicação no Portal Base (...) A publicação de todos os Contratos no Portal Base passou a ser obrigatória a partir do dia 20 de junho de 2021, como decorre da Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio que, entre outros, altera o artigo 465.º Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, passando a ser obrigatória a publicação no Portal Base de todos os contratos independentemente de estarem ou não sujeitos à parte II.”

Apreciação – Em 08/03/2023 estão publicados no Portal BASE sete contratos de empreitada de obras públicas celebrados pelo ML entre 18/10/2019 e 08/06/2021 (este último foi publicado em 22/02/2023). O contrato com menores preço contratual (29.851,23 euros) e prazo de execução (30 dias) foi celebrado em 24/08/2020, o que não obsteu à sua publicação em 02/09/2020. Porém, tal como para os outros, o Portal não reporta a sua execução decorridos 926 dias após a sua celebração. Face ao reportado pelo ML à auditoria, além dos dois contratos selecionados, continua por publicar o contrato celebrado em 28/08/2019 com preço contratual de 2.807.920,40 euros.

¹⁸ Informação prestada pelo ML à auditoria até 08/03/2023.

Ora, estas omissões lesam a função essencial do Portal: centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização.

Em contraditório (recebido em 19/04/2023), o ML reitera o alegado em 03/03/2023 concluindo “que estando em causa dois contratos não sujeitos à Parte II do CCP, não existia qualquer obrigação de publicitação dos mesmos no Portal Base” [por terem data de celebração anterior a 20/06/2021], por isso: “Não tendo o ML incorrido em qualquer omissão”. Acrescenta ainda: “Atualmente e desde 20 de junho de 2021, por força da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que, entre outros, alterou o artigo 465.º do CCP, o ML procede à publicitação de todos os Contratos no Portal Base”.

Com efeito, em 11/05/2023, estes contratos continuam por publicar no Portal BASE, tal como o contrato celebrado pelo ML em 28/08/2019 com preço contratual de 2.807.920,40 euros – ver 55. E subsiste também a restante apreciação reportada a 08/03/2023 – ver página anterior – pelo que os sete contratos celebrados pelo ML entre 18/10/2019 e 08/06/2021, que se encontram publicados no Portal BASE, continuam sem qualquer informação sobre a sua execução.

O Tribunal de Contas sublinha que estas omissões lesam a função essencial do Portal BASE e o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre o empreendimento de obras públicas. Com efeito, é responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal.

Cabe recordar que, entre indemnizações compensatórias, compensações financeiras, dotações de capital, empréstimos concedidos e outros ativos financeiros, o ML recebeu do Estado 561 M€ em 2020 e 419 M€ em 2021 – ver Quadros 51, 54, 55 e 56 do Relatório de Análise Global da Conta Geral do Estado de 2021. E também que a IP declarou ter decidido seguir todas as regras de transparência que se impunham à sua atividade, designadamente, publicar os seus contratos no Portal BASE, independentemente de estar sob as regras do regime geral ou do especial – ver página 26.

⇒ Contrato celebrado pela IP em 10/07/2020¹⁹

Objeto – Empreitada de “Modernização da Linha da Beira Alta, Troço Pampilhosa-Santa Comba Dão e Construção da Concordância da Mealhada”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Comsa, SA, e Fergrupo – Construções e Técnicas Ferroviárias, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 810 dias a contar do Auto de Consignação.

Preço Contratual – 74.760.000,00 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O escalonamento previsto para este encargo é de 5.980.800,00 euros no ano de 2020 e de 68.779.200,00 euros nos anos seguintes. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Foram celebrados três adicionais, o primeiro em 05/12/2022, devido a trabalhos complementares (mais 594.508,65 euros) e a supressão de trabalhos (menos 23.138,08 euros), o segundo em 27/02/2023, devido a trabalhos complementares (mais 47.977,33 euros), e o terceiro em 27/02/2023, devido a trabalhos complementares (mais 911.396,86 euros), os quais perfazem mais 1.530.744,76 euros e elevam o preço a pagar para 76.290.744,76 euros (mais 2%), constando desses adicionais que a eventual prorrogação do prazo de execução iria ser objeto de análise das Partes, nos termos contratuais e legais aplicáveis.

¹⁹ Informação constante do Portal BASE em 22/03/2023, 985 dias após a celebração do contrato.

⇒ *Contrato celebrado pela IP em 14/04/2021*²⁰

Objeto – Empreitada de “Via e catenária entre Évora e Elvas/fronteira, e construção civil do sub-troço Évora - Évora Norte”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Somafel - Engenharia e Obras Ferroviárias, SA, Teixeira Duarte - Engenharia e Construção, SA, Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA, e Mota-Engil Railway Engineering, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 935 dias a contar do Auto de Consignação.

Preço Contratual – 86.989.263,98 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O escalonamento previsto para este encargo é de 15.455.256,24 euros em 2021, de 39.645.021,94 euros em 2022, de 30.085.782,28 euros em 2023 e de 1.803.203,52 euros em 2024. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Foram celebrados seis adicionais ao contrato devido a trabalhos complementares, o primeiro em 30/03/2022, (mais 21.802,27 euros), o segundo em 28/06/2022 (mais 188.754,64 euros), o terceiro está por publicar no Portal BASE (mais 429.202,61 euros), o quarto em 05/09/2022 (mais 24.856,87 euros), o quinto em 16/12/2022 (mais 1.229.761,17 euros) e o sexto em 17/01/2023 (mais 329.990,66 euros), os quais perfazem mais 2.224.368,22 euros e elevam o preço a pagar para 89.213.632,20 euros (mais 2,6%), sem alterarem o prazo de execução.

⇒ *Contraditório sobre os contratos celebrados em 10/07/2020 e 14/04/2021 – ver página 30.*

3.2.2 TRANSDIÇÃO INTEMPESTIVA DE DIRETIVAS DA UNIÃO EUROPEIA

67. Como consta dos termos de referência (ver 2):

⇒ *Objetivo – Verificar se foram corrigidas as deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem de prazos e custos, como recomendado pelo Tribunal de Contas ao Governo em 2015. O que implica verificar cumulativamente se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades adjudicantes (de procedimentos aos quais o recomendado é aplicável) que, de facto, corrigem essas deficiências.²¹*

68. A sétima medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

Proceder à transposição das diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/02/2014 (publicadas em 28/03/2014 no Jornal Oficial da UE)

⇒ *A [Diretiva 2014/23/UE](#) é relativa à adjudicação de contratos de concessão.*

⇒ *A [Diretiva 2014/24/UE](#) é relativa aos contratos públicos e revoga a Diretiva 2004/18/CE.*

⇒ *A [Diretiva 2014/25/UE](#) é relativa a os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e revoga a Diretiva 2004/17/CE.*

²⁰ Informação constante do Portal BASE em 22/03/2023, 707 dias após a celebração do contrato.

²¹ A verificação da correção das deficiências objeto das recomendações formuladas em 2015, através de medidas tomadas pelo Governo e/ou aplicadas por entidades adjudicantes, é reportada no presente relatório segundo as fases processuais seguintes (e sucessivas): i) prévia (ver 3.2.2); ii) planeamento (ver 3.2.3); iii) projeto (ver 3.2.4); iv) contratação (ver 3.2.5); v) execução (ver 3.2.6); vi) avaliação (ver 3.2.7). Por isso, a apreciação do acolhimento dessas recomendações, a seguir reportada, é-o em função deste critério e não segundo a ordem em que foram formuladas no Relatório 1/2015 – 2.ª Secção.

69. Nos termos dos artigos 51.º (2014/23/UE), 90.º (2014/24/UE) e 106.º (2014/25/UE), os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a estas diretivas, até 18/04/2016.
70. Portugal não cumpriu esse prazo e só em 31/08/2017 é que o Governo transpôs as diretivas para a ordem jurídica nacional, em simultâneo com a revisão do CCP, com mais de 16 meses de atraso.
71. Ora, nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE):
- ⇒ *A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. (Artigo 288.º)*
 - ⇒ *Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado oportunidade de apresentar as suas observações. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia. (Artigo 258.º)*
 - ⇒ *Quando propuser uma ação no Tribunal ao abrigo do artigo 258.º, por considerar que o Estado-Membro em causa não cumpriu a obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo, a Comissão pode, se o considerar adequado, indicar o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória, a pagar por esse Estado, que considere adaptado às circunstâncias. Se o Tribunal declarar o incumprimento, pode condenar o Estado-Membro em causa ao pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória, no limite do montante indicado pela Comissão. A obrigação de pagamento produz efeitos na data estabelecida pelo Tribunal no seu acórdão. (Artigo 260.º)*
72. Além disso, o Governo, por deliberação do Conselho de Ministros de 31/07/2014, tinha aprovado o [Manual de Boas Práticas para a Negociação, Transposição e Aplicação de Legislação da União Europeia](#), da autoria da Direção-Geral dos Assuntos Europeus, e este manual tinha sido divulgado na Administração Pública e nos gabinetes dos membros do Governo.
73. Este Manual propunha-se, “*num formato sintético e acessível, apoiar todos os intervenientes no processo de negociação, transposição e aplicação de legislação da União Europeia (UE), com particular enfoque no processo de transposição de diretivas para a ordem jurídica interna, e contribuir para a boa aplicação do direito da UE*”.
74. O Governo dispunha, portanto, de meios para efetuar a transposição das Diretivas dentro do prazo definido (mais de 2 anos), contribuindo para a segurança jurídica²² e reduzindo o risco de potenciais ações por infração junto do Tribunal de Justiça da UE e de eventuais sanções.
75. O DL 111-B/2017 introduziu alterações ao CCP tendo em vista a transposição das mencionadas diretivas. Este diploma foi publicado em 31/08/2017, entrou em vigor em 01/01/2018 e só é aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após a sua data de entrada em vigor, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos (nos termos dos seus artigos 12.º e 13.º). Nos termos do artigo 36.º do CCP republicado por este DL, o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última. Em suma:
- ⇒ *A medida legislativa tomada pelo Governo acolhe intempestivamente o recomendado pelo Tribunal.*

²² *A segurança jurídica consiste num princípio inerente ao Direito e que supõe um mínimo de certeza, previsibilidade e estabilidade das normas jurídicas de forma a que as pessoas possam ver garantida a continuidade das relações jurídicas onde intervêm e calcular as consequências dos atos por elas praticados, confiando que as decisões que incidem sobre esses atos e relações tenham os efeitos estipulados nas normas que os regem – ver em <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/seguranca-juridica>.*

3.2.3 PLANEAMENTO DEFICIENTE DAS OBRAS PÚBLICAS

76. A primeira medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

Exigir uma avaliação custo-benefício dos projetos de investimentos em obras públicas que preceda a decisão de implementação

⇒ *A Avaliação Custo-Benefício (ACB) incide sobre a relação entre custos e benefícios de uma atividade, um programa ou um projeto, expressos em termos monetários com o objetivo de determinar se os seus benefícios são superiores aos seus custos.*

77. Em 2015 verificou-se que a falta de estudos prévios, incluindo de ACB que considerasse o custo do ciclo de vida dos projetos, subsistia como uma das principais deficiências no planeamento de obras públicas porque o recomendado pelo Tribunal não tinha sido acolhido, não obstante a exigência de ACB ser relevante para suportar as decisões de investimento, evitando sobrecustos e definindo prioridades, e, conseqüentemente, para reduzir as derrapagens de custos e de prazos.

78. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou o acolhimento da medida recomendada no CCP republicado pelo DL 111-B/2017 e que a ACB tinha passado a ser obrigatória, para efeitos do financiamento comunitário, na fundamentação da decisão de contratualizar determinados investimentos em detrimento de outros, promovendo a transparência dos gastos do erário público.

79. Com efeito, nos termos do artigo 36.º do CCP republicado pelo DL 111-B/2017, a fundamentação da decisão de contratar deve basear-se numa ACB quando o valor do contrato for igual ou superior a 5 M€ ou a 2,5 M€, no caso de parceria para a inovação, e deve conter, quando aplicável:

- a) *A identificação do tipo de beneficiários do contrato a celebrar;*
- b) *A taxa prevista de utilização da infraestrutura, serviço ou bem;*
- c) *A análise da rentabilidade;*
- d) *Os custos de manutenção;*
- e) *A avaliação dos riscos potenciais e formas de mitigação dos mesmos;*
- f) *O impacto previsível para a melhoria da organização;*
- g) *O impacto previsível no desenvolvimento ou na reconversão do país ou da região coberta pelo investimento.*

80. A Lei 30/2021, de 21/05, alterou o artigo 36.º do CCP para a norma descrita no parágrafo anterior não ser aplicável aos “*procedimentos de formação de contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, à promoção da habitação pública ou de custos controlados, ou que tenham por objeto a conservação, manutenção e reabilitação de imóveis, infraestruturas e equipamentos ou a aquisição de bens ou serviços essenciais de uso corrente*”.

81. Quanto à aplicação desta norma aos procedimentos selecionados para exame específico:

⇒ *Nenhum dos procedimentos do ML tem ACB, visto o respetivo preço contratual ser inferior a 5 M€.*

⇒ *A norma também não é aplicável aos dois procedimentos da IP, visto serem procedimentos destinados à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, mas, neste âmbito, a IP teve de apresentar ACB para ambos.*

82. Em 21/12/2021, a IP enviou as duas ACB em causa e alegou o seguinte:

⇒ *Que para elaborar ACB não “se dispõe de procedimentos/normativos internos para empreendimentos da IP, uma vez que existem orientações comunitárias sobre a forma e o conteúdo das ACB a realizar”, como o [Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects - Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020](#) (European Commission, December 2014), válido para o quadro comunitário 2021-2027, complementado pela publicação [Economic Appraisal Vademecum 2021-2027 - General Principles and Sector Applications](#) (European Commission, September 2021).*

⇒ *Que ambas as ACB abrangem projetos mais amplos, nos quais os procedimentos em causa foram integrados.*

A Empreitada de “Modernização da Linha da Beira Alta, Troço Pampilhosa-Santa Comba Dão e Construção da Concordância da Mealhada” foi integrada na ACB denominada “Modernization of the Beira Alta Line Rail connection Aveiro-Vilar Formoso, within the Atlantic Corridor Cost Benefit Analysis” (PWC, December 2015).

A Empreitada de “Via e catenária entre Évora e Elvas/fronteira, e construção civil do subtroço Évora - Évora Norte” foi integrada na ACB denominada “Análise Custo-Benefício do Corredor Internacional Sul Sines/Setúbal/Lisboa-Caia” (VTM, dezembro 2016).

83. Cada ACB é composta por duas partes:

⇒ *A de análise financeira, que inclui os fluxos financeiros do investimento, os custos de gestão da infraestrutura, os proveitos de exploração, as fontes de financiamento e a análise do cash-flow para análise da viabilidade financeira.*

⇒ *A de análise económica, que incorpora os benefícios económicos para toda a sociedade, avaliando a contribuição do projeto para o bem-estar económico de uma região ou de um país; assim, para além dos custos de investimento e dos custos de exploração, são também considerados custos ou benefícios sociais e ambientais, como por exemplo o impacto do projeto no tempo de viagem, nos acidentes, na poluição, nas alterações climáticas.*

84. Nestas ACB não existe avaliação específica do objeto dos contratos selecionados pela auditoria. E, por isso, também não existe avaliação específica do risco desse objeto (em parte ou no todo) não se executar.

Em contraditório, a IP alega ser necessário que todos os investimentos sejam efetuados para se atingirem os objetivos preconizados para os projetos, não fazendo sentido, na sua opinião, efetuar a ACB contendo apenas uma parte dos investimentos ou das empreitadas, Alega, também, que, consistindo a metodologia em avaliar o projeto na sua globalidade, para concluir se é rentável do ponto de vista económico, a avaliação do risco do projeto também é feita na globalidade.

Ora, é a autonomização, pela IP, do objeto de cada contrato em empreitada de obra pública específica (formalizada precisamente pela celebração desse contrato) que impõe a sua avaliação específica, incluindo a do risco desse objeto não se executar.

85. Além disso, face ao desfasamento (quatro anos) entre a decisão de contratar e a ACB (com objeto mais amplo) que suporta a sua fundamentação, existe risco dessa avaliação já estar desatualizada à data dessa decisão, mais ainda tendo a IP alegado:

⇒ *Encontrar-se em curso um Estudo de Procura e uma ACB para o Corredor Internacional Sul Sines/Setúbal/Lisboa-Caia, que pretende atualizar os valores considerados nos trabalhos realizados no ano de 2016, e incluir dois novos investimentos previstos para este eixo que visa reavaliar a rentabilidade económica e financeira dos projetos, incluindo dados reais e previsões mais atualizadas.*

⇒ *Estar prevista a realização de ACB ex post (após a conclusão do projeto) para a Linha da Beira Alta.*

Em contraditório, a IP alega que, em projetos de grande dimensão, como é o caso, uma atualização rigorosa dos valores exige trabalhos morosos que se efetuam em momentos chave do processo de decisão.

Ora, o LNEC (em pronúncia integrada no contraditório recebido do Ministro das Infraestruturas em 28/04/2023) considera, pelas competências que detém, poder contribuir para a concretização de ACB, “*prestando assessorias avançadas em áreas específicas, por exemplo, de custeio ou de identificação de externalidades, em empreendimentos de elevada, complexidade, dimensão e relevância*”.

86. Em suma, sobre se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto da recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades adjudicantes (de procedimentos aos quais o recomendado é aplicável) que, de facto, corrigem essas deficiências:

⇒ *Exceções à parte, a medida legislativa tomada pelo Governo acolhe o recomendado pelo Tribunal.*
⇒ *A aplicação da medida pela IP só parcialmente acolhe o recomendado, devendo a decisão de contratar ser fundamentada com base em ACB específica do objeto desse contrato, que esteja atualizada e que identifique todos os riscos materiais para o investimento público a realizar.*

87. A atividade contratual pública exige a aplicação de critérios objetivos e racionais, orientados por princípios como os do interesse público e da proporcionalidade²³. A ACB contribui para o cumprimento desses critérios e princípios, se for devidamente realizada, como a IP reconhece:

⇒ *Ao “auxiliar no processo de decisão, do ponto de vista técnico, a realização de ACB apresenta vantagens significativas para o dono da obra. Após seleção dos projetos, as ACB permitem a monitorização dos resultados inicialmente esperados (por atualização dos inputs), o que contribui para aperfeiçoar as previsões de custos e proveitos da empresa e minimizar os desvios, traduzindo-se em documentos previsionais mais robustos.”*

88. A terceira medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

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

⇒ *Para este efeito, o ciclo de vida comporta “todas as etapas consecutivas e/ou interligadas, incluindo a investigação e desenvolvimento a efetuar, a produção, comercialização e respetivas condições, transporte, utilização e manutenção, ao longo da existência de um produto, de uma obra ou da prestação de um serviço, desde a aquisição das matérias-primas ou da geração de recursos até à eliminação, neutralização e fim do serviço ou utilização”.*²⁴

89. Esta recomendação visa que o planeamento e a programação das obras a realizar considerem o ciclo de vida das mesmas. Tal consideração trará maior rigor, por exemplo, na exigência de materiais e soluções técnicas em função das despesas de manutenção futuras e do uso que lhe está destinado, permitindo otimizar a aplicação de dinheiro público, sem prejudicar a funcionalidade do equipamento a construir.

²³ Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP republicado pelo DL 111-B/2007: “*Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.*”

²⁴ Nos termos do n.º 20 do artigo 2.º da Diretiva 2014/24/UE.

90. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou o acolhimento da medida recomendada no CCP republicado pelo DL 111-B/2017, em especial através do disposto nos n.ºs 7 a 10 do artigo 75.º, alegando ainda:

⇒ *No “caso da Infraestruturas de Portugal, SA, foi desenvolvida uma plataforma transversal à rodovia e ferrovia por forma a agregar toda a informação física e financeira, das atividades e empreendimentos, desde a conceção à construção, permitindo alinhar o planeamento físico e financeiro e efetuar com rigor a gestão e controlo da execução das atividades / empreendimentos da empresa, designada Planeamento Global Integrado (“PGI”). O projeto Planeamento Global Integrado contempla, ainda, uma aplicação de gestão de contratos de empreitadas (GCE), assente num Sistema Geral de Rúbricas (SGR), transversal à gestão de empreitadas de toda a empresa”.*

91. Ora, a solução legal espelhada no CCP só prevê a possibilidade de fatores do ciclo de vida das obras a realizar serem incluídos nas especificações técnicas que fazem parte do caderno de encargos (nos termos do n.º 2 do artigo 49.º) ou incluídos nos fatores e/ou subfactores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa (nos termos dos n.ºs 4, 5 e 7 a 10 do artigo 75.º).

92. Assim, o Governo não tornou obrigatório considerar o ciclo de vida do projeto, tendo optado por um regime facultativo, dependente da vontade da entidade adjudicante, nem a lei previu a inclusão do ciclo de vida quer nas especificações técnicas do caderno de encargos, quer no critério de adjudicação, que são documentos do processo de contratação cujas disposições são de cumprimento obrigatório.

93. Quanto à aplicação destas normas aos procedimentos selecionados para exame específico:

⇒ *Em 23/12/2021, o ML declara não ter documento/instrumento que contenha a programação de custos e prazos do ciclo de vida das empreitadas.*

⇒ *Em 17/01/2022, a IP apresentou documentos com uma programação de custos e prazos do ciclo de vida das obras, tendo sido apresentadas as previsões de custos globais²⁵ e de prazos²⁶ de conclusão de obras, bem como custos de manutenção a longo prazo. Tal informação, em ambas as obras da IP, é proveniente das ACB que continham as estimativas de custos de investimento e de custos de gestão da infraestrutura ferroviária (CGIE), por ano, para todo o período de análise.²⁷*

94. A situação reportada reforça a importância de acolher a recomendada exigência de ACB para o ciclo de vida das obras ser tido em consideração, bem como a importância da gestão e do acompanhamento das obras, para avaliar melhor as realizadas e planear melhor as futuras.

Em pronúncia integrada no contraditório recebido do Ministro das Infraestruturas, o LNEC considera correta e prudente a opção tomada pelo legislador em não tornar obrigatória no CCP a determinação e avaliação dos custos de ciclo de vida de um empreendimento, por ainda não existir no meio técnico nacional muita informação disponível para o efeito, nem bases de dados credíveis e aptas a serem utilizadas, declarando o LNEC poder contribuir para suprir estas necessidades.

²⁵ Segundo a IP, os preços unitários foram apurados tendo em atenção a experiência detida em empreitadas similares desenvolvidas pela IP, o grau de dificuldade e exigência que se espera e se exige na execução da empreitada, os trabalhos associados e os preços de mercado comumente aceites e existentes para a realização dos mesmos.

²⁶ Para a empreitada da Via e Catenária entre Évora e Elvas/fronteira e construção civil do Subtróço Évora - Évora-Norte foi apresentado pela IP o volume de Faseamento Construtivo do Projeto de Execução, onde se descreve o faseamento dos trabalhos com prazos parcelares e a obra total. Para a empreitada da Modernização da Linha da Beira Alta, Troço Pampilhosa-Santa Comba Dão e Construção da Concordância da Mealhada a IP também apresentou o volume de Faseamento Construtivo do Projeto de Execução (Obra da Concordância da Mealhada + Obra de Modernização do troço Pampilhosa – Sta. Comba), onde se descreve o faseamento dos trabalhos com prazos parcelares e a obra total.

²⁷ A IP reporta que a metodologia utilizada para os CGIE é baseada nos seus registos históricos (com base nas Contas de Regulação da empresa), disponíveis à data, e na sua extrapolação para os anos futuros, tomando como base linhas férreas modernizadas, com características técnicas e de tráfego semelhante ao das linhas em análise. Os dados são retirados das estatísticas da empresa e estão na base do cálculo dos custos operacionais dos projetos objeto de exame específico.

Ora, a “imprudência” do Tribunal consistiu em, primeiro, recomendar em 2009 (há 14 anos) que, em sede de avaliação de um projeto público, se tivesse 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. E, “apenas” seis anos depois, recomendar em 2015 (há oito anos), ao Governo, que exigisse uma programação de custos e prazos que incluísse todo o ciclo de vida do projeto e que fosse vinculativa para as entidades gestoras dos projetos.

95. Em suma:

- ⇒ *A medida legislativa do Governo é suscetível de acolher o recomendado, na medida em que as alterações introduzidas no CCP, apesar não serem obrigatórias, permitem alcançar o pretendido.*
- ⇒ *Como a medida foi aplicada pela IP, mas não pelo ML, só parcialmente se acolheu o recomendado.*

3.2.4 DEFICIÊNCIAS DO PROJETO DE EXECUÇÃO

96. A décima medida recomendada ao Governo em 2015 era para, na implementação de projetos de investimento de obras públicas:

Diligenciar para que o cumprimento das disposições sobre a elaboração de projetos, que constam da Portaria 701-H/2008, de 29 de Julho, seja sistematicamente assegurado

- ⇒ *Esta recomendação estava a ser reiterada, por falta de evidência do seu acolhimento.*

97. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas:

- ⇒ *Alegou o acolhimento do recomendado por ter sido revisto o modelo de Caderno de Encargos “e confirmado que as suas exigências sobre a elaboração de projetos, estão alinhadas e cumprem a Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho”.*
- ⇒ *Elencou as cláusulas relativas ao CE de um dos processos da IP, que “explicitam as principais obrigações da IP (entidade adjudicante) e os seus fornecedores (adjudicatários)”.*

98. Ora, para acolher o recomendado, também é necessário verificar o cumprimento das disposições constantes da Portaria²⁸ nos projetos aos quais essas disposições são aplicáveis. Assim, quanto à aplicação destas normas aos procedimentos selecionados para exame específico:

- ⇒ *Nos procedimentos da IP, os respetivos Cadernos de Encargos (CE) determinam, na cláusula relativa aos projetos, que “o projeto de execução deve ser elaborado nos termos do previsto na legislação em vigor, designadamente na Portaria 701-H/2008, de 29 de julho”²⁹, sendo o cumprimento da Portaria mencionada em mais duas cláusulas³⁰.*

²⁸ Nos termos do artigo 1.º da Portaria 701-H/2008, esta aprova, ao abrigo do n.º 7 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, a que se referem os n.ºs 1 e 3 do artigo 43.º do CCP, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados como instruções para a elaboração de projectos de obras.

²⁹ Cláusulas Gerais, Cláusula 7, n.º 3.

³⁰ Com destaque para a Cláusula 8, alínea a): “Quando seja admissível nos termos previstos no Programa de Concurso, a apresentação pelo empreiteiro de projeto variante, e este seja aceite pela IP, ficará o mesmo a substituir o projeto constante do CE ou a parte a que diz respeito, devendo ser observadas as disposições legais relativas: a) À elaboração de projetos de obras públicas, designadamente a Portaria n.º 701-H, de 29 de Julho, que aprova o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados “Instruções para a elaboração de projetos de obras”.

⇒ *Nos procedimentos do ML, os respetivos CE³¹ determinam o cumprimento da Portaria no âmbito da revisão dos projetos, constando da sua Verificação Global: “Verificar a instrução dos projetos e a existência de todos os elementos conforme exigido na portaria 701-H/2008 de 29 de Julho, do Código dos Contratos Públicos (CCP)”. O resultado desta verificação consta dos relatórios de revisão dos projetos (um de fevereiro e o outro de junho de 2018) e, num deles, reporta-se a formulação e o acolhimento de recomendações de melhoria, respeitantes ao cumprimento da Portaria.*

99. Em suma:

⇒ *Não tendo sido apresentada evidência de diligência geral para assegurar o cumprimento sistemático da Portaria 701-H/2008 na elaboração dos projetos, constituem boas práticas das empresas auditadas a inclusão de cláusulas nos CE para o cumprimento das obrigações constantes da Portaria, e, sobretudo, a prática instituída pelo ML de verificar o cumprimento da Portaria, através da revisão de projetos (o que reforça a importância de acolher a recomendação seguinte).*

100. A quinta medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

Estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto de execução, como previsto no n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei 149/2012, de 12 de julho

⇒ *A norma citada nesta recomendação prevê que a «alteração ao n.º 2 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos [nos casos aplicáveis, o projeto de execução deve ser objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo] só produz efeitos a partir da entrada em vigor do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução». Nestes termos, o regime da Portaria 701-H/2008, que integra as “Instruções para a elaboração de projectos de obras” e é aplicável à revisão do projeto, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 3, devia ser complementado com um regime específico para operacionalizar tal revisão.*

101. As subseqüentes alterações do CCP não revogaram esta norma. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas:

⇒ *Confirmou estar “em falta a publicação da portaria da revisão do projeto”.*

⇒ *Declarou que “no cronograma previsto para a aquela publicação a mesma será feita no 1.º trimestre de 2022”, o que não se concretizou.*

⇒ *Alegou que “relativamente a esta recomendação a Infraestruturas de Portugal, SA, passou a elaborar as Revisões de Projeto de acordo com o estabelecido na Deliberação CAE 147/IP/2018 de 15.02.2018, para as normas e metodologias de Revisão de Projetos no âmbito do Programa Ferrovia 2020. De forma resumida, o âmbito da Revisão centra-se nos aspetos principais dos Projetos que pela experiência da IP causam problemas técnicos e financeiros na execução das obras, muito deles ligados à componente específica das especialidades ferroviárias. A Revisão dos projetos ferroviários é assegurada internamente pela Engenharia em articulação com a participada IP Engenharia.”*

102. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

⇒ *A IP efetuou revisões de projeto segundo o estabelecido na sua Deliberação CAE 147/IP/2018 para as normas e metodologias de Revisão de Projetos no âmbito da Ferrovia 2020.*

⇒ *O ML elaborou relatórios com maior detalhe técnico, tendo as orientações aplicadas no âmbito das revisões dos projetos sido previstas nos respetivos cadernos de encargos.*

103. Em suma:

⇒ *Estando por acolher o recomendado ao Governo em 2015 (e legalmente previsto desde 2012), as entidades auditadas realizaram revisões de projetos nos procedimentos selecionados para exame específico.*

³¹ Num deles, na Cláusula 4, n.º 2, alínea a), e no outro, na Cláusula 45, n.º 1.1.

104. A sexta medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

Definir as condições objetivas para a contratação de seguros de projeto

⇒ *Do Relatório 01/2015 - 2.ª Secção consta “que os problemas suscitados com as deficiências dos projetos de execução ou os seus erros e omissões poderiam 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 projetos, com definição dos riscos cobertos e prémios proporcionais ao valor dos honorários»”. Daí o recomendado.*

105. Nos termos do artigo 24.º da Lei 31/2009³², de 3 de julho:

⇒ *“Os técnicos responsáveis pela coordenação, elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra pública e particular e pela direção de obra a que se refere o artigo 1.º, estão obrigados a celebrar contrato de seguro de responsabilidade civil extracontratual, destinado a garantir o ressarcimento dos danos causados a terceiros por atos ou omissões negligentes, nos termos da legislação em vigor.”*

⇒ *“As condições mínimas do seguro de responsabilidade civil, o âmbito temporal de cobertura, os termos de reclamação de sinistros, os termos das exceções ao âmbito da cobertura e os montantes são fixados (...) por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das obras públicas e particulares e da atividade seguradora, ouvidas as associações públicas profissionais de arquitetos, engenheiros e engenheiros técnicos”.*

106. Porém, tal portaria ainda não foi publicada. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou que:

⇒ *Iria “ser feito um estudo sobre o levantamento destas condições”.*

⇒ *No “caso da Infraestruturas de Portugal, SA, já é exigido nos processos de contratação de projetos de execução cláusulas de seguro de projeto. Foram aprovados documentos tipo para a contratação de estudos e projetos onde se incluem as condições de seguro de projeto [...] condições objetivas para a contratação de seguros de projeto, de motu próprio.”*

107. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

⇒ *Do Manual da Contratação da IP consta a obrigação, nos casos pertinentes, de seguro de responsabilidade civil de projetistas³³. Um dos Cadernos de Encargos contém um anexo designado “Modelo de Condições Particulares e Especiais de Apólice de Seguro” que cobre custos devidos a cálculos ou desenhos defeituosos e num outro anexo cobre honorários para retificação de erros e defeitos.*

⇒ *Pelo ML não foram contratualizados seguros de projeto, tendo a entidade alegado, em 23/12/2021, que “ambos os projetos foram desenvolvidos internamente pelos técnicos do ML”.*

108. Em suma:

⇒ *Estando por acolher o recomendado ao Governo em 2015 (e legalmente previsto desde 2009), só uma das entidades auditadas (IP) supriu a deficiência objeto de recomendação nos procedimentos selecionados para exame específico. Esta recomendação visa mitigar problemas suscitados por contencioso devido a deficiências dos projetos de execução ou a erros e omissões das entidades contratantes, reduzindo sobrecustos e, nessa medida, evitando aumento de despesa pública.*

³² Republicada pelo Lei 40/2015, de 1 de junho.

³³ “15. Seguros 15.1. Empreitadas: Para todas as empreitadas, os empreiteiros devem ter, consoante o caso, as seguintes apólices de seguro: (...) c) Seguro de Responsabilidade Civil Profissional de projetistas no caso de se tratar de obras em regime de conceção/construção ou cuja adjudicação seja feita sobre projetos variantes ou alternativos aos fornecidos pela IP”.

3.2.5 DEFICIÊNCIAS DA CONTRATAÇÃO

109. A décima segunda medida recomendada ao Governo em 2015 era para, na implementação de projetos de investimento de obras públicas:

Promover a criação e divulgação de minutas contratuais de referência, com clausulado transparente e equitativamente penalizador para ambas as partes contratantes de obras públicas

⇒ *Esta recomendação estava a ser reiterada, por falta de evidência do seu acolhimento. Tinha sido formulada no Relatório 17/2009 – 2.ª Secção, como forma de “introduzir a máxima precisão e rigor no clausulado contratual, por forma a salvaguardar o interesse público e a boa gestão dos dinheiros públicos”, destacando a necessidade de clausulado transparente do regime sancionatório contratual.*

110. Em 14/11/2014, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou 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.”*

111. Em 13/10/2015, o DL 232/2015 veio atribuir ao IMPIC, no domínio da regulação dos contratos públicos de aquisição de obras, bens e serviços, a competência para: *“Produzir manuais de boas práticas sobre contratos públicos de aquisição de obras, de bens e de prestação de serviços”*. Porém, este diploma não menciona a elaboração de minutas de programas de concurso, de caderno de encargos e de contratos, a divulgar no portal BASE, contrariando o preconizado.

112. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou que:

- ⇒ *Até final de janeiro de 2022 seria publicada uma portaria para aprovar “o modelo de caderno de encargos de empreitadas de obras públicas”.*
- ⇒ *Brevemente seriam “publicados no portal BASE e no portal do IMPIC cadernos de encargos para a aquisição de bens e serviços”*
- ⇒ *As minutas da IP eram exemplo de medidas tomadas para acolher a recomendação, nomeadamente as cláusulas especiais, por conterem um clausulado referente ao regime sancionatório, com penalizações que ficam conhecidas pelo mercado concorrente, mas com cláusulas ajustáveis a cada concurso em concreto.*

113. Porém, nem a alegada portaria foi publicada, nem foram identificadas publicações de minutas de caderno de encargos no portal BASE.

114. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

- ⇒ *Em 21/12/2021, a IP alegou ter minutas contratuais que previam regimes sancionatórios. Cada procedimento examinado tem subjacente um regime de penalidades, com cláusulas semelhantes, o que indicia a existência de minutas sem que estas, contudo, tenham sido entregues à auditoria.*
- ⇒ *Em 23/12/2021, o ML alegou não ter minutas contratuais que previassem regimes sancionatórios com referenciais normalizados, pois as cláusulas sancionatórias eram formuladas para cada objeto contratual. Nos cadernos de encargos e nos contratos examinados existem cláusulas sancionatórias do incumprimento dos prazos parciais vinculativos e das obrigações contratuais, bem como de danos/defeitos nas infraestruturas, estando as correspondentes penalizações adaptadas ao respetivo objeto contratual. Estas penalizações visam acautelar incumprimentos por parte do cocontratante, estando, também, previstas as circunstâncias em que o privado pode resolver o contrato por incumprimento do contratante público. A similitude dos textos revela que os cadernos de encargos e os contratos são elaborados com base em modelos ainda que estes, formalmente, não tenham sido considerados como minutas contratuais, nem tenham sido entregues à auditoria.*
- ⇒ *Entre as cláusulas dos contratos e dos cadernos de encargos dos quatro procedimentos examinados não existem diferenças substanciais.*

⇒ *A IP e o ML alegaram não terem sido acionadas cláusulas sancionatórias. Não obstante, em 12/11/2021, o ML tinha reportado o incumprimento de um prazo pela entidade adjudicatária, num dos procedimentos examinados, sobre o qual fora acordado o apuramento de custos para ambas as partes. E o outro procedimento do ML sujeito a exame integra um Acordo para Resolução de Reclamações do adjudicatário devido a sobrecustos imputáveis ao adjudicante (mais 328.790,55 euros) celebrado em 12/10/2020. (ver 3.2.1)*

115. Em suma:

⇒ *Devendo a execução dos contratos salvaguardar o interesse público, através de práticas que assegurem a eficácia, a eficiência e a economia dos recursos públicos e que respeitem os contratos em vigor (caso contrário, os decisores ficam sujeitos a incorrer em responsabilidade financeira), o Governo não tomou medidas para acolher o recomendado (não obstante o ter anunciado), mas as entidades auditadas previram regimes sancionatórios nos procedimentos selecionados para exame específico.*

116. A décima terceira medida recomendada ao Governo em 2015 era para concluir os trabalhos já iniciados e desenvolver a seguinte medida:

Definir critérios objetivos de avaliação de propostas, com particular ênfase no preço (sempre que o dono de obra apresente a concurso um Projeto de Execução)

⇒ *Do Relatório 01/2015 - 2.ª Secção consta o reconhecimento do Governo, em 07/05/2013, de 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 70.º e seguintes do CCP) é bastante ambiciosa”.*

⇒ *Desse relatório também consta a posição do Tribunal sobre o acolhimento do recomendado: “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.”*

117. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou que:

⇒ *A medida tomada foi alterar o CCP, por via do DL 111-B/2017 e pela Lei 30/2021, designadamente o artigo 75.º e, no “caso da IP, SA, os princípios e as orientações que devem nortear a definição dos critérios de avaliação de propostas constam também do ponto 10.6 do Manual de Contratação.”*

118. Com as alterações do CCP, em 2017 e 2021, os artigos 74.º (Critério de adjudicação) e 75.º (Factores e subfactores) foram objeto de densificação normativa, a qual contribuiu para tornar os critérios de adjudicação mais objetivos.

⇒ *Em 2017, foi acolhido o recomendado, na sequência da transposição das Diretivas, passando o artigo 74.º do CCP a fixar, “como critério regra de adjudicação, o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo por base a melhor relação qualidade-preço e o preço ou custo, utilizando uma análise custo-eficácia, nomeadamente os custos do ciclo de vida, embora sem deixar de permitir a adjudicação pelo preço mais baixo, quando adequado” (ver preâmbulo do DL 111-B/2017).*

⇒ *Em 2021, o CCP voltou a ser objeto de alterações, no âmbito da aprovação de medidas especiais de contratação pública em contexto de pandemia, as quais também contribuíram para maior objetividade dos critérios de adjudicação.*

119. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

- ⇒ *A matéria sobre o critério de adjudicação consta do ponto 10.6 do Manual de Contratação da IP, cujo conteúdo reproduz a lei aplicável, acrescentando notas orientadoras. Nos dois procedimentos auditados, o critério para avaliação de propostas é definido no artigo 16.º do Programa de Concurso, com os fatores e subfatores descritos no Anexo III. Apesar do critério de adjudicação ser o mesmo (proposta economicamente mais vantajosa, com ponderação de 50% para o preço e 50% para o programa de trabalhos), os fatores e subfatores, incluindo as respetivas tabelas de análise e fórmula de ponderação, diferem em função do trabalho em causa. Nos dois procedimentos, o critério definido para avaliação das propostas é objetivo.*
- ⇒ *No dois procedimentos do ML objeto de exame, o critério de adjudicação, que consta do artigo 18.º do programa de concurso, é o da proposta economicamente mais vantajosa, com quatro fatores, prevendo-se a ponderação de 40% para o preço da proposta, e, para os outros 3 subfatores, ligeiras variações de ponderação entre os dois procedimentos, (valia técnica da proposta: 45% ou 40%; prazo de garantia, no caso de defeitos relativos a equipamentos afetos à obra, mas dela autonomizáveis: 7,5% ou 10%; análise de risco de não cumprimento do prazo global: 7,5% ou 10%). Os fatores de ponderação estão divididos em subfatores até dois níveis e, do artigo 19.º do programa, consta um modelo de avaliação por pontos, com as respetivas fórmulas de ponderação.*

120. Em suma:

- ⇒ *O recomendado foi acolhido pelo Governo e foi recolhida evidência da sua aplicação pelas entidades auditadas nos procedimentos selecionados para exame específico.*

121. A décima primeira medida recomendada ao Governo em 2015 era para, na implementação de projetos de investimento de obras públicas:

Instituir como boa prática de gestão, em sede de ajustes diretos, a consulta ao mercado a mais do que uma entidade, consagrando como excecional o seu afastamento

- ⇒ *A consulta a mais do que uma entidade é uma boa prática de contratação pública, por promover a concorrência. Nas suas sentenças, acórdãos e relatórios de auditoria, o Tribunal tem vindo a enfatizar o dever de promoção da concorrência na contratação pública, tal como preconizam as diretivas da UE sobre contratação pública, que vincam a natureza excecional dos procedimentos não competitivos, fomentando a transparência e promovendo a existência de mercados concorrenciais.*

122. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas reportou:

- ⇒ *A medida tomada foi alterar o CCP, por via do DL 111-B/2017, designadamente a alínea c) do artigo 19.º (consulta prévia para celebração de contratos de empreitadas de obras públicas), a alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º (consulta prévia para celebração de contratos de aquisição de bens e serviços) e artigo 35.º-A (consulta preliminar ao mercado), remetendo-se ainda para o “Manual de Contratação” e a prática da IP nesta matéria.*

123. Além do reportado, a alteração do CCP, operada pelo DL 111-B/2017:

- ⇒ *Ampliou a aplicação do princípio da concorrência às fases de formação e de execução dos contratos públicos – a norma anterior (no n.º 4 do artigo 1.º) limitava essa aplicação à Parte II.*
- ⇒ *Desdobrou o anterior procedimento de ajuste direto em dois procedimentos distintos – a consulta prévia e o (novo procedimento de) ajuste direto³⁴, que passou a ter um valor limite como critério para a sua escolha (30.000,00€, para empreitadas de obras públicas, nos termos do artigo 19.º).*
- ⇒ *Ao limitar a adjudicação, após consulta de uma só entidade, a contratos até certo valor, potenciou esse critério como único (sem atender a outros critérios, como o da concorrência) em procedimentos com valor contratual até esse limite.*

³⁴ “O ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta”, nos termos do n.º 1 do artigo 112.º do CCP.

124. Em 23/11/2022, o IMPIC publicou o seu relatório anual sobre contratação pública em Portugal para o ano de 2021. Com base nesse relatório (cuja fonte é o Portal BASE em outubro de 2022) consta do quadro seguinte a evolução entre 2017 e 2021:

- ⇒ *Do Número de Contratos (NC) de Obras Públicas.*
- ⇒ *Do Montante Contratual (MC) dos Contratos de Obras Públicas.*
- ⇒ *Do Número de Contratos (de Obras Públicas) por Ajuste Direto (NCAD).*
- ⇒ *Do Montante Contratual (dos Contratos de Obras Públicas) por Ajuste Direto (MCAD).*
- ⇒ *Do peso relativo do NCAD no NC e do MCAD no MC.*
- ⇒ *Da Variação do MC (VMC) e do MCAD (VMCAD).*

Quadro 7 – Contratos de Obras Públicas entre 2017 e 2021

Ano	NC	MC (M€)	NCAD	MCAD (M€)	NCAD/NC (%)	MCAD/MC (%)	VMC (M€)	VMCAD (M€)
2017	15 282	1 839	12 743	573	83,4	31,2		
2018	9 572	2 081	4 170	193	43,6	9,3	242	-380
2019	11 028	2 728	2 852	169	25,9	6,2	647	-24
2020	12 464	3 546	3 382	189	27,1	5,3	818	20
2021	14 785	4 430	3 793	181	25,7	4,1	884	-8
Total = 5 anos	63 131	14 625	26 940	1 305	42,7	8,9	2 591	-392

Fonte: Portal BASE (Outubro de 2022)

125. Para os contratos de obras públicas registados no Portal BASE, o quadro anterior regista:

- ⇒ *Uma redução de 5.710 contratos (37%) em 2018 (face ao ano anterior), com a entrada em vigor do CCP alterado pelo DL 111-B/2017, seguida de uma recuperação contínua desde então até 2021, ano em que o NC (14.785) corresponde a 97% do NC registado em 2017 (15.282).*
- ⇒ *Um crescimento contínuo do MC até 2021, ano em que esse montante global (4.430 M€) excede em 2.591 M€ (141%) o MC registado em 2017 (1.839 M€).*
- ⇒ *Uma redução de 8.573 contratos por ajuste direto (67%) em 2018 (face ao ano anterior), seguida de uma estabilização desde então até 2021, ano em que o NCAD (3.793) corresponde a 91% do NCAD registado em 2018 (4.170).*
- ⇒ *Uma redução de 380 M€ no MCAD em 2018 (face ao ano anterior), seguida de uma estabilização desde então até 2021, ano em que esse montante global (181 M€) é inferior em 12 M€ (6%) ao MCAD registado em 2018 (193 M€).*
- ⇒ *A evolução distinta dos contratos de obras públicas por ajuste direto (o MCAD de 2021 é inferior a um terço do de 2017), face aos demais (o MC de 2021 é quase duas vezes e meia superior ao de 2017), reduziu o peso relativo dos primeiros, de 83% (em 2017) para 26% (em 2021) quanto ao número de contratos e de 31% (em 2017) para 4% (em 2021) quanto ao montante contratual.*

126. Contudo, nesta redução do peso relativo dos contratos por ajuste direto, no âmbito dos contratos de obras públicas registados no Portal BASE, deve ter-se em conta que é reportado no relatório do IMPIC:

- ⇒ *Não ser total, mas apenas parcial o registo “dos procedimentos de contratação iniciados com recurso ao ajuste direto e à consulta prévia (...) dado que, nestes procedimentos, a utilização de uma plataforma pública de contratação está sujeita à discricionariedade da entidade adjudicante”.*
- ⇒ *“Cumpra alertar (como tem sido feito nos relatórios precedentes) para a possibilidade de os contratos reportados não serem, efetivamente, todos os contratos celebrados por entidades adjudicantes.*

Para além de entidades que possam não ter procedido ao registo dos seus contratos por desconhecimento, ou por outras razões, existem outros contratos que, atenta a natureza e o enquadramento jurídico, poderão não ter sido integralmente reportados ao portal BASE, designadamente: a) Os contratos cujo preço contratual seja inferior a 5 000 euros (...)”.

127. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

- ⇒ *O ajuste direto não foi o procedimento adotado nos quatro procedimentos auditados, visto que qualquer dos preços base excedia em muito o limite máximo para a sua adoção (30.000 euros).*
- ⇒ *Nos dois contratos do ML, o procedimento adotado foi o concurso público, com apresentação de uma só proposta num caso e de duas propostas no outro.*
- ⇒ *Nos dois contratos da IP, o procedimento adotado foi o concurso público internacional, com apresentação de doze propostas num caso e de nove propostas no outro.*
- ⇒ *A IP verteu a legislação em vigor e a regulamentação interna sobre esta matéria no seu Manual de Contratação.*

128. Como já reportado (*ver 3.1.5*), uma das medidas de reação ao impacto adverso da pandemia foi tomada na área da contratação pública, com a aprovação de um regime legal excecional (DL 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei 1-A/2020, de 19 de março) para permitir a outorga de contratos por ajuste direto por motivos de urgência, a dispensa das regras do CCP, um regime excecional de autorização de despesas, a produção de efeitos logo após a adjudicação e a isenção de fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Para mitigar os riscos decorrentes deste regime excecional, os contratos deviam ser publicitados no portal dos contratos públicos (Portal BASE) e ser dado conhecimento ao Tribunal, até 30 dias após a sua celebração.

129. Como também já reportado (*ver 3.1.6*), a Lei 30/2021, que entrou em vigor em 20/06/2021, aprovou medidas especiais de contratação pública (MECP), traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o lançamento da economia.

130. O Tribunal alertou (*ver Relatório 1/2021 – OAC/PG*) que a dispensa generalizada da obrigação de adotar procedimentos concursais se afasta dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis na ordem jurídica portuguesa e do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) de que os princípios dos tratados europeus também se aplicam a contratos abaixo dos limiares para aplicação das diretivas europeias de contratação pública, não estando também em linha com as boas práticas e com as recomendações internacionais em matéria de contratos públicos. O Tribunal advertiu ainda para o risco de perda de financiamento europeu, caso as desconformidades se confirmassem nos casos concretos ou não fossem asseguradas avaliações de custo-benefício exigidas pelos regulamentos europeus.

131. A excecionalidade destes regimes exige mecanismos de fiscalização eficazes para evitar que a exceção não seja utilizada como regra pelas entidades adjudicantes, subvertendo toda a construção legal, jurisprudencial e doutrinal recentes no sentido da redução do recurso ao ajuste direto.

132. Em suma:

- ⇒ *A medida legislativa tomada pelo Governo é suscetível de acolher o recomendado pelo Tribunal.*
- ⇒ *Excedem dois terços as reduções no número e no montante global dos contratos de obras públicas por ajuste direto registados no Portal BASE, de 2017 para 2018 e até 2021. Mas, como o IMPIC ressalva, parte dos contratos de obras públicas por ajuste direto não é registada nesse Portal.*
- ⇒ *Os regimes excecionais de dispensa da obrigação de adotar procedimentos concursais comportam riscos materiais que importa prevenir com avaliação prévia da sua necessidade e com mecanismos de fiscalização eficazes para evitar que a exceção não passe a ser utilizada como regra.*

3.2.6 DEFICIÊNCIAS DA EXECUÇÃO

133. A segunda medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

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 conceção à receção, nomeadamente pelas decisões com impactos nos desvios físicos e financeiros nas obras públicas

⇒ *Esta recomendação reiterava a formulada no Relatório 17/2009 – 2.ª Secção devido à ineficácia das opções de gestão dos empreendimentos auditados, face às derrapagens de prazos (entre 1,4 e 4,6 anos) e custos (entre 25% e 295%) verificadas na execução desses empreendimentos. Foi apontada pelo Tribunal como forma de suprir a incapacidade técnica dos donos da obra e a instabilidade da gestão dos empreendimentos com alterações estatutárias ou rotatividade de gestores.*

134. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas reportou:

⇒ *A medida tomada foi alterar o CCP, por via do DL 111-B/2017, designadamente o artigo 290.º-A.*

135. Com efeito, nos termos deste artigo (aditado pelo artigo 5.º do DL 111-B/2017 e alterado pelo artigo 21.º da Lei 30/2021), o “*contraente público deve designar um ou mais gestores do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste*”, cujo articulado integra a identificação de cada gestor do contrato (nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP). O artigo 290.º-A determina ainda que, nos “*contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos*”, os gestores devem elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos que permitam medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato, devendo também reportar ao órgão competente os desvios, defeitos ou outras anomalias que detetem na execução do contrato.

136. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

⇒ *Em 27/01/2022, a IP declarou ter “figuras que, em cada fase do ciclo de vida da obra, são responsáveis pela sua concretização física e posterior manutenção” e ter a figura de gestor de empreendimento um conjunto de contratos interligados a seu cargo, sendo nomeado para cada contrato um gestor ao abrigo do artigo 290.º-A do CCP. O manual de contratação da IP instituiu o gestor do contrato, a identificar “pela Unidade Orgânica promotora do procedimento na informação que fundamenta a necessidade da contratação” e a designar “por quem tem competência para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar”. Para os dois contratos selecionados, a IP apresentou as deliberações de nomeação dos gestores de empreendimento, porém, o seu conteúdo não permite, de per si, identificar as obras que integram cada empreendimento e, indubitavelmente, os contratos abrangidos, uma vez que, para este efeito, são considerados empreendimentos os corredores ou as linhas intervencionadas, no seu todo. A designação dos gestores de contrato consta dos dois contratos, como previsto na alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, e as suas atribuições, tal como descritas no manual de contratação da IP, correspondem ao exigido pelo artigo 290.º-A do CCP.*

⇒ *Para os dois procedimentos selecionados, o ML designou os respetivos gestores de contrato, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP. As competências do gestor do contrato constam da Deliberação 1428296, de 20/12/2018, e convergem com as competências do artigo 290.º-A do CCP. Os gestores de contrato nomeados pelo ML tiveram intervenção nos procedimentos, desde o levantamento das necessidades para a preparação das obras e durante as subseqüentes etapas previstas no ciclo de vida das obras, tendo exercido funções de gestor de empreendimento ou similares, salvo tomar decisões com impacto na execução das obras, nomeadamente a nível físico, temporal e financeiro (por essa competência não lhes ter sido atribuída).*

137. Em suma:

- ⇒ *A medida legislativa tomada pelo Governo acolhe parcialmente o recomendado pelo Tribunal, por ter criado a figura de gestor do contrato com competências suscetíveis de suprir as deficiências em causa. Este gestor tem, por regra, funções de acompanhamento do contrato na fase de execução, não abrangendo a conceção, nem a contratação, nem a fase após a receção das obras, mas a lei prevê que possa ter funções de execução do contrato, por delegação de competências, para aplicação de medidas corretivas dos desvios, defeitos ou outras anomalias que detete na execução do contrato.*
- ⇒ *O acolhimento do recomendado nos contratos selecionados para exame específico não foi integral.*

138. A décima quarta medida recomendada ao Governo em 2015 era para concluir os trabalhos já iniciados e desenvolver a seguinte medida:

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

- ⇒ *Do Relatório 01/2015 - 2.ª Secção consta a alegação do Governo de o n.º 3 do artigo 361.º do CCP, na redação introduzida pelo DL 278/2009, de 2 de outubro, constituir medida de acolhimento desta recomendação. Contudo, não obstante essa norma mencionar o ajustamento do plano de trabalhos³⁵, “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”.*

139. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas reportou:

- ⇒ *A medida tomada foi alterar o CCP, por via da Lei 30/2021, designadamente o artigo 361.º-A.*

140. Com efeito, nos termos deste artigo, o empreiteiro deve apresentar uma proposta de alteração do plano de pagamentos³⁶, sempre que o plano de trabalhos sofra alterações, por facto justificado e não imputável ao empreiteiro, devendo tal alteração ser aprovada pelo dono da obra.

141. Quanto aos procedimentos selecionados para exame específico:

- ⇒ *Não tendo sido reportadas situações que configurassem alterações do prazo contratual nos dois procedimentos da IP selecionados para exame específico, foram examinados os dois procedimentos com alterações do prazo contratual cujos elementos identificativos constam do quadro seguinte.*

Quadro 8 – Seleção de Contratos para Exame Específico Alternativo

Entidade Adjudicante	Preço Contratual (euros)	PC (%)	Data de Contrato	Previsto (dias)	Decorrido (dias)	Publicado no Portal BASE
Infraestruturas de Portugal	15 983 914,04	25,5	19/10/2016	540	2 345	22/12/2016
Infraestruturas de Portugal	46 618 000,00	74,5	28/02/2019	540	1 483	07/03/2019
Total = 1 entidade	62 601 914,04	100,0	2016/2019	1 080	3 828	2016/2019

Fontes: Portal BASE e IP

- ⇒ *O quadro anterior é complementado com a seguinte factualidade sobre estes contratos.*

³⁵ “O plano de trabalhos destina-se, com respeito pelo prazo de execução da obra, à fixação da sequência e dos prazos parciais de execução de cada uma das espécies de trabalhos previstas e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los”, nos termos do n.º 1 do artigo 361.º do CCP.

³⁶ “O plano de pagamentos contém a previsão, quantificada e escalonada no tempo, do valor de cada uma das espécies de trabalhos a realizar pelo empreiteiro, na periodicidade definida para os pagamentos a efetuar pelo dono da obra, de acordo com o plano de trabalhos a que diga respeito”, nos termos do n.º 1 do artigo 361.º-A do CCP.

⇒ *Contrato celebrado pela IP em 19/10/2016*³⁷

Objeto – Empreitada de “Eletrificação da Linha do Minho entre Nine e Viana do Castelo, inclusive, incluindo Estações Técnicas”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Somafel, SA, e Mota-Engil, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 540 dias após a consignação.

Preço Contratual – 15.983.914,04 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais e Execução do Contrato – Sem informação publicada no Portal BASE.

Apreciação – Em 27/12/2021 a IP remete à auditoria uma informação interna de 07/11/2019, na qual consta que o prazo de execução (540 dias entre 30/01/2017 e 24/07/2018) tinha sido objeto de uma prorrogação legal de 73 dias (até 05/10/2018) e que tinha sido aprovado o pagamento de mais 276.894,84 euros, a título de reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, nos termos do artigo 354.º do CCP. Nessa informação, o gestor do empreendimento propõe uma prorrogação legal de 207 dias (até 30/04/2019), uma prorrogação graciosa de 245 dias (até 31/12/2019) e o pagamento de 886.333,44 euros, a título de reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, nos termos do artigo 354.º do CCP, devido à segunda prorrogação legal do prazo. Como reportado, 2.338 dias após ter sido celebrado este contrato e 1.170 dias após 31/12/2019, nem estas modificações contratuais nem qualquer informação sobre a execução deste contrato estão publicadas no Portal BASE.

Em contraditório (recebido em 27/04/2023), a IP alega que a informação sobre a execução do contrato só é carregada após o fecho da Conta Final e que, sobre este contrato, essa informação ainda não tinha sido carregada por faltar o acordo da entidade executante sobre a Conta Final.

Com efeito, em 12/05/2023, subsistia a situação reportada para 22/03/2023. Assim, 2.388 dias após ter sido celebrado este contrato (com prazo de execução de 540 dias após a consignação), nem as modificações contratuais comunicadas pela IP à auditoria nem qualquer informação sobre a execução deste contrato estão publicadas no Portal BASE.

⇒ *Contrato celebrado pela IP em 28/02/2019*³⁸

Objeto – “Linha de Évora. Empreitada Geral de Construção Civil do Subtroço Évora Norte - Freixo”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Comsa, SA, Fergrupo, SA, e Constructora San José, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 540 dias a contar do Auto de Consignação.

Preço Contratual – 46.618.000,00 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O escalonamento previsto para este encargo é de 15.663.648,00 euros no ano de 2019 e de 30.954.352,00 euros nos anos seguintes. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Encontram-se publicadas no Portal BASE cinco modificações contratuais. Da primeira (em 29/11/2022 e publicada no dia seguinte) à quinta (em 06/03/2023 e publicada dois dias depois) perfazem mais 9.898.400,41 euros e elevam o preço a pagar para 56.516.400,41 euros (mais 21%). Da quarta modificação contratual (em 20/02/2023 e publicada dois dias depois) consta que o contrato foi objeto de quatro prorrogações de prazo de 90, 258, 67 e 210 dias, que transferiram a sua conclusão para 31/03/2023 (1.492 dias após a sua celebração).

³⁷ Informação constante do Portal BASE em 22/03/2023, 2.345 dias após a celebração do contrato.

³⁸ Informação constante do Portal BASE em 22/03/2023, 1.483 dias após a celebração do contrato.

Execução do Contrato – Sem informação publicada no Portal BASE.

Apreciação – Em 27/12/2021 a IP remete à auditoria uma informação interna de 07/07/2021, através da qual o gestor do empreendimento propõe que o prazo de execução (540 dias entre 21/01/2020 e 14/07/2021) seja objeto de uma prorrogação legal de 90 dias (até 12/10/2021) e que os encargos associados a esta prorrogação sejam apurados posteriormente. Como reportado, a primeira modificação contratual publicada no Portal BASE foi celebrada em 29/11/2022. Dessa modificação (2.ª Apostilha ao contrato para fixar o valor da indemnização relativa aos custos resultantes da 2.ª e da 3.ª prorrogações legais de prazo) consta a prévia celebração de 13 Adicionais, 3 Adendas e a 1.ª Apostilha que não estão publicados no Portal BASE.

Em contraditório (recebido em 27/04/2023), a IP alega que este contrato já teve 23 modificações contratuais (16 Adicionais, 4 Adendas e 3 Apostilhas) tendo a última (16.º Adicional) sido celebrada em 13/04/2023. A IP alega, também, já ter publicitado 6 modificações contratuais, mas não ter publicitado as restantes porque no Portal BaseGov essa publicitação só é possível por ordem cronológica, o que tornaria necessário anular os registos já efetuados e isso levaria ao incumprimento dos deveres de publicitação. A IP alega, ainda, constarem, na área de acesso reservado, todas as modificações contratuais e que a empreitada ainda não tinha terminado (prevendo isso era para junho de 2023), pelo que a informação sobre a Conta Final ainda não tinha sido carregada.

Ora, em 12/05/2023, o detalhe do contrato em causa no Portal BASE regista 7 modificações contratuais, a última das quais (17.º Adicional) celebrada em 09/05/2023 e registada em 10/05/2023, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 56.571.079,35 euros (mais 21% face ao preço contratual). Da cláusula terceira desse adicional consta que a empreitada já tinha 4 prorrogações de prazo (de 90, 258, 67 e 210 dias) aumentando este para 1.165 dias (mais 116%) com conclusão em 31/03/2023, quando este adicional foi celebrado em 09/05/2023. Assim, 1.533 dias após ter sido celebrado este contrato (com prazo de execução de 540 dias após a consignação), não estão publicadas no Portal BASE 16 modificações contratuais comunicadas pela IP à auditoria nem qualquer informação sobre a execução deste contrato.

- ⇒ *O Tribunal de Contas sublinha que situações como as previamente reportadas lesam a função essencial do Portal BASE e o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre o empreendimento de obras públicas. Com efeito, é responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal.*

Face à recorrente falta de informação sobre a execução dos contratos que a auditoria revelou (e tem vindo a ser reportado), o Tribunal recomenda ao Governo que determine o registo e a publicação no Portal BASE de informação tempestiva sobre a execução dos contratos para empreendimento de obras públicas, com periodicidade anual – ver 170.

Cabe recordar que a IP declarou ter decidido seguir todas as regras de transparência que se impõem à sua atividade, designadamente, publicar os seus contratos no Portal BASE, independentemente de estar sob as regras do regime geral ou do regime especial – ver página 26.

- ⇒ *Quanto ao acolhimento do recomendado, a IP entregou à auditoria evidência da análise dos pedidos de prorrogação dos empreiteiros, constando destes processos parecer da fiscalização com apreciação das causas da prorrogação, parecer do gestor do empreendimentos com decisão sobre a prorrogação solicitada, cronogramas temporal e financeiro, que refletem as alterações aprovadas, bem como a documentação remetida pelo empreiteiro que fundamenta o pedido de prorrogação. Por sua vez, em 23/12/2021, o ML entregou à auditoria os adicionais celebrados por via das alterações operadas nos prazos e nos custos dos contratos selecionados para exame específico, os quais também não estão registados no Portal BASE, como reportado e criticado – ver 66.*

142. Em suma:

- ⇒ *A medida legislativa tomada pelo Governo é suscetível de acolher o recomendado pelo Tribunal, promovendo a identificação do contraente responsável pelas alterações dos prazos dos trabalhos, o registo dessas alterações e a ponderação do seu impacto nos cronogramas financeiros.*
- ⇒ *Verificou-se o acolhimento do recomendado nos contratos selecionados para exame específico.*
- ⇒ *Porém, as omissões de contratos e de modificações contratuais celebrados pela IP e pelo ML lesam a função essencial do Portal: centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização.*

3.2.7 DEFICIÊNCIAS DE INDICADORES E AVALIAÇÃO

143. A oitava medida recomendada ao Governo em 2015 era para, na implementação de projetos de investimento de obras públicas:

Desenvolver medidas para a recolha de indicadores físicos (medições) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) relativos a cada obra

- ⇒ *Do Relatório 01/2015 - 2.ª Secção consta que esta recomendação não se encontrava acolhida porque na informação sobre contratação pública divulgada no portal do Observatório das Obras Públicas não se tinham localizado estatísticas que permitissem extrair indicadores físicos (medições) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) relativos a cada obra.*

144. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou existir:

- ⇒ *O “Sistema Geral de Rubricas (SGR) da IP aplicável aos trabalhos integrados nos projetos ferroviários e rodoviários, que é público. Este SGR, que serve de referência para elaboração dos mapas de trabalho dos projetos de execução, tem o propósito de uniformizar os trabalhos mais frequentes das várias especialidades técnicas que integram o projeto ferroviário e rodoviário. Esta uniformização, além de acelerar a elaboração dos mapas de trabalho, permite monitorizar a evolução dos preços ao longo do tempo para os diversos concursos concretizados mediante a consideração de todas as propostas recebidas no concurso.”³⁹*

145. Em suma, o Governo invocou um exemplo de boas-práticas (implementar o Sistema Geral de Rubricas) da IP, aplicável aos trabalhos integrados nos projetos ferroviários e rodoviários daquela empresa, mas não reportou medidas desenvolvidas para a recolha de indicadores físicos (medições) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) pelas entidades públicas.

146. A nona medida recomendada ao Governo em 2015 era para, na implementação de projetos de investimento de obras públicas:

Concluir e implementar o ProNIC – Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção

³⁹ “Por intermédio da sistematização e repetição de rubricas de trabalho, é assim possível acompanhar a evolução dos preços das rubricas nas diversas propostas recebidas nos concursos promovidos pela IP, e assim perceber nuances regionais e causticas aplicáveis, sendo possível obter preços envolventes de mercado mediante a aplicação de ferramentas da estatística descritiva, como sejam os quartis. Todavia, e porque existem sempre trabalhos específicos que não podem ser sistematizados por serem específicos das condições de execução de determinada empreitada, essas rubricas específicas denominadas de “outros trabalhos” carecem de análise particular, com análise dos preços das componentes de mão-de-obra, materiais e equipamentos necessários, a par da incorporação de encargos de estrutura e custos gerais.”

⇒ Do Relatório 01/2015 - 2.ª Secção também consta que, desde 2005, se previa o desenvolvimento de uma ferramenta informática, (ProNIC) suscetível de acolher o recomendado para a recolha de indicadores físicos e financeiros sobre cada obra, sem que essa ferramenta tivesse sido concluída e estivesse a ser aplicada.

147. O ProNIC tinha sido dirigido ao Setor da Construção com os seguintes objetivos gerais:

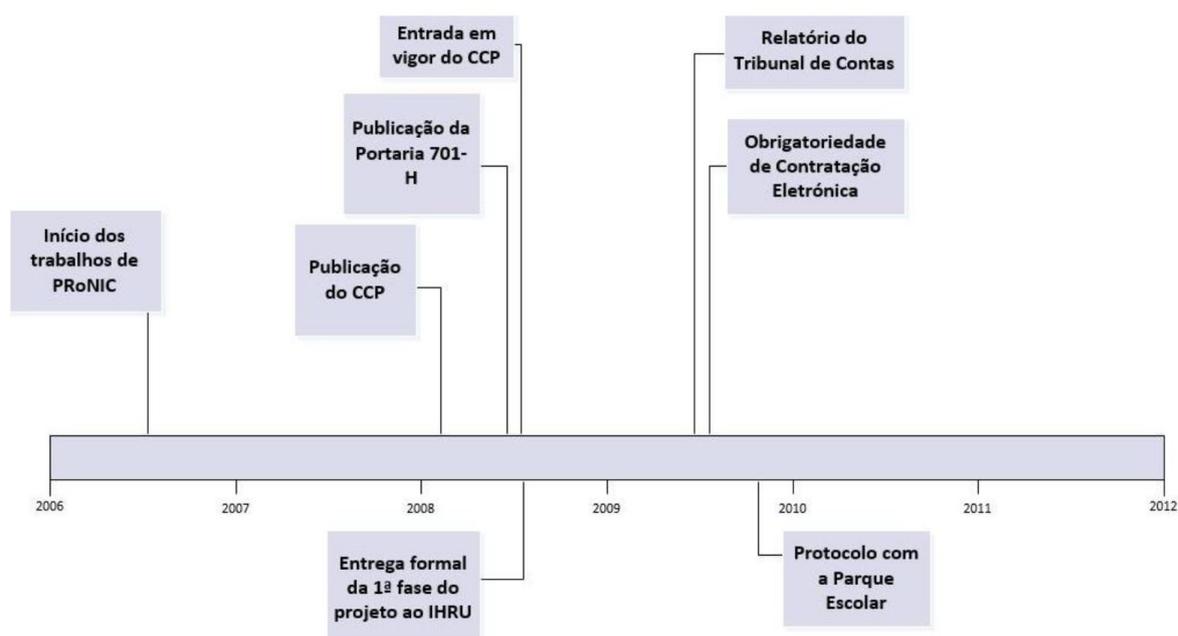
- ⇒ Produzir articulados standard para cadernos de encargos de trabalhos de construção civil, nomeadamente para construir edifícios, para reabilitar edifícios e para infraestruturas de obras rodoviárias.
- ⇒ Disponibilizar, a todos os utilizadores da plataforma fichas de trabalhos, fichas de materiais e fichas de custos que se associem aos cadernos de encargos gerados.
- ⇒ Gerar toda a documentação necessária ao lançamento de uma obra, incluindo a Estimativa Orçamental, Medições Detalhadas e Mapa de Trabalhos e Quantidades.
- ⇒ Comparar propostas (depois de criada a obra com toda a informação instrutória), instrumento fundamental para a escolha do empreiteiro, por parte dos donos de obra.

148. O ProNIC:

- ⇒ Foi aprovado em dezembro de 2005, no âmbito do POSC (Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento), tendo como entidades promotoras a DGEMN (Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais), o INH (Instituto Nacional de Habitação) e a EP (Estradas de Portugal).
- ⇒ Foi desenvolvido por um consórcio, criado para o efeito, constituído pelo Instituto da Construção da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (IC-FEUP), pelo Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores do Porto (INESC Porto) e pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC).
- ⇒ Teve a 1.ª fase concluída em junho de 2008 (no mês seguinte entrou em vigor o CCP aprovado pelo DL 18/2008), à qual se seguiu, em novembro de 2009, a celebração do contrato de prestação de serviços, por três anos, com a Parque Escolar, para ajustamento do ProNIC ao programa nacional de modernização de escolas, pretendendo-se, também, alargar a utilização do ProNIC ao procedimento de contratação e de execução de obra, nos termos do CCP.

149. A cronologia relevante do ProNIC entre 2006 e 2012 está representada no quadro seguinte.

Quadro 9 – Cronologia do ProNIC de 2006 a 2012



Fonte: Raquel Campos – “Aplicação da metodologia ProNIC a obras ferroviárias – Princípios gerais e Via-férrea”

150. Publicado em 13/01/2014, o Despacho 578/2014 dos Gabinetes dos Secretários de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações e do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, responsabiliza o então Instituto da Construção e do Imobiliário (atual IMPIC) pela apresentação «no prazo de quatro meses, [de...] um projeto de diploma legal que estabeleça o modelo de gestão e exploração do ProNIC» e pela gestão do ProNIC, visando acelerar o seu processo de implementação.

⇒ *Contudo, do Relatório 01/2015 - 2.ª Secção consta que, um ano depois, não havia evidência do cumprimento deste despacho.*

151. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou:

⇒ *A “plataforma ProNIC, tal como se projetou inicialmente, não se afigura adequada. Na verdade, devido ao pouco desenvolvimento da plataforma nos últimos anos, conclui-se que, neste momento, a plataforma está obsoleta e não responde às necessidades do setor. Deste modo, e por forma a acolher as recomendações do TdC nesta matéria, o Estado Português, através do IMPIC, IP, e do LNEC, IP, está a estudar o desenvolvimento de uma nova plataforma mais robusta e atualizada, com vista a abarcar não só as anteriores funcionalidades do ProNIC como dotá-la de novas ferramentas para um maior controlo dos indicadores. O objetivo desta nova plataforma é orientar os Donos de Obra públicos na recolha e registo da informação necessária de forma estruturada por tipo de obra (unidade de construção, especialidade de projeto, capítulo da WBS (Work Breakdown Structure) e tipo de trabalho do MQT (Mapa de Quantidades de Trabalho).”*

152. Em 31/03/2022, questionados pela auditoria sobre se

- a) *A decisão de descontinuar o ProNIC e avançar com o desenvolvimento da nova plataforma resultara de avaliação prévia.*
- b) *Tinham sido claramente definidos os objetivos, metas e funcionalidades a obter com a nova plataforma.*
- c) *Tinha sido iniciado o desenvolvimento dessa plataforma e tinham sido fornecidos os meios humanos, físicos e financeiros adequados para o seu desenvolvimento.*

O LNEC e o IMPIC alegaram:

- a) *Em “2015 foi feita uma avaliação das necessidades de atualização do ProNIC no âmbito de uma candidatura ao SAMA por parte do IMPIC. Apesar desta candidatura ter sido eleita para financiamento da operação não chegou a ser realizada. Em 2019 foi feita nova avaliação pelo Consórcio ProNIC (IC-FEUP, LNEC, INESC-TEC) no âmbito do projeto mobilizador REV@Construction. (...) já foi atualizada esta avaliação e estão em curso diversas atualizações neste âmbito”.*
- b) *O “LNEC já há alguns anos que tem desenvolvido reflexões sobre os requisitos para o levantamento de indicadores no âmbito das obras públicas (GESCON 2011), nomeadamente de encontro à legislação para o Observatório das Obras Públicas. (...). A nova plataforma pretende manter as funcionalidades do ProNIC relativamente ao módulo dos indicadores, bem como a ligação aos restantes módulos de geração dos conteúdos técnicos”.*
- c) *Que não, ao contrário do alegado pelo Governo, em 17/01/2022, de estar “neste momento a ser desenvolvida uma nova plataforma”.*

153. Quanto às entidades (IP e ML) selecionadas para exame específico de procedimentos:

- ⇒ *Ambas responderam que não tiveram intervenção na implementação do ProNIC.*
- ⇒ *A IP confirmou dispor de um Sistema Geral de Rubricas que visa “uniformizar os trabalhos mais frequentes das várias especialidades técnicas que integram o projeto ferroviário e rodoviário”.*

⇒ *O ML declarou que as estimativas das empreitadas objeto de exame não tiveram por base a recolha de indicadores físicos e financeiros de empreendimentos anteriores, mas alegou estar “a desenvolver um programa que trata de forma estatística a evolução dos preços nas várias empreitadas e para os trabalhos de determinada natureza, determinando a sua evolução, identificando assim os preços mínimos, preços médios e preços máximos. Este processo está em evolução e contamos brevemente ter esta ferramenta disponível para o tratamento e definição dos preços de empreitadas”.*

154. Em suma:

⇒ *O Governo não acolheu o recomendado pelo Tribunal, não tendo concluído o desenvolvimento do ProNIC nem iniciado o desenvolvimento da plataforma anunciada para o substituir.*
⇒ *As iniciativas de IP e ML confirmam a utilidade das ferramentas para recolha de dados das obras já executadas, no planeamento de obras públicas a realizar.*

155. A quarta medida recomendada ao Governo em 2015 era regulamentar no sentido de se:

Prever a exigência de uma certificação sobre o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos

⇒ *Esta recomendação reiterava a formulada no Relatório 17/2009 – 2.ª Secção para dever, “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.”*

156. Com efeito, é do interesse público avaliar se os impactos económicos, financeiros e sociais estimados e planeados, para cada investimento contratado, foram obtidos com a execução do respetivo contrato, sobretudo nos contratos com mais recursos públicos consumidos.

157. Em 04/09/2018 é publicado o Decreto Regulamentar 8/2018, que cria o Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) tendo (nos termos do artigo 3.º) “*por missão coadjuvar o Governo na preparação de decisões sobre os programas de investimento e projetos de grande relevância, cabendo-lhe emitir parecer de carácter técnico, económico e financeiro sobre os projetos que sejam submetidos à sua apreciação por imposição legal ou pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas, por sua iniciativa ou a pedido de outros membros do Governo*”⁴⁰. Quando lhe for solicitado pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas, compete ao CSOP pronunciar-se sobre a “*avaliação dos resultados alcançados e a identificação de eventuais desvios aos resultados pretendidos após a execução dos projetos*” (nos termos do n.º 4 do artigo 4.º). Não foi apresentada evidência de avaliação *a posteriori* realizado pelo CSOP nem de pedido do membro do Governo responsável pela área das obras públicas para o efeito.

158. Em 17/01/2022, o membro do Governo responsável pela área das infraestruturas alegou:

⇒ *Os “empreendimentos têm subjacente a realização de uma Análise Custo-Benefício (ACB). A Análise Custo-Benefício é uma ferramenta para tomada de decisões, que permite avaliar o impacto de um projeto de investimento. Com efeito, a ACB permite determinar o benefício líquido de um projeto, comparando os seus custos de investimento (construção/modernização) e de exploração (operação e manutenção) com os respetivos benefícios (financeiros, sociais e ambientais). (...) Para avaliar o impacto financeiro dos projetos, são calculados o Valor Atualizado Líquido e a Taxa Interna de Rentabilidade. Para avaliar o impacto económico-social dos projetos, são calculados o Valor Atualizado Líquido Económico, a Taxa Interna de Rentabilidade Económica e o Rácio Benefício-Custo”.*

159. Quanto às entidades (IP e ML) selecionadas para exame específico de procedimentos:

⁴⁰ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, compete ao CSOP emitir parecer prévio obrigatório, não vinculativo, sobre os “*programas de investimento e os projetos de valor superior a € 75 000 000, que sejam aprovados por deliberação do Conselho de Ministros*”, o “*que lhe for solicitado pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas*” e todos “*os assuntos para os quais as leis e regulamentos exijam o seu parecer*”.

- ⇒ *Em 21/12/2021, a IP alegou que, após “seleção dos projetos, as ACB permitem a monitorização dos resultados inicialmente esperados (por atualização dos inputs), o que contribui para aperfeiçoar as previsões de custos e proveitos da empresa e minimizar os desvios, traduzindo-se em documentos previsionais mais robustos”. Alegou também que, para um dos contratos selecionados, estava prevista a realização de uma ACB ex post, após conclusão do projeto, o que ainda não tinha ocorrido.*
- ⇒ *O ML ainda não dispunha de qualquer instrumento para validar os impactos económico-financeiro e social dos seus empreendimentos.*

160. Em suma, a ACB é instrumento de planeamento suscetível de ser utilizado para determinar os desvios face às estimativas subjacentes à aprovação dos empreendimentos. O Governo criou e habilitou uma entidade para avaliar, *a posteriori*, o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos, mas não foi apresentada evidência dessa avaliação (que não é certificação).

4. CONCLUSÕES

161. O empreendimento de obras públicas tem vindo a ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas por constituir uma área de risco para a gestão sustentável das finanças públicas.

- ⇒ *Em 2009, no relatório da auditoria temática sobre derrapagens em obras públicas, o Tribunal realçou a materialidade desse risco: “A tradição em Portugal, na realização de obras públicas, nomeadamente por gestão direta, ao nível de grandes infraestruturas do domínio público, tem sido a de se repetirem acentuadas derrapagens de prazos e de custos, tornando esta área num domínio de grande risco e com encargos avultadíssimos para o Estado”. Veio a confirmar nesse relatório “ser prática generalizada verificarem-se acentuadas derrapagens financeiras (entre 25% e 295% acima dos valores contratualizados), bem como, e cumulativamente, significativos desvios de prazos (entre 1,4 e 4,6 anos a mais do que o previsto para a conclusão das obras)”. E formulou 27 recomendações para suprir as deficiências que causavam essas derrapagens.*
- ⇒ *Em 2015, no relatório da auditoria sobre empreendimentos de obras públicas (através do seguimento das recomendações formuladas em 2009), o Tribunal concluiu que persistiam quatro problemas gerais: i) planeamento deficiente das obras públicas, ii) falta de identificação dos responsáveis pela execução das obras públicas, iii) ausência de análises custo-benefício e de controlo de custos associado ao ciclo de vida do projeto, iv) aumento do recurso a ajustes diretos. E formulou 14 recomendações para os corrigir, incluindo reiterar as recomendações anteriores que estavam por acolher.*
- ⇒ *Em 2019, o Tribunal decidiu realizar a presente auditoria sobre empreendimento de obras públicas, face ao insuficiente acolhimento das 14 recomendações formuladas em 2015, bem como à vigência, desde 01/01/2018, do Código dos Contratos Públicos (CCP) revisto e republicado pelo Decreto-Lei (DL) 111-B/2017, de 31 de agosto.*

162. Com esta terceira auditoria, o Tribunal reitera e reforça a importância que atribui à correção das deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem material de prazos e custos. Para o efeito, o exame verificou cumulativamente se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto de recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades adjudicantes (de procedimentos aos quais o recomendado fosse aplicável) que, de facto, corrigem essas deficiências.

163. Os cidadãos têm direito a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente para o empreendimento de obras públicas. Por isso:

- ⇒ *O Portal BASE tem por função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos. São requisitos legais dessa informação: percebilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.*
- ⇒ *É responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa pública (que aqueles financiam como contribuintes), mais ainda no atual contexto de crescente custo de oportunidade. Ora, neste caso, avulta, na informação a prestar, a mensuração da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal.*

164. Assim, a presente auditoria compreendeu:

- ⇒ *O exame geral da informação pública registada no Portal BASE (disponível para qualquer cidadão) sobre os procedimentos de contratação: i) com empreitada de obras públicas; ii) com valor contratual superior a dois milhões de euros (M€); iii) com data de contrato desde 01/01/2018 até 30/09/2022. Para o efeito, em 11/10/2022, foi extraído do Portal BASE um ficheiro de dados sobre 1.014 contratos públicos de 330 entidades adjudicantes, com valor contratual global de 6.938 M€.*

⇒ *O exame específico sobre o acolhimento do recomendado em procedimentos de contratação, cujas entidades adjudicantes são, das que tinham sido objeto das anteriores auditorias do Tribunal neste âmbito, as que subsistem como entidades públicas: Infraestruturas de Portugal (IP) e Metropolitano de Lisboa (ML). Para tal foram selecionados 4 contratos de empreitada de obras públicas celebrados por IP (2) e ML (2), entre 18/09/2018 e 14/04/2021, com valor contratual global de 167 M€.*

165. O exame geral (ver 3.1 – *Derrapagens por Controlar*) revelou a falta de controlo apropriado da fiabilidade da informação pública registada no Portal BASE, desvirtuando a excelência do propósito da sua criação e lesando a sua função essencial, com destaque para as deficiências seguintes:

⇒ *Há necessidade de separar o NIF da designação da entidade adjudicante (e da adjudicatária), para determinar o respetivo universo de entidades, devido à existência de diferentes redações para a designação da mesma entidade. Por exemplo, o NIF da empresa Infraestruturas de Portugal, SA, regista 134 contratos com dez designações diferentes, nove por diferenças de redação e uma por indicar, indevidamente, a empresa Vialivre, SA.*

⇒ *Apenas 63 dos 1.014 contratos tinham data de fecho (e cinco deles por incumprimento).*

⇒ *Da informação sobre cada contrato (detalhe) constam datas de 2 operações (celebração e fecho), mas apenas 1 data de publicação (sem identificar a informação registada nesta data). Agrava esta situação a deteção de 5 contratos com datas de publicação anteriores (entre 100 e 312 dias) às suas datas de celebração e estas, não obstante, estarem registadas no mesmo detalhe, o que é inconsistente. Para 62 dos 63 contratos fechados, as datas de publicação são anteriores às respetivas datas de fecho e estas, não obstante, estão registadas no mesmo detalhe, o que também é inconsistente.*

⇒ *O Preço Total Efetivo mais elevado (3.778,1 M€) estava manifestamente errado, não só pela dimensão do seu valor absoluto, mas também porque excedia em mais de mil vezes o Preço Contratual (3,5 M€). O facto de a informação sobre a execução deste contrato (com data de fecho em 04/07/2022) ter sido admitida com um erro desta dimensão constitui uma falha muito grave, coloca seriamente em causa a fiabilidade da informação registada no Portal BASE e revela a ineficácia do seu sistema de controlo para o detetar e corrigir tempestivamente.*

⇒ *O ficheiro de dados extraído automaticamente do Portal BASE não regista a data de início da contagem do prazo, o que impede de verificar com rigor se há derrapagem de prazo. Mesmo assim, os 58 contratos com data de fecho e reporte de cumprimento integral registam períodos entre data de celebração e de fecho que excedem, em média, os respetivos prazos contratuais em 478 dias, entre o mínimo de 78 dias e o máximo de 987 dias, evidenciando derrapagem generalizada desses prazos. Além disso, 569 (60%) dos 951 contratos sem data de fecho já registam períodos entre data de celebração e 30/09/2022 que excedem, em média, os respetivos prazos contratuais em 612 dias, entre o mínimo de 55 dias e o máximo de 1.550 dias.*

⇒ *Também existe risco de parte da informação cronológica não ser fiável ou estar desatualizada, desde logo por 264 (26%) dos 1.014 contratos, terem data de publicação posterior à data de celebração em 30 dias ou mais e terem essas datas desfasadas, em média, 129 dias, até ao máximo de 1.066 dias. Em 14/10/2022 (após a extração automática do ficheiro de dados), foi registado um contrato com 426 dias de atraso face à sua data de celebração (27/04/2021). Além disso, o Prazo de Execução mais longo (14.600 dias) não é o da respetiva empreitada de obra pública (480 dias) e sim o da concessão de serviço público que consta do mesmo contrato (40 anos com 365 dias cada).*

⇒ *Do Portal BASE não consta informação pública sobre a execução financeira dos contratos em curso (com periodicidade anual, no mínimo), mas apenas após o seu fecho e, em muitos casos, o período já decorrido desde a celebração do contrato excede o prazo de execução previsto em tal dimensão que indicia não ter sido registada informação sobre a execução financeira de contratos fechados.*

⇒ *Assim, subsiste a derrapagem de prazos, mas o reduzido número de contratos fechados limita concluir sobre a efetiva expressão da derrapagem financeira. Desde logo, há que considerar, nos contratos com execução em curso, a existência de modificações contratuais que elevam o preço contratual inicialmente estabelecido.*

166. As deficiências reportadas (ver 3.1.2 – *Falta de Fiabilidade da Informação*) e as demais deficiências detetadas (ver 3.1.3 – *Outras Limitações ao Controlo das Derrapagens*, 3.1.4 – *Insuficiente Controlo das Entidades Adjudicatárias*, 3.1.5 – *Riscos de Implementar Medidas sob o Imperativo da Urgência*, 3.1.6 – *Impacto Inexpressivo das Medidas Especiais de Contratação Pública* e 3.1.7 – *Contratos por Publicar ou Atualizar*), através do exame geral, limitam a robustez dos dados, prejudicando a sua interpretação de forma fiável por uma ampla gama de utilizadores, contrariando a lei aplicável e o que foi anunciado para o Portal BASE. Com efeito, não está assegurada a publicação de informação sobre todos os contratos aos quais o CPP é aplicável e a informação publicada contém erros e inconsistências materialmente relevantes, dificultando o acompanhamento e monitorização dos contratos de empreitada de obras públicas, nomeadamente quanto às derrapagens de preços e prazos contratuais. Em suma, estas derrapagens subsistem por controlar.

167. O exame específico (ver 3.2 – *Deficiências por Corrigir*) revelou que o recomendado em 2015 foi parcialmente acolhido através de medidas tomadas pelo Governo (com destaque para o CCP vigente desde 01/01/2018) ou de medidas aplicadas por IP e ML, mas revelou, também, deficiências que subsistem por corrigir. Assim:

⇒ *A transposição de Diretivas da União Europeia foi intempestiva (ver 3.2.2).*

⇒ *No âmbito da fase de planeamento (ver 3.2.3)*

- a) *Exigir uma avaliação custo-benefício (ACB) dos projetos de investimentos em obras públicas que preceda a decisão de implementação – A medida legislativa tomada pelo Governo, salvo exceções (caso dos contratos selecionados), é suscetível de acolher o recomendado. Porém, a sua aplicação pela IP só parcialmente acolheu o recomendado.*
- b) *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 – A medida legislativa tomada pelo Governo é suscetível de acolher o recomendado, na medida em que as alterações introduzidas no CCP, apesar não serem obrigatórias, permitem alcançar o pretendido. A sua aplicação pela IP, mas não pelo ML, só parcialmente acolheu o recomendado.*

⇒ *No âmbito da fase de projeto de execução (ver 3.2.4)*

- a) *Diligenciar para que o cumprimento das disposições sobre a elaboração de projetos seja sistematicamente assegurado – Sem evidência de diligência geral para assegurar esse cumprimento sistemático na elaboração dos projetos, constituem boas práticas das empresas auditadas a inclusão de cláusulas nos cadernos de encargos para o cumprimento dessas obrigações e, sobretudo, a prática instituída pelo ML de verificar esse cumprimento, através da revisão de projetos. Só parcialmente se acolheu o recomendado.*
- b) *Estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto de execução – Estando por acolher o recomendado ao Governo em 2015 (e legalmente previsto desde 2012), as entidades auditadas realizaram revisões de projetos nos procedimentos selecionados para exame específico. Só parcialmente se acolheu o recomendado.*
- c) *Definir as condições objetivas para a contratação de seguros de projeto – Estando por acolher o recomendado ao Governo em 2015 (e legalmente previsto desde 2009), só uma das entidades auditadas (IP) supriu a deficiência objeto de recomendação nos procedimentos selecionados para exame específico. Só parcialmente se acolheu o recomendado.*

⇒ *No âmbito da fase de contratação (ver 3.2.5)*

- a) *Promover a criação e divulgação de minutas contratuais de referência, com clausulado transparente e equitativamente penalizador para ambas as partes contratantes de obras públicas – O Governo não tomou medidas para acolher o recomendado (não obstante o ter anunciado), mas as entidades auditadas previram regimes sancionatórios nos procedimentos selecionados para exame específico. Só parcialmente se acolheu o recomendado.*
- b) *Definir critérios objetivos de avaliação de propostas, com particular enfoque no preço (sempre que o dono de obra apresente a concurso um Projeto de Execução) – O recomendado foi acolhido pelo Governo e foi recolhida evidência da sua aplicação pelas entidades auditadas nos procedimentos selecionados para exame específico.*
- c) *Instituir como boa prática de gestão, em sede de ajustes diretos, a consulta ao mercado a mais do que uma entidade, consagrando como excecional o seu afastamento – A medida legislativa tomada pelo Governo é suscetível de acolher o recomendado pelo Tribunal. Excedem dois terços as reduções no número e no montante global dos contratos de obras públicas por ajuste direto registados no Portal BASE, de 2017 para 2018 e até 2021. Mas, como o IMPIC ressalva, parte dos contratos de obras públicas por ajuste direto não é registada nesse Portal. Os regimes excecionais de dispensa da obrigação de adotar procedimentos concursais comportam riscos materiais que importa prevenir com avaliação prévia da sua necessidade e com mecanismos de fiscalização eficazes para evitar que a exceção não passe a ser utilizada como regra. Só parcialmente se acolheu o recomendado.*

⇒ *No âmbito da fase de execução (ver 3.2.6)*

- a) *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 conceção à receção, nomeadamente pelas decisões com impactos nos desvios físicos e financeiros nas obras públicas – A medida legislativa tomada pelo Governo acolhe parcialmente o recomendado, por ter criado a figura de gestor do contrato com competências suscetíveis de suprir as deficiências em causa. Porém, o acolhimento do recomendado nos contratos selecionados para exame específico não foi integral.*
- b) *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 – A medida legislativa do Governo é suscetível de acolher o recomendado. O recomendado foi acolhido nos contratos selecionados para exame específico. Porém, as omissões de contratos e de modificações contratuais celebrados pela IP e pelo ML lesam a função essencial do Portal BASE.*

⇒ *No âmbito da fase de indicadores e avaliação (ver 3.2.7)*

- a) *Desenvolver medidas para a recolha de indicadores físicos (medições) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) relativos a cada obra – O Governo invocou um exemplo de boas-práticas da IP, mas não reportou medidas desenvolvidas para a recolha de indicadores físicos e financeiros pelas entidades públicas. Só parcialmente se acolheu o recomendado.*
- b) *Concluir e implementar o Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção (ProNIC) – O Governo não acolheu o recomendado, não tendo concluído o desenvolvimento do ProNIC nem iniciado o da plataforma anunciada para o substituir.*
- c) *Prever a exigência de uma certificação sobre o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos – O Governo criou e habilitou uma entidade para avaliar, a posteriori, o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos, mas não foi apresentada evidência dessa avaliação (que não é certificação). Só parcialmente acolheu o recomendado.*

5. RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, através dos membros responsáveis pelas áreas da Habitação e das Infraestruturas

168. Assegurar o exercício efetivo da função essencial do Portal dos contratos públicos (Portal BASE):

⇒ *Centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos. Para o efeito são requisitos legais dessa informação: percebilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.*

169. Assumir a responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) de informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam enquanto contribuintes) incluindo, na informação pública do Portal BASE, a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal.

170. Promover a correção das deficiências que persistem no empreendimento de obras públicas e concorrem para a derrapagem de prazos e custos, nomeadamente:

- ⇒ *Determinando o registo e a publicação no Portal BASE de informação tempestiva sobre a execução dos contratos para empreendimento de obras públicas, com periodicidade anual.*
- ⇒ *Instituindo a verificação do cumprimento das disposições aplicáveis à elaboração de projetos.*
- ⇒ *Estabelecendo o regime aplicável à revisão do projeto de execução.*
- ⇒ *Definindo as condições objetivas para a contratação de seguros de projeto.*
- ⇒ *Disponibilizando minutas contratuais de referência (resultantes das melhores práticas).*
- ⇒ *Assegurando que a aplicação do princípio da concorrência é extensiva ao procedimento de ajuste direto, por exemplo, através da consulta ao mercado.*
- ⇒ *Garantindo a recolha de indicadores físicos (medições) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) sobre cada obra, para melhorar a sua avaliação e o planeamento de obras subsequentes.*
- ⇒ *Determinando a avaliação de obras públicas após o seu empreendimento e durante a sua utilização, para saber se os resultados previstos foram obtidos e se as opções técnicas de projeto e de construção foram adequadas, em defesa do interesse público.*

À Entidade Gestora do Portal BASE (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção)

171. Implementar um sistema de controlo eficaz para assegurar a fiabilidade da informação registada no Portal BASE, nomeadamente:

- ⇒ *Garantindo que a cada Número de Identificação Fiscal (NIF) de Entidade Adjudicante ou Adjudicatária de contrato público corresponde uma única designação.*
- ⇒ *Definindo limites máximos para o registo de dados sobre prazos e valores, a partir dos quais esses dados sejam necessariamente sujeitos a validação prévia.*
- ⇒ *Detetando tempestivamente a existência de incoerências ou outras incorreções nos dados fornecidos, informando, por meios eletrónicos, a entidade adjudicante para os corrigir no prazo de 10 dias úteis e, na falta dessa correção, procedendo à comunicação dos factos às entidades fiscalizadoras.*
- ⇒ *Aplicando o procedimento corretivo previamente descrito a todas as incorreções detetadas pela presente auditoria e previamente reportadas.*
- ⇒ *Viabilizando o registo e a publicação no Portal BASE da informação sobre a execução dos contratos, com periodicidade anual, e aplicando o procedimento corretivo previamente descrito na sua falta.*
- ⇒ *Viabilizando o registo e a publicação no Portal BASE da informação necessária para mensurar a derrapagem de prazos e custos, incluindo as datas inicial e final da contagem do prazo de execução.*

Às Entidade Adjudicantes selecionadas para exame específico de procedimentos (Infraestruturas de Portugal e Metropolitano de Lisboa)

172. Assumir a responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) de informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE, a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal. Para o efeito, importa, designadamente:

- ⇒ *Registar tempestivamente a pertinente informação sobre todos os procedimentos de contratação para empreendimento de obras públicas, a qual integra os dados sobre os contratos, sobre a sua execução e sobre as modificações contratuais.*
- ⇒ *Corrigir, na parte que lhe cabe, todas as incorreções detetadas pela presente auditoria e previamente reportadas, a começar pelo registo da informação em falta sobre os seus procedimentos de contratação para empreendimento de obras públicas, aos quais for aplicável o CCP vigente desde 01/01/2018, com as alterações subsequentes, a qual integra os dados sobre os contratos, sobre a sua execução e sobre as modificações contratuais.*
- ⇒ *Garantir que a cada Número de Identificação Fiscal (NIF) de Entidade Adjudicante ou Adjudicatária de contrato público que celebrar corresponde uma única designação.*

Apreciação do Contraditório sobre as Recomendações

173. O Ministério das Infraestruturas alega não possuir atribuições, nem competências com pertinência para as recomendações indicadas nos Pontos 168 a 171, estando tal matéria (Portal BASE) sob a alçada do Ministério da Habitação. Porém:

- ⇒ *A recomendação formulada no ponto 171 é dirigida ao IMPIC e não ao Governo.*
- ⇒ *O Ministro das Infraestruturas tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de infraestruturas na área dos transportes e exerce as competências legalmente previstas em relação às entidades do setor empresarial do Estado que atuam no âmbito dessas matérias, incluindo a principal entidade adjudicante de contratos de empreitada de obras públicas (Infraestruturas de Portugal), nos termos do artigo 27.º do Decreto-Lei 32/2022, de 9 de maio, alterado pelo Decreto-Lei 7/2023, de 27 de janeiro.*
- ⇒ *O objeto desta auditoria é o empreendimento de obras públicas cuja principal componente é o empreendimento de infraestruturas de transportes – ver Quadro 2.*

174. O Ministério da Habitação alega, sobre as recomendações formuladas nos pontos 168 e 169, que o Portal BASE já disponibiliza toda a informação relevante e necessária sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual, possibilitando deste modo aos cidadãos fazerem o acompanhamento e a monitorização da formação e execução desses mesmos contratos. Porém:

- ⇒ *São as observações e conclusões desta auditoria (com destaque para as reportadas nos pontos 31 a 38, 48 a 49, 51 a 57, 66, 141, 165 e 166) sobre falta de fiabilidade de informação publicada, contratos e modificações contratuais por publicar ou atualizar, recorrente falta de informação sobre a execução dos contratos e outras deficiências, que justificam o recomendado ao Governo.*

175. O IMPIC declara que irá tomar um conjunto de medidas para acolher o recomendado. Ora:

- ⇒ *Em 20/04/2023 (dia em que foi recebido o contraditório do IMPIC), a informação sobre o contrato que tinha o Preço Total Efetivo mais elevado (3.778,1 M€) por estar manifestamente errado, não só pela dimensão do seu valor absoluto, mas também porque excedia em mais de mil vezes o Preço Contratual (3,5 M€) – ver 23 e 165 – já tinha esse preço corrigido para 3.660.723,82 euros.*
- ⇒ *Porém, o Tribunal de Contas volta a sublinhar que as deficiências reportadas no presente relatório lesam a função essencial do Portal BASE e o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre o empreendimento de obras públicas. Com efeito, é responsabilidade do Estado (extensiva a todas as entidades públicas) informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal.*

176. O Metropolitano de Lisboa (ML) reitera “que estando em causa dois contratos não sujeitos à Parte II do CCP, não existia qualquer obrigação de publicitação dos mesmos no Portal Base” concluindo: “Não tendo o ML incorrido em qualquer omissão”. Acrescenta ainda: “Atualmente e desde 20 de junho de 2021, por força da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que, entre outros, alterou o artigo 465.º do CCP, o ML procede à publicitação de todos os Contratos no Portal Base”. Porém:

- ⇒ *O Tribunal de Contas volta a sublinhar que as deficiências reportadas no presente relatório sobre contratos celebrados pelo ML lesam a função essencial do Portal BASE e o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre o empreendimento de obras públicas. Com efeito, é responsabilidade do Metropolitano de Lisboa informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal – ver 55 e 66.*

177. A Infraestruturas de Portugal alega que, sendo a maior entidade adjudicante do país, sempre cumpriu com o princípio da legalidade e demais princípios e regras que enformam a contratação pública. Alega, também, estar a colaborar com o IMPIC na procura de soluções que permitam completar o registo da informação, em termos cronológicos, de forma a não comprometer o cumprimento da lei e demais princípios que aduzem a atividade da IP, bem como outras situações que possam inviabilizar a concretização efetiva do princípio da transparência que está na génese da publicitação dos contratos públicos.

- ⇒ *O Tribunal de Contas volta a sublinhar que as deficiências reportadas no presente relatório sobre contratos celebrados pela IP lesam a função essencial do Portal BASE e o direito dos cidadãos a informação correta, clara e tempestiva sobre a contratação pública, nomeadamente sobre o empreendimento de obras públicas. Com efeito, é responsabilidade da Infraestruturas de Portugal informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas (que aqueles financiam como contribuintes) incluindo na informação pública do Portal BASE a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos. A prática desta transparência, além de imperativo legal e ético, é, também, instrumento eficaz para defender o interesse público e para medir o acolhimento efetivo do recomendado pelo Tribunal – ver 57 e 141.*

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes, são devidos € 17.164,00 de emolumentos, a suportar pelas entidades auditadas (abaixo identificadas), em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

- ⇒ *IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP.*
- ⇒ *IP – Infraestruturas de Portugal, SA.*
- ⇒ *ML – Metropolitano de Lisboa, EPE.*

8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.^a Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ *Presidente da Assembleia da República.*
 - ◆ *Ministra da Habitação.*
 - ◆ *Ministro das Infraestruturas.*
 - ◆ *Presidente do Conselho Diretivo do IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP.*
 - ◆ *Presidente do Conselho de Administração da IP – Infraestruturas de Portugal, SA.*
 - ◆ *Presidente do Conselho de Administração do ML – Metropolitano de Lisboa, EPE.*
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j), do n.º 1, do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelas entidades auditadas, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º da Lei 98/97, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 1 de junho de 2023.

O Conselheiro Relator

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Conselheiros Adjuntos

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

9. ANEXO – AUDIÇÃO DO RELATO DA AUDITORIA

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
ML – Metropolitano de Lisboa, EPE	X		X	
IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP	X		X	
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	X		X	
Ministério das Infraestruturas	X		X	
Ministério da Habitação	X		X	

Empreendimento de Obras Públicas - Relato de Auditoria - Audição

Metropolitano de Lisboa

Pronúncia recebida em 19/04/2023

Assunto: Relato de Auditoria 1/2023, da VII relativa a Empreendimentos de Obras Públicas.
Pronúncia (artigo 13.º da Lei nº. 98/97, de 26 de agosto).

Ex.º Senhor,

Notificado para o efeito, vem o Metropolitano de Lisboa, EPE (ML), pronunciar-se sobre as Conclusões e Recomendações do Relato de Auditoria 1/2023, da VII relativa a Empreendimentos de Obras Públicas.

Analisadas as conclusões e recomendações daquele Relato, na parte respeitante ao ML, em concreto a Recomendação que determina que cabe ao ML *“Corrigir todas as incorreções detetadas a começar pelo registo da informação em falta sobre os seus procedimentos de contratação para empreendimentos de obras públicas, aos quais for aplicável o CCP vigente desde 01/01/2018, com as alterações subsequentes, a qual integra os dados sobre contratos, sobre a sua execução e sobre modificações contratuais”*, importa esclarecer que foram auditados dois contratos de empreitada celebrados pelo ML em 18/09/2018 e 29/01/2019, não publicitados no Portal BASE.

O primeiro com o preço contratual de 1.999.894,75 euros e o segundo com o preço contratual de 3.449.585,95 euros.

Estes dois contratos auditados têm por objeto prestações típicas de contrato de empreitada, que dizem direta e principalmente respeito à atividade que o ML exerce no sector dos transportes, isto é, à atividade de colocação à disposição e a exploração de uma rede de prestação de serviços de transporte público, nos termos previstos no art.º 11.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), relativo ao âmbito da contratação nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

No entanto, a Parte II do CCP só é aplicável à formação dos contratos a celebrar pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do art.º 7.º (extensivo às entidades adjudicantes referidas no n.º 2 do art.º 2.º, nas quais se engloba o ML, por via do art.º 12.º do mesmo CCP), (i) desde que esses contratos digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades por elas exercidas nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais; (ii) e quando o objeto desses contratos abranja prestações típicas, designadamente, de empreitada, cujo valor seja igual ou superior ao referido na alínea b) do artigo 15.º da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, no respeitante aos limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos - atualmente fixado em 5.382.000,00 euros, cfr. n.º 2 do art.º 1.º do REGULAMENTO DELEGADO (UE) 2021/1953 DA COMISSÃO de 10 de novembro de 2021, que altera aquela Diretiva.

Como tal, atento o valor dos contratos em causa, os mesmos encontravam-se abaixo dos limiares de aplicação vigentes à data, não lhes sendo aplicável a Parte II do CCP.

No respeitante à obrigação de publicitação no Portal Base, à data da celebração dos contratos auditados vigorava o CCP na redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, o qual no n.º 1 do seu art.º 465.º (Publicitação dos contratos) estabelecia que a informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos sujeitos à sua parte II era obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, através de uma ficha conforme modelo constante do anexo iii ao mesmo Código.

O que significa que estando em causa dois contratos não sujeitos à Parte II do CCP, não existia qualquer obrigação de publicitação dos mesmos no Portal Base. Não tendo o ML incorrido em qualquer omissão. Atualmente e desde 20 de junho de 2021, por força da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio que, entre outros, alterou o artigo 465.º CCP, o ML procede à publicitação de todos os Contratos no Portal Base.

Apresentamos os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

VÍTOR MANUEL
JACINTO
DOMINGUES
DOS SANTOS

Digitally signed by VÍTOR
MANUEL JACINTO
DOMINGUES DOS
SANTOS
Date: 2023.04.19 14:31:54
+01'00'

Vitor Domingues dos Santos

Empreendimento de Obras Públicas - Relato de Auditoria - Audição

Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

Pronúncia recebida em 20/04/2023

Ex.^{mo} Senhor Auditor-Coordenador Luís Filipe Simões

Em resposta ao seu *email* e pedindo que o faça chegar ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro responsável pela Área VII, ao abrigo do disposto do artigo 13.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, enviamos as seguintes respostas às recomendações formuladas por esse douto Tribunal ao IMPIC, IP:

1. Cada NIF de entidade adjudicante ou adjudicatária de contrato público corresponde a uma única designação.

As razões pela qual existem diversas denominações sociais para cada número de identificação fiscal são:

- a) Alteração da denominação social realizada pela empresa;
- b) Denominação social indicada pelo utilizador que não corresponde à correta designação;
- c) As plataformas eletrónicas de contratação pública têm denominações distintas para o mesmo NIF de entidade (por exemplo denominação por delegações ou departamentos);
- d) Os NIF estrangeiros não são passíveis de validação, o que pode provocar erros na classificação das mesmas entidades.

No que respeita ao disposto na alínea a), reconhece-se que não deve ser possível proceder à alteração da denominação social do operador económico ou entidade adjudicante. Para obviar esta situação, afigura-se-nos possível a implementação de um *webservice* que permita introduzir a denominação social existente no registo comercial, passando essa a ser a única entrada de dados para este campo.

Esta implementação não é passível de produzir efeitos retroativos aos contratos já registados, sendo apenas possível para futuros registos e atualização das entidades existentes.

Trata-se de uma ação assim identificada e prevemos concluir a implementação até o final do primeiro trimestre de 2024 (que inclui também a realização do protocolo com o IRN).

2. Definindo limites máximos para o registo de dados sobre prazos e valores a partir dos quais esses dados sejam necessariamente sujeitos a validação prévia

Os limites máximos de tempo para registos de dados no Portal Base encontram-se previstos na Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua atual redação.

Existem validações implementadas no decorrer de introdução de dados, mas tais validações poderão ser revistas e reforçadas para garantir a qualidade dos dados.

No entanto, com base nas recomendações desse douto Tribunal, serão implementadas, durante o segundo semestre de 2023, as seguintes ações:

- um sistema de alertas para prazos subsequentes ao registo do procedimento, com base em prazos legais, ou médias de duração das fases dos procedimentos;
 - criação de fluxo de datas e prazos do procedimento no portal base e nas plataformas eletrónicas de contratação pública.
3. Detetando tempestivamente a existência de incoerências ou outras incorreções dos dados fornecidos, informando, por meios eletrónicos, a entidade adjudicante para os corrigir no prazo de 10 dias úteis e na falta dessa correção procedendo à comunicação dos factos às entidades fiscalizadoras.

É possível implementar um sistema de alerta sobre incumprimento dos prazos para as entidades fiscalizadoras, com recurso a tecnologias emergentes, exequível desde que exista total automatismo neste processo.

Para esse efeito, iremos identificar as regras e respetivos alertas a implementar no portal Base e proceder a uma proposta de fluxo de comunicações a realizar enquanto alerta às entidades adjudicantes e posterior comunicação às entidades fiscalizadoras, previstas no artigo 454.º-B.

Importa referir que existe um processo interno de gestão de irregularidades e alertas manuais, implementado a partir de 2018, que emite uma notificação ao utilizador para correção no prazo de 10 dias da inconformidade, onde se prevê a comunicação às entidades fiscalizadoras, despoletado quando é detetada uma não conformidade ou quando esta comunicada ao IMPIC.

Sem prejuízo da ação referida anteriormente, o IMPIC irá proceder à realização de reuniões de trabalho com as entidades fiscalizadoras, para que estas detenham o conhecimento do sistema Portal Base e dos dados produzidos pelo mesmo, uma vez que estes são comunicados anualmente e já reportam um conjunto de inconformidades identificáveis.

4. Aplicando o procedimento corretivo previamente descrito a todas as incorreções detetadas pela presente auditoria previamente reportadas, a começar pelo erro manifesto do preço total efetivo mais elevado.

A introdução dos dados é da responsabilidade das entidades adjudicantes, não podendo o IMPIC, por sua iniciativa, proceder a qualquer alteração de dados existente no Portal Base.

Sem prejuízo do referido anteriormente, prevemos implementar através do sistema de “*power bi*”, um mecanismo de alertas que permitam proceder à identificação de dados incoerentes e proceder à sua comunicação às entidades adjudicante e/ou às entidades fiscalizadoras (como por exemplo a deteção de preço total efetivo ser superior a 50% do preço contratual inicial).

Sobre o procedimento referido no relatório, e tendo conhecimento da informação agora prestada, iremos realizar a comunicação à entidade em causa para que solicite a correção do preço total efetivo, em conformidade.

5. Viabilizando o registo e a publicação no portal base da informação sobre a execução dos contratos com periodicidade anual e aplicando o procedimento corretivo previamente descrito na sua falta.

No quadro legislativo atual, a Portaria 57/2018 de 26 de fevereiro, na sua redação atual, no número 3 do artigo 11.º, prevê a comunicação do relatório sumário anual, destinado a empreitadas de obras públicas cujo preço contratual seja superior a 500.000,00 € e cuja a execução se prolongue por mais de um ano.

Não se trata de uma informação pública, não estando por esta razão comprometida a transparência e acesso à informação pelo cidadão, neste caso em concreto.

Poderá ser implementada um alerta às entidades adjudicantes, que promovam a introdução do relatório em causa, dentro do prazo previsto pela Portaria, quando for detetada automaticamente a sua ausência.

Trata-se de uma tarefa que se encontra já prevista realizar e será concluída, no limite até final de julho de 2023.

6. Viabilizando o registo e a publicação no portal base da informação necessária para mensurar a derrapagem de prazos e custos incluindo as datas inicial e final da contagem do prazo de execução.

Os dados públicos do Portal Base estão definidos na Portaria 57/2018 de 26 de fevereiro, na sua redação atual, sendo a introdução e fiabilidade destes dados da responsabilidade da entidade adjudicante.

É possível propor alteração da Portaria referida e ampliar o número de dados públicos para efeitos de demonstração da derrapagem de prazos e custos, incluindo as datas inicial e final da contagem do prazo de execução, assim como o preço contratual inicial e o final já se encontrarem públicos.

Com esta alteração, o IMPIC promoverá a implementação que resulte daquele documento legislativo.

Sem prejuízo do referido anteriormente, poderão ser implementados sistemas de alerta com base nos prazos e custos limites a cumprir, nos termos da legislação em vigor, conforme já referido anteriormente.

Iremos promover uma reunião com as entidades fiscalizadoras de forma a promover a realização de relatórios tipo periódicos a reportar especificamente sobre esta temática.

Por fim, convém referir que a alteração da portaria em causa só será efetuada com a implementação dos *eforms*, pois tal irá impactar no universo de dados a ser recolhidos pelo portal BASE.

Com os melhores cumprimentos

Fernando Batista
Presidente do Conselho Diretivo

Empreendimento de Obras Públicas - Relato de Auditoria - Audição

Infraestruturas de Portugal

Pronúncia recebida em 27/04/2023

No âmbito do exercício do contraditório ao relatório em assunto, vem a IP prestar alguns esclarecimentos, na expectativa de que os mesmos possam contribuir para a clarificação ou retificação de informação nele contida.

No que respeita às publicações que a IP faz no BaseGov, entende-se conveniente um enquadramento resumido.

Assim, importa desde já referir que atualmente todos os contratos que tenham sido desenvolvidos ao abrigo do CCP, são comunicados e publicados ao portal BaseGov independentemente de estarmos perante contratos decorrentes de procedimentos pré-contratuais do Regime Geral ou do Sector Especial, ou seja, os Contratos Iniciais e as Modificações de Contratos (adicionais, adendas e/ou apostilhas).

A razão desta referência inicial, prende-se ao facto da Infraestruturas de Portugal, como maior entidade adjudicante de Portugal, ter decidido logo após a fusão que seguiria todas as regras de transparência que se impunham à sua atividade, designadamente, as publicações que teriam de ser efetuadas no BaseGov, independentemente de estarmos sob as regras do setor tradicional ou regime geral, ou do sector especial ou regime especial.

Para concretizar este desiderato, a Infraestruturas de Portugal, face ao facto daquela aplicação não estar preparada para publicar todos os contratos referentes ao sector especial, tem publicado tais contratos, embora surjam muitos constrangimentos (como aliás os emails em anexo demonstram), o que dificulta em muito esta ação e muitas vezes não se tenha uma perceção adequada do que é efetivamente publicitado, como aliás veremos infra. Por outro lado, importa referir que até à entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, apenas era obrigatória a publicitação das Modificações de Contratos que representassem um valor acumulado superior a 10% do preço contratual (cfr artigo 315.º do Código dos Contratos Públicos - CCP).

Assim, só a partir de 21 de junho de 2021 é que passou a ser obrigatório que todas as Modificações de Contratos sejam comunicadas no portal BaseGov, mas o certo é que existem situações onde constam parte dos adicionais publicitados e outra parte não. E será muito complexo publicitar os anteriores, pois isso implicaria anular os que foram publicados após a entrada em vigor da lei, levando a que não se cumprisse o prazo de publicitação, com os efeitos que essa publicação tem, em termos de eficácia dos mesmos.

De imediato, a empresa Infraestruturas de Portugal passou por um processo rápido de adaptação às novas obrigações, por forma a que todos os contratos iniciais ou modificações de contratos passassem a ser publicitados, sendo ou não obrigatório a sua publicitação, nos termos do CCP. Neste contexto, a Infraestruturas de Portugal, desde sempre cumpriu com os seus deveres legais e os princípios de contratação pública que coartam a sua atividade, seja, os da legalidade e da concorrência, sejam os princípios da publicidade e da transparência.

Efetivamente, não nos podemos esquecer que desde a fusão entre a REFER e a EP, a IP promoveu sempre a publicitação dos seus contratos no portal BaseGov., independentemente de respeitarem ao regime geral ou ao especial, mesmo que, nestes casos, existam constrangimentos, que vão sendo ultrapassados pela permanente colaboração entre as duas entidades e que se pretende que seja cada vez mais aprofundada atendendo ao facto da IP ser, como se referiu, a maior entidade adjudicante do país, celebrando centenas de contratos e adicionais que são sempre publicitados no portal BaseGov.

Se toda a informação que é carregada aparece ou não para o público, só o IMPIC poderá responder, pois existem situações em que a informação é carregada e é considerada reservada por aquela entidade.

Efetuada este enquadramento, é agora o momento de prestar os esclarecimentos que se impõem ao referido no relato no que concerne à publicitação dos contratos e adicionais no portal BaseGov.

Ponto 3.1.2 “Falta de Fiabilidade da Informação”

- parágrafo 23:

Transcrição do relatório (no parágrafo 57):

O Relatório de Contratação com a informação inicial do contrato (Anexo 4) confirma respeitar à Infraestruturas de Portugal, o contrato registado no Portal BASE com a empresa Vialivre como entidade adjudicante. Porém, em 22/03/2023 subsiste a identificação desta empresa como entidade adjudicante desse contrato, celebrado em 10/07/2019, com o preço contratual de 3.079.710,05 euros, o prazo de execução de 360 dias. Além disso, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido quase três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução – ver 23.

Esclarecimento IP

Sobre este ponto, importa referir que respeita ao Contrato 5010035432 - EN109 - MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA ENTRE O KM 122+150 e o KM 137+700, valor 3.079.710,05 euros que se está a tratar e importa esclarecer que:

Entidades adjudicantes constantes no portal BaseGov:

Na área pública do portal BaseGov, aparece como Entidade Adjudicante a empresa “ViaLivre (503933813)”, no entanto deverá ser considerado como um lapso do portal BaseGov, visto que o NIF, apresentado nesta área, é o da IP. No Formulário de Formação do Contrato apenas consta a IP como entidade adjudicante.

No registo de carregamento do contrato a 12/07/2019, a entidade adjudicante é a Infraestruturas de Portugal, SA, e o NIF é o 503933813, que não é o da ViaLivre, mas sim da IP.

Para este contrato existem 3 Adicionais, dos quais apenas foi publicitado, em 17/04/2023, o 3.º Adicional 1100075, que foi assinado a 09/05/2022 (já atuando de acordo com o ora recomendado pelo Tribunal de Contas à IP (página 57 do “Relato da Auditoria 1/2023).

O 1.º e 2.º Adicional, foram assinados, respetivamente, a 10/03/2021 e a 26/05/2021, ou seja, em datas onde não existia a obrigação de publicitação, tanto por o valor acumulado - não ser 10% acima do valor do contrato inicial -, como também, por terem sido assinados antes da entrada em vigor Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

Relativamente ao relatório final da empreitada, informa-se o seguinte:

A empreitada foi concluída em 27/05/2021.

A receção provisória foi efetuada em 02/08/2021.

A revisão de preços final foi efetuada em 22/05/2022, na sequência da publicação dos índices definitivos;

Desde essa data (Maio de 2022), e na sequência de desenvolvimentos Após a liquidação / pagamento da Revisão de Preços Final, foi elaborada a Conta Final, estando em fase de conferência;

Decorrente do desenvolvimento e alteração da plataforma em que se efetuam as Contas Finais, não foi possível concretizar a sua conferência até o passado mês de Fevereiro 2023;

Em resultado da acumulação de processos, entretanto verificada, a IP está a emitir as respetivas contas finais e prosseguindo com o registo dos relatórios finais;

Até à presente data, ainda não foi possível concretizar o processo para a presente empreitada, ainda que tenha sido estabelecido um objetivo para o efeito, prevendo que a sua concretização deva ocorrer até ao final do presente semestre.

(Anexo 1: Entidade Adjudicante IP_Cto 5010035432 – informação pública e informação com acesso reservado de acordo com as regras do IMPIC)

Ponto 3.1.7 “Contratos por Publicar ou Atualizar”

- 2.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

Os contratos das duas empreitadas acrescidas foram celebrados em 22/07/2022 (por 3.353.987,68 euros) e em 30/09/2022 (por 17.942.249,71 euros), mas não estavam publicados no Portal BASE por motivos técnicos invocados nos Anexos 1 (Declaração do IMPIC, em 31/08/2022, assumindo o problema e reportando prever a sua resolução no prazo de dois meses) e 2 (comunicação eletrónica de uma empresa de apoio informático, em 04/10/2022, reportando o problema e que o Portal BASE indicara que iria emitir declarações para as entidades adjudicantes que verificassem a impossibilidade de registo de contratos). Em 22/03/2023 os dois contratos continuam sem estar publicados no Portal BASE.

Esclarecimento IP

Contrato 10004825 - L. DO OESTE - TROÇO MELEÇAS/CALDAS DA RAINHA - CONCEÇÃO/CONSTRUÇÃO DE TELEMÁTICA FERROVIÁRIA - celebrado a 22/07/2022, valor 3.353.987,68 euros

O contrato ainda não foi carregado por pelo facto de não se conseguir publicar o mesmo, sendo que tal carregamento, aguarda resolução do problema que existe por parte do IMPIC. Até à data de hoje, continua a não ser possível carregar o contrato no portal BaseGov.

(Anexo 2: Declaração 127_465 do IMPIC de 31/08/2022)

Contrato 10007346 - SMMONDEGO - SISTEMAS GERAIS - TELEMÁTICA, TELECOMUNICAÇÃO SEMAFORIZAÇÃO, PCC (POSTO CONTROLO CENTRAL), celebrado a 30/09/2022, valor 17.942.249,71 euros

O carregamento do contrato, com uma situação igual à anterior, aguarda resolução de constrangimentos por parte do IMPIC, sendo que até à data de hoje, continua a não ser possível carregar o contrato no portal BaseGov. Aproveita-se para se informar que, não obstante as dificuldades em publicar o mesmo no Portal BaseGov, visto que o procedimento foi o de Concurso Público Internacional (Artigo 19.º, alínea a) do CCP), o contrato foi publicitado no Jornal Oficial da União Europeia onde consta a outra entidade Adjudicante que é a Metro Mondego, SA (NIF 503671320). Também consta na área reservada do portal BaseGov a informação das entidades adjudicantes.

(Anexo 3 - 2022-OJS197-558079, Anexo 4 - Entidades Adjudicantes do Contrato 10007346, Anexo 5 - resposta IMPIC 10007346)

- 3.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

Foram inseridas observações sobre os contratos de duas empreitadas reportando terem sido celebrados por agrupamentos de entidades adjudicantes e não apenas pela Infraestruturas de Portugal, bem como que a sua parte dos respetivos preços contratuais é, num, de 18.351.971,34 euros em 23.595.219,02 euros (78%) e, no outro, de 12.999.329,44 euros em 15.492.488,63 euros (84%). Em 22/03/2023 os dois contratos continuam sem indicar as outras entidades adjudicantes e, portanto, a afetar integralmente os preços contratuais à Infraestruturas de Portugal. Do ficheiro consta ainda que um dos contratos acrescidos também foi celebrado por um agrupamento de entidades adjudicantes e que a parte da Infraestruturas de Portugal no preço contratual é de 15.434.137,59 euros (86%).

Esclarecimento IP

Entidades Adjudicantes

- ✓ Contrato 10000280, celebrado a 04/08/2021, valor total 23.595.219,02 euros, e
- ✓ Contrato 10002825 - SMM_LH_ AEMINIUM - HOSPITAL PEDIÁTRICO, celebrado a 24/03/2022, valor total 15.492.488,63 euros

No Relatório de Formação de Contrato e na área pública no Portal BaseGov, apenas aparece a IP como entidade Adjudicante (limitação do portal BaseGov), no entanto as entidades adjudicantes que constam na área com acesso reservado do portal BaseGov, são todas as que fazem parte do Agrupamento de Entidades Adjudicantes. Acresce referir que, no Portal BASE.gov, não é possível submeter a percentagem e/ou valor associados a cada uma das empresas do agrupamento.

(Anexo 6: Entidades Adjudicantes do Contrato 10000280 e10002825, inclui informação pública e informação acesso reservado de acordo com as regras do IMPIC no Portal BaseGov)

- ✓ Contrato 10007346 - SMMONDEGO - SISTEMAS GERAIS - TELEMÁTICA, TELECOMUNICAÇÃO SEMAFORIZAÇÃO, PCC (POSTO CONTROLO CENTRAL), celebrado a 30/09/2022, valor 17.942.249,71 euros

De acordo com a informação prestada no ponto anterior, para este contrato por Agrupamento de Entidades Adjudicantes, o carregamento no IMPIC aguarda resolução de constrangimentos por parte do mesmo. Até à data de hoje, continua a não ser possível carregar o contrato no portal BaseGov.

(Anexo 3 - 2022-OJS197-558079, Anexo 4 - Entidades Adjudicantes do Contrato 10007346, Anexo 5 - resposta IMPIC 10007346)

- 4.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

Sobre o fecho do contrato com o quarto maior valor de derrapagem (ver Quadro 3) foi enviado o Relatório Final de Obra (Anexo 3) com data de 10/01/2022, para suportar os dados registado no detalhe do contrato no Portal BASE. O contrato foi celebrado em 07/05/2018 com o preço contratual de 7.627.891 euros e o prazo de execução de 548 dias. Regista, como causa de extinção, o seu cumprimento integral (sem registar modificações contratuais), data de fecho em 23/12/2021 (1.326 dias após ter sido celebrado) e o preço total efetivo de 8.140.838,79 euros (mais 512.947,79 euros). O Relatório regista a data de consignação em 05/09/2018 (121 dias após a celebração do contrato, determinando este que todos os trabalhos deveriam estar concluídos em 548 dias a contar do Auto de Consignação) e 178 dias de prorrogações de prazo. São reportadas como causas das alterações do prazo de execução: trabalhos complementares, condições climáticas adversas e pandemia Covid-19. Após deduzir-se ao tempo total decorrido (1.326 dias), o período até à consignação (121 dias), o prazo de execução previsto (548 dias) e as prorrogações de prazo (178 dias), registam-se mais 479 dias de atraso. São reportadas como principais causas das alterações no valor da obra: imposições de entidades externa, condições geológicas e geotécnicas do terreno, necessidade de garantir as condições de acessibilidade e rega a parcelas sobrantes. Foram subcontratadas 44 entidades por 4.108.700,98 euros (mais de metade do preço total efetivo). Em suma, “o cumprimento integral do contrato” comporta derrapagens de prazo (657 dias, 220%) e de custo (7%).

Esclarecimento IP

- a) Refere-se “cumprimento integral do contrato e sem registo de modificações contratuais”, no entanto, no decorrer da empreitada foram celebrados três contratos adicionais e uma regularização final dos saldos de obra, de onde resulta o valor final (também indicado no próprio relatório) de 8.140.838,79 €. Daqui resulta que o contrato não foi cumprido integralmente, tendo sido registadas quatro modificações contratuais.
- b) O relatório faz referência a uma “Data de Fecho”, o dia 23.12.2021, a qual se refere à data de assinatura pelo adjudicatário da Conta Final.

A data de conclusão total dos trabalhos, mencionada no Auto de Receção Provisória Parcial Final (em anexo) é 31.08.2020, corroborando a prorrogação de prazo de 178 dias aprovada pelo Conselho de Administração da IP (também mencionada no relatório em apreço). Desta forma, em “suma”, no decorrer da empreitada houve quatro modificações contratuais (três adicionais e uma regularização de saldos de obra), que comportam derrapagens de prazo (178 dias, 32%) e de custo (7%).

- 5.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

O Relatório de Contratação com a informação inicial do contrato (Anexo 4) confirma respeitar à Infraestruturas de Portugal, o contrato registado no Portal BASE com a empresa Vialivre como entidade adjudicante. Porém, em 22/03/2023 subsiste a identificação desta empresa como entidade adjudicante desse contrato, celebrado em 10/07/2019, com o preço contratual de 3.079.710,05 euros, o prazo de execução de 360 dias. Além disso, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido quase três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução – ver 23.

Esclarecimento IP

Sobre esta questão a resposta consta do referido supra (parágrafo 23).

- 6.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:



Para cinco empreitadas, com contratos celebrados em 25/01/2019, 07/08/2020, 10/11/2020, 18/11/2020 e 07/07/2021, prazos de execução de 365, 270, 300, 294 e 240 dias, bem como preços contratuais de 2.826.644,56 euros, 2.231.531,96 euros, 3.599.000,00 euros, 2.993.546,48 euros e 2.172.900,00 euros (respetivamente), foi acrescida informação de “Cumprimento integral do contrato” sem ter sido inscrita a data de fecho do contrato, por se aguardar a publicação do relatório final da empreitada. Porém, além da informação acrescida também comportar preços efetivos totais diferentes dos preços contratuais e prorrogações de prazos, mais de dois meses após a resposta da Infraestruturas de Portugal ter sido recebida, estes contratos continuavam sem registar qualquer informação sobre a sua execução no Portal BASE.

Esclarecimento IP

Objeto do Contrato	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Preço Total Efetivo (1)	Revisão de Preços (2)	Reequilíbrios financeiros (3)	Valor publicado no Portal Base (1 + 2 + 3)	Data de Fecho do Contrato	Observações
Linha do Vouga - Reabilitação da superestrutura da via entre Vila da Feira e Oliveira de Azeméis*	2.172.900,00 €	07/07/2021	2 278 986,80 €	134 121,89 €		2 413 108,49 €		A vistoria para efeitos de receção provisória foi efetuada a 20.09.2022. A assinatura do auto de receção provisória foi efetuada apenas a 10.01.2023, dada a necessidade de correção prévia de anomalias identificadas no âmbito das vistorias para efeitos de receção provisória. A Conta Final está em elaboração, para encerramento administrativo da empreitada e publicação no Portal BASE.
Beneficiação da superestrutura e infraestrutura de via entre o PK 2,040 e PK 3,900 - Linha do Norte	2.993.546,48 €	18/11/2020	3 000 105,90 €	198 235,96 €		3 198 341,86 €	04/01/2023	
Linha do Douro - Trabalhos de reabilitação da superestrutura de Via entre as Estações do Pinhão e Tua, da Linha do Douro.	3.599.000,00 €	10/11/2020	3 599 000,00 €	196 612,50 €		3 795 612,50 €		A vistoria para efeitos de receção provisória foi efetuada a 03.03.2022. A assinatura do auto de receção provisória encontra-se ainda pendente, face ao diferendo existente com o adjudicatário quanto à receção de soldaduras, cujo acordo está a ser fechado, permitindo assim o oportuno encerramento administrativo da empreitada e posterior publicação no Portal BASE.
Empreitada de "Linha do Douro-Estabilização de Taludes de Escavação - Pk. 163+500, 164+350 e 169+700" E-contratos 5010042073	2.231.531,96 €	07/08/2020	2 081 260,46 €	130 215,82 €	88 094,83 €	2 299 571,11 €	01/02/2023	
Reforço dos Pilares P4 e P5 da Ponte da Praia, ao Pk 118,860 da Linha da Beira Baixa (eContratos n.º 5010032871)	2.826.644,56 €	25/01/2019	2 495 041,49 €	63 010,70 €	260 813,36 €	2 818 865,55 €	20/04/2023	

Nota: Data de Fecho do Contrato = Considera data de publicação do relatório final da empreitada

Com suporte na informação acima disponibilizada, informamos:

- O relatório final da empreitada, que marca a data de fecho do contrato, e disponibiliza a informação para publicação no Portal Base, está dependente de vários fatores nomeadamente publicação dos índices definitivos de revisão de preços, reparação de anomalias verificadas na vistoria com vista à receção provisória e dos tramites administrativos associados, pelo que, entre a conclusão física da empreitada e inscrição da data de fecho no Portal Base podem mediar vários meses.
- Para as 5 empreitadas identificadas, na informação disponibilizada, em outubro/2022, os preços totais efetivos incluem o preço contratual + trabalhos complementares – trabalhos a menos + erros e omissões positivos – erros e omissões negativos, mas não incluem nem o valor de revisão de preços, nem o valor do reequilíbrio financeiro. Neste sentido, o preço total efetivo tem de ser diferente do preço contratual, não havendo, pois, qualquer incongruência de dados.
- Para as 3 empreitadas já com publicação do relatório final no Portal Base, o valor publicado corresponde ao valor global da execução do contrato, incluindo revisão de preços e reequilíbrios financeiros.
- À data verifica-se que 2 das 5 empreitadas ainda não têm data de fecho do contrato, sem publicação no Portal Base, dado que se verificou a necessidade de proceder à correção de anomalias identificadas no âmbito da vistoria para efeitos de receção provisória. Processos esses que se encontram em fase de fecho.

- 7.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

No ficheiro, para uma empreitada com contrato celebrado em 08/03/2018, preço contratual de 2.821.461,12 euros, prazo de execução de 270 dias, data de fecho em 19/12/2019 (651 dias após o contrato ter sido celebrado) e cumprimento integral do contrato como causa de extinção, o preço total efetivo é reduzido de 2.959.244,65 euros para 2.842.644,01 euros. Esta redução reportada pela Infraestruturas de Portugal 1.037 dias após a data do fecho do contrato volta a colocar seriamente em causa a fiabilidade da informação publicada no Portal BASE. Para agravar esta situação, mais de dois meses após a resposta da Infraestruturas de Portugal ter sido recebida, a informação sobre a execução deste contrato no Portal BASE ainda não tinha sido alterada.

Esclarecimento IP:

Mantemos a informação disponibilizada em outubro/2022, ou seja:

Objeto do Contrato	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Prazo de Execução	Data de Fecho do Contrato	Preço Total Efetivo (1)	Revisão preços (2)	Preço Total Efetivo + Revisão de Preços (1 + 2)
5010027397 - Linha de Cintura - Beneficiação da superestrutura de via no troço TT Chelas - Braço de Prata	2.821.461,12 €	08/03/2018	270 dias	19/12/2019	2.842.644,01 €	116.600,65 €	2.959.244,66 €

Os 651 dias entre 19/12/2019 (data de fecho do contrato) e 08/03/2018 (data de celebração do contrato) devem-se a:

	Data	Nº dias
Data de Celebração do Contrato	08/03/2018	
Data de visto do Tribunal de Contas	06/04/2018	29
Data de Consignação	07/05/2018	31
Data de aprovação do PSS	18/05/2018	11
Data de início dos trabalhos	18/05/2018	0
Data de fim dos trabalhos	12/02/2019	270
Data Auto de Vistoria	12/02/2019	0
Auto de Receção Provisória	02/04/2019	49
Conta Final da Empreitada	19/12/2019	261(*)
Data de Fecho do Contrato	19/12/2019	0

651

(*) Índices de revisão de preços definitivos (janeiro e fevereiro/2019) publicados em 10/outubro/2019. Após esta publicação, são desenvolvidas as seguintes ações:

- A IP efetua os cálculos de revisão de preços, que submete a aprovação do Adjudicatário;
- Após consolidação do cálculo da revisão de preços, a IP elabora a Conta Final da Empreitada;
- A Conta Final é enviada para assinatura do Adjudicatário.

No exercício do contraditório e com suporte na informação acima disponibilizada entendemos haver um lapso na interpretação do TdC, pois não se verifica qualquer redução nos valores do preço total efetivo.

A informação anteriormente disponibilizada e cujo extrato acima se reproduz permite verificar que os 2.959.244,65 euros (valor publicado no Portal Base) se refere ao valor global da execução do contrato, incluindo revisão de preços no montante de 116.600,65 euros.

O valor apresentado de 2.842.644,01 euros corresponde ao valor global da execução do contrato, sem revisão de preços.

Deste modo, considera a IP que a informação publicada no Portal Base é fíável e não carece de retificação.

- 8.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

No ficheiro, o (mesmo) objeto que foi registado no Portal BASE para três empreitadas com contratos celebrados no mesmo dia (04/05/2021), por corresponder à designação do procedimento (concurso público) que deu origem a esses contratos, é substituído pelos diferentes objetos desses contratos e os seus prazos de execução são reduzidos. Porém, mais de dois meses após a resposta da Infraestruturas de Portugal ter sido recebida, a informação sobre estes contratos no Portal BASE ainda não tinha sido alterada.

Esclarecimento IP:

Nesta questão, estamos a tratar de 3 contratos referentes a 3 lotes que decorreram do procedimento por lotes.

- ✓ Contratos n.º 5010042982 - SINALIZAÇÃO & ETCS CONCEÇÃO, FORNECIMENTO, MONTAGEM E MANUTENÇÃO (VÁRIOS TROÇOS DA RFN), valor 42.281.812,23 euros (lotes 1, 2 e 3)

A informação considerada no referido ficheiro, corresponde a um procedimento lotes (3 lotes), tendo sido efetuado o carregamento no Portal BaseGov dos 3 contratos de acordo com as regras do referido Portal, identificando a designação do contrato e a designação de cada lote.

Neste sentido, não identificamos qualquer correção a ser efetuada no Portal BaseGov.

(Anexo 7: Comprovativo carregamento Lote1, Lote 2 e Lote3)

- 9.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

O contrato de maior preço contratual (130.463.756,00 euros) foi celebrado em 22/05/2019 e publicado no Portal BASE em 23/05/2019, tendo o prazo de execução de 860 dias. Porém, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido mais de três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução.

Esclarecimento IP:

- ✓ Contrato 5010033935 - "LINHA DE ÉVORA - EMPREITADA GERAL DE CONSTRUÇÃO CIVIL DO SUBTROÇO ALANDROAL-LINHA DO LESTE", valor 130.463.756,00 euros

Este contrato já teve modificações identificadas na tabela seguinte. O prazo de execução constante no portal BaseGov após publicitação do 15.º Adicional, é de 1212 dias.

Algumas modificações contratuais não foram publicitadas pelos motivos já referidos.

Contudo, a IP ao tentar publicitar os anteriores adicionais, não conseguiu, uma vez que no Portal BaseGov, a publicitação só é possível por ordem cronológica, ou seja, era necessário anular todos os carregamentos efetuados e voltar a carregar na sua ordem cronológica, Esta situação, levaria a um incumprimento com os deveres de publicitação, mesmo nos casos em que a publicitação das referidos adicionais/modificações, foi efetuada dentro do prazo legal.

Estes são os adicionais/modificações do referido contrato. A IP e o IMPIC estão a procurar uma solução para regularizar esta e outras situações como esta, que ocorreram por via da alteração legislativa já enunciada.

Ref ^o Cto		Data celebração	Data publicitação
5010033935		22/05/2019	23/05/2019
1º Adicional	11000110	03/07/2020	Não publicitado
2º Adicional	11000166	13/10/2020	Não publicitado
3º Adicional	11000194	13/10/2020	Não publicitado
1ª Adenda	12000015	13/10/2020	Não publicitado
4º Adicional	11000195	03/02/2021	Não publicitado
5º Adicional	11000275	03/02/2021	Não publicitado
6º Adicional	11000371	22/04/2021	Não publicitado
2ª Adenda	12000064	19/10/2021	Não publicitado
7º Adicional	11000449	19/08/2021	Não publicitado
8º Adicional	11000532	19/10/2021	20/10/2021
9º Adicional	11000676	18/05/2022	18/05/2021
1ª Apostilha	11000756	17/05/2022	08/06/2022
10º Adicional	11000764	28/06/2022	30/06/2022
3ª Adenda	12000162	08/05/2022	Não publicitado
11º Adicional	11000910	24/10/2022	24/10/2022
12º Adicional	11000980	17/01/2023	18/01/2022
13º Adicional	11001060	02/03/2023	03/03/2023
2ª Apostilha	11001031	06/03/2023	07/03/2023
14º Adicional	11001073	17/03/2023	20/03/2023
15º Adicional	11001097	10/04/2023	12/04/2023

Este contrato encontra-se em execução, pelo que não existe ainda Conta Final que dá origem ao carregamento do Relatório Final de Obra (Anexo XV) no Portal Base.

- 10.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

O contrato com o segundo maior preço contratual (86.989.263,98 euros) foi celebrado em 14/04/2021 e publicado no Portal BASE em 21/04/2021, tendo o prazo de execução de 935 dias. Em 19/12/2022 foi publicada a quarta modificação contratual celebrada em 16/12/2022, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 88.883.641,54 euros. O detalhe deste contrato no Portal BASE não regista qualquer informação sobre a sua execução.

Esclarecimento IP:

- ✓ Contrato 5010033938 - Empreitada de via e catenária entre Évora e Elvas/fronteira, e construção civil do subtroço Évora - Évora Norte, valor 86.989.263,98 euros

Este contrato já registou modificações contratuais conforme quadro seguinte. O prazo de execução constante no portal BaseGov na publicitação do 7.º Adicional mantém o prazo nos 935 dias.

Algumas modificações contratuais não foram publicitadas pelos motivos já referidos.

Contudo, a IP ao tentar publicitar os anteriores adicionais, não conseguiu, uma vez que no Portal BaseGov, a publicitação só é possível por ordem cronológica, ou seja, era necessário anular todos os carregamentos efetuados e voltar a carregar na sua ordem cronológica, Esta situação, levaria a um incumprimento com os deveres de publicitação, mesmo nos casos em que a publicitação das referidos adicionais/modificações, foi efetuada dentro do prazo legal.

Estes são os adicionais/modificações do referido contrato. A IP e o IMPIC estão a procurar uma solução para regularizar esta e outras situações como esta, que ocorreram por via da alteração legislativa já enunciada.

Refª Ctº	Data celebração	Data publ.
5010033938	14/04/2021	21/04/2021
1º Adicional 11000660	30/03/2022	30/03/2022
2º Adicional 11000718	28/06/2022	30/06/2022
3º Adicional 11000787	05/09/2022	Não pub.
4º Adicional 11000825	05/09/2022	06/09/2022
5º Adicional 11000890	16/12/2022	19/12/2022
6º Adicional 11000981	17/01/2023	19/01/2023
7º Adicional 11001081	11/04/2023	12/04/2023

O contrato encontra-se em execução, pelo que não existe ainda Conta Final que dá origem ao carregamento do Relatório Final de Obra (Anexo XV) no Portal Base.

- 11.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

O contrato com o terceiro maior preço contratual (74.760.000,00 euros) foi celebrado em 10/07/2020 e publicado no Portal BASE em 23/07/2020, tendo o prazo de execução de 810 dias. Em 06/12/2022 foi publicada uma modificação contratual celebrada em 05/12/2022, devido a trabalhos complementares que aumentaram o preço para 75.331.370,57 euros e suscitaram a referência que uma eventual prorrogação do prazo iria ser objeto de análise pelas Partes. O detalhe deste contrato no Portal BASE não regista qualquer informação sobre a sua execução.

Esclarecimento IP:

- ✓ Contrato 5010044397 - Empreitada de "Modernização da Linha da Beira Alta, troço Pampilhosa – Santa Comba Dão e construção da Concordância da Mealhada", valor 74.760.000,00 euros

Este contrato já registou modificações contratuais conforme quadro seguinte. O prazo de execução constante no portal BaseGov é de 810 dias.

Refª Cto	Data celebração	Data publicitação
5010044397	10/07/2022	23/07/2020
1º Ad 11000922	05/02/2022	06/12/2022
2º Ad 11001006	27/02/2023	02/03/2023
3º Ad 11001010	27/02/2023	02/03/2023

O contrato encontra-se em execução, pelo que não existe ainda Conta Final que dá origem ao carregamento do Relatório Final de Obra (Anexo XV) no Portal Base.

- 12.º bullet do parágrafo 57:

Transcrição do relatório:

O contrato com o quarto maior preço contratual (74.735.000,00 euros) foi celebrado em 08/04/2019 e publicado no Portal BASE em 11/04/2019, tendo o prazo de execução de 730 dias. Porém, mesmo sem terem sido registadas modificações contratuais e já terem decorrido mais de três anos e meio, o detalhe desse contrato no Portal BASE continua sem registar qualquer informação sobre a sua execução.

Esclarecimento IP:

- ✓ Contrato 5010033951 - Empreitada denominada "Linha de Évora. Empreitada Geral de Construção Civil do subtroço Freixo - Alandroal", valor 74.735.000,00 euros

Este contrato já teve modificações contratuais conforme quadro a seguir. O prazo de execução constante no portal BaseGov na publicitação da 4.ª Adenda mantém-se nos 730 dias.

Algumas modificações contratuais não foram publicitadas pelos motivos já referidos.

Contudo, a IP ao tentar publicitar os anteriores adicionais, não conseguiu, uma vez que no Portal BaseGov, a publicitação só é possível por ordem cronológica, ou seja, era necessário anular todos os carregamentos efetuados e voltar a carregar na sua ordem cronológica, Esta situação, levaria a um incumprimento com os deveres de publicitação, mesmo nos casos em que a publicitação das referidos adicionais/modificações, foi efetuada dentro do prazo legal.

Estes são os adicionais/modificações do referido contrato. A IP e o IMPIC estão a procurar uma solução para regularizar esta e outras situações como esta, que ocorreram por via da alteração legislativa já enunciada.

Refº Cto		Data celebração	Data publicação
5010033951		08/04/2019	11/04/2019
1º Adicional	11000047	15/04/2020	Não publicitada
2º Adicional	11000154	30/07/2020	Não publicitada
3º Adicional	11000172	30/10/2020	Não publicitada
1ª Adenda	12000022	04/11/2020	Não publicitada
4º Adicional	11000220	13/04/2021	Não publicitada
5º Adicional	11000392	29/04/2021	Não publicitada
6º Adicional	11000402	18/06/2021	Não publicitada
7º Adicional	11000563	05/11/2021	09/11/2021
8º Adicional	11000627	07/03/2022	08/03/2022
2ª Adenda	12000124	10/03/2022	Não publicitada
9º Adicional	11000719	02/05/2022	03/05/2022
10º Adicional	11000780	08/06/2022	09/06/2022
3ª Adenda	12000154	01/07/2022	Não publicitada
11º Adicional	11000861	05/08/2022	08/08/2022
1ª Apostilha	11000969	20/12/2022	21/12/2022
4ª Adenda	12000208	16/12/2022	30/01/2023

O contrato encontra-se em execução, pelo que não existe ainda Conta Final que dá origem ao carregamento do Relatório Final de Obra (Anexo XV) no Portal Base.

Ponto 3.2.1 “Seleção de Contratos para Exame Específico”

- Parágrafo 66:

Transcrição do relatório:

Contrato celebrado pela IP em 10/07/2020 ¹⁹

Objeto – Empreitada de “Modernização da Linha da Beira Alta, Troço Pampilhosa-Santa Comba Dão e Construção da Concordância da Mealhada”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Comsa, SA, e Fergrupo – Construções e Técnicas Ferroviárias, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 810 dias a contar do Auto de Consignação.

Preço Contratual – 74.760.000,00 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O escalonamento previsto para este encargo é de 5.980.800,00 euros no ano de 2020 e de 68.779.200,00 euros nos anos seguintes. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Foram celebrados três adicionais, o primeiro em 05/12/2022, devido a trabalhos complementares (mais 594.508,65 euros) e a supressão de trabalhos (menos 23.138,08 euros), o segundo em 27/02/2023, devido a trabalhos complementares (mais 47.977,33 euros), e o terceiro em 27/02/2023, devido a trabalhos complementares (mais 911.396,86 euros), os quais perfazem mais 1.530.744,76 euros e elevam o preço a pagar para 76.290.744,76 euros (mais 2%), constando desses adicionais que a eventual prorrogação do prazo de execução iria ser objeto de análise das Partes, nos termos contratuais e legais aplicáveis.

Esclarecimento IP:

Este contrato já registou modificações contratuais conforme quadro seguinte. O prazo de execução constante no portal BaseGov é de 810 dias. O contrato encontra-se em execução, conforme referido anteriormente.

Refª Cto	Data celebração	Data publicitação
5010044397	10/07/2022	23/07/2020
1º Ad 11000922	05/02/2022	06/12/2022
2º Ad 11001006	27/02/2023	02/03/2023
3º Ad 11001010	27/02/2023	02/03/2023

Transcrição do relatório:

Contrato celebrado pela IP em 14/04/2021 ²⁰

Objeto – Empreitada de “Via e catenária entre Évora e Elvas/fronteira, e construção civil do subtroço Évora - Évora Norte”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Somafel - Engenharia e Obras Ferroviárias, SA, Teixeira Duarte - Engenharia e Construção, SA, Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA, e Mota-Engil Railway Engineering, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 935 dias a contar do Auto de Consignação.

Preço Contratual – 86.989.263,98 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O escalonamento previsto para este encargo é de 15.455.256,24 euros em 2021, de 39.645.021,94 euros em 2022, de 30.085.782,28 euros em 2023 e de 1.803.203,52 euros em 2024. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Foram celebrados seis adicionais ao contrato devido a trabalhos complementares, o primeiro em 30/03/2022, (mais 21.802,27 euros), o segundo em 28/06/2022 (mais 188.754,64 euros), o terceiro está por publicar no Portal BASE (mais 429.202,61 euros), o quarto em 05/09/2022 (mais 24.856,87 euros), o quinto em 16/12/2022 (mais 1.229.761,17 euros) e o sexto em 17/01/2023 (mais 329.990,66 euros), os quais perfazem mais 2.224.368,22 euros e elevam o preço a pagar para 89.213.632,20 euros (mais 2,6%), sem alterarem o prazo de execução.

Esclarecimento IP:

Este contrato já registou modificações contratuais conforme quadro seguinte. O prazo de execução constante no portal BaseGov na publicitação do 7.º Adicional mantém o prazo nos 935 dias.

Algumas modificações contratuais não foram publicitadas pelos motivos já referidos.

Contudo, a IP ao tentar publicitar os anteriores adicionais, não conseguiu, uma vez que no Portal BaseGov, a publicitação só é possível por ordem cronológica, ou seja, era necessário anular todos os carregamentos efetuados e voltar a carregar na sua ordem cronológica. Esta situação levaria a um incumprimento com os deveres de publicitação, mesmo nos casos em que a publicitação das referidos adicionais/modificações, foi efetuada dentro do prazo legal.

Estes são os adicionais/modificações do referido contrato. A IP e o IMPIC estão a procurar uma solução para regularizar esta e outras situações como esta, que ocorreram por via da alteração legislativa já enunciada.

Ref ^o Ct ^o		Data celebração	Data publ.
5010033938		14/04/2021	21/04/2021
1 ^o Adicional	11000660	30/03/2022	30/03/2022
2 ^o Adicional	11000718	28/06/2022	30/06/2022
3 ^o Adicional	11000787	05/09/2022	Não publicitado
4 ^o Adicional	11000825	05/09/2022	06/09/2022
5 ^o Adicional	11000890	16/12/2022	19/12/2022
6 ^o Adicional	11000981	17/01/2023	19/01/2023
7 ^o Adicional	11001081	11/04/2023	12/04/2023

O contrato encontra-se em execução, conforme referido anteriormente.

Ponto 3.2.3 “Planeamento Deficiente das Obras Públicas”

- Parágrafo 84:

Transcrição do Relatório

Nestas ACB não existe avaliação específica do objeto dos contratos selecionados pela auditoria. E, por isso, também não existe avaliação específica do risco desse objeto (em parte ou no todo) não se executar.

Esclarecimento IP

É necessário que todos os investimentos sejam efetuados para se atingirem os objetivos preconizados para os projetos pelo que, em nossa opinião, não faz sentido efetuar a ACB contendo apenas uma parte dos investimentos ou das empreitadas. Por exemplo, se se fizer só uma parte do investimento, a redução do tempo de viagem não é tão grande como com a totalidade do investimento e, como tal, a procura adicional é seguramente menor e o investimento pode não se justificar do ponto de vista da coletividade, ou seja, pode apresentar resultados económicos desfavoráveis: Valor Atualizado Líquido Económico inferior a zero; Taxa Interna de Rentabilidade Económica inferior à taxa de atualização; Rácio Benefício-Custo inferior a um.

Como a metodologia consiste em avaliar o projeto na sua globalidade, para concluir se ele é rentável do ponto de vista económico, a avaliação do risco do projeto também é feita na globalidade.

- Parágrafo 85:

Transcrição do Relatório

Além disso, face ao desfasamento (quatro anos) entre a decisão de contratar e a ACB (com objeto mais amplo) que suporta a sua fundamentação, existe risco dessa avaliação já estar desatualizada à data dessa decisão, mais ainda tendo a IP alegado:

- ⇒ *Encontrar-se em curso um Estudo de Procura e uma ACB para o Corredor Internacional Sul Sines/Setúbal/Lisboa-Caia, que pretende atualizar os valores considerados nos trabalhos realizados no ano de 2016, e incluir dois novos investimentos previstos para este eixo que visa reavaliar a rentabilidade económica e financeira dos projetos, incluindo dados reais e previsões mais atualizadas.*
- ⇒ *Estar prevista a realização de ACB ex post (após a conclusão do projeto) para a Linha da Beira Alta.*

Esclarecimento IP

Em projetos de grande dimensão, como é o caso dos projetos em processo de auditoria, uma atualização rigorosa dos valores começa com a atualização dos Estudos de procura, que exigem trabalhos de campo, utilização de modelos adequados e calibração dos mesmos, consideração de modelos de oferta, etc. São trabalhos morosos que se efetuam em momentos chave do processo de decisão. Por exemplo, no que respeita à atualização do Estudo de Procura para o Corredor Internacional Sul e a consequente ACB, deve-se à inclusão de novos investimentos, o que altera o âmbito do estudo anterior (2016). As atualizações ainda não foram concluídas, nomeadamente, devido a imprevistos relacionados com a pandemia Covid: até fevereiro de 2022, não foi possível implementar os trabalhos de campo devido ao período pandémico que se vivia e que alterou de forma significativa os padrões de mobilidade dos residentes na área de influência do Corredor; em fevereiro / março de 2022 iniciaram-se os trabalhos de campo, mas foi necessário rever toda a oferta de transporte público nas ligações interessantes para o corredor em estudo, uma vez que se verificou que a oferta em vigor tinha sido substancialmente alterada face aos levantamentos efetuados durante a fase anterior do Estudo de procura; durante a execução dos trabalhos de campo também se verificaram alguns constrangimentos o que levou à interrupção e prolongamento dos mesmos, quer porque os operadores de campo contraíram COVID 19, quer porque os resultados que se estavam a obter nas preferências declaradas não eram coerentes com os resultados esperados, o que levou a uma redefinição das questões nestes inquéritos; nalguns segmentos de mercado prolongou-se o período de recolha de dados porque não estava a ser possível cumprir as amostras teóricas, e porque houve a necessidade de introduzir mais um posto de inquérito em TI decorrente da introdução de duas novas estações; vários dos elementos da equipa de consultores tiveram Covid no período dos trabalhos de campo.

- Parágrafo 86:

Transcrição do Relatório

Em suma, sobre se foram tomadas medidas pelo Governo para corrigir as deficiências objeto da recomendação e se foram aplicadas medidas pelas entidades adjudicantes (de procedimentos aos quais o recomendado é aplicável) que, de facto, corrigem essas deficiências:

- ⇒ *Exceções à parte, a medida legislativa tomada pelo Governo acolhe o recomendado pelo Tribunal.*
- ⇒ *A aplicação da medida pela IP só parcialmente acolhe o recomendado, devendo a decisão de contratar ser fundamentada com base em ACB específica do objeto desse contrato, que esteja atualizada e que identifique todos os riscos materiais para o investimento público a realizar.*

Esclarecimento IP

Ver resposta aos parágrafos 84 e 85.

Ponto 3.2.6 “Deficiências de Execução”

- 3.º bullet do parágrafo 141:

Transcrição do relatório:

⇒ *Contrato celebrado pela IP em 19/10/2016* ³⁶

Objeto – Empreitada de “Eletrificação da Linha do Minho entre Nine e Viana do Castelo, inclusive, incluindo Estações Técnicas”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Somafel, SA, e Mota-Engil, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 540 dias após a consignação.

Preço Contratual – 15.983.914,04 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Sem informação publicada no Portal BASE.

Execução do Contrato – Sem informação publicada no Portal BASE.

Apreciação – Em 27/12/2021 a IP remete à auditoria uma informação interna de 07/11/2019, na qual consta que o prazo de execução (540 dias entre 30/01/2017 e 24/07/2018) tinha sido objeto de uma prorrogação legal de 73 dias (até 05/10/2018) e que tinha sido aprovado o pagamento de mais 276.894,84 euros, a título de reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, nos termos do artigo 354.º do CCP. Nessa informação, o gestor do empreendimento propõe uma prorrogação legal de 207 dias (até 30/04/2019), uma prorrogação graciosa de 245 dias (até 31/12/2019) e o pagamento de 886.333,44 euros, a título de reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, nos termos do artigo 354.º do CCP, devido à segunda prorrogação legal do prazo. Como reportado, 2.338 dias após ter sido celebrado este contrato e 1.170 dias após 31/12/2019, nem estas modificações contratuais nem qualquer informação sobre a execução deste contrato estão publicadas no Portal BASE.

Esclarecimento IP:

A informação da Execução do Contrato é carregada após o fecho da Conta Final.

Ainda não foi carregada a informação porque ainda não temos acordo da Entidade Executante sobre a Conta final da Empreitada.

- 4.º bullet do parágrafo 141:

Transcrição do relatório:

⇒ *Contrato celebrado pela IP em 28/02/2019* ³⁷

Objeto – “Linha de Évora. Empreitada Geral de Construção Civil do Subtroço Évora Norte - Freixo”.

Entidades Adjudicatárias – Consórcio constituído por Comsa, SA, Fergrupo, SA, e Constructora San José, SA.

Prazo de Execução – Produção de efeitos só após a concessão de Visto pelo Tribunal de Contas e conclusão dos trabalhos no prazo de 540 dias a contar do Auto de Consignação.

Preço Contratual – 46.618.000,00 euros, aos quais acresce IVA à taxa legal. O escalonamento previsto para este encargo é de 15.663.648,00 euros no ano de 2019 e de 30.954.352,00 euros nos anos seguintes. O pagamento é efetuado de acordo com o estipulado no Caderno de Encargos.

Modificações Contratuais – Encontram-se publicadas no Portal BASE cinco modificações contratuais. Da primeira (em 29/11/2022 e publicada no dia seguinte) à quinta (em 06/03/2023 e publicada dois dias depois) perfazem mais 9.898.400,41 euros e elevam o preço a pagar para 56.516.400,41 euros (mais 21%). Da quarta modificação contratual (em 20/02/2023 e publicada dois dias depois) consta que o contrato foi objeto de quatro prorrogações de prazo de 90, 258, 67 e 210 dias, que transferiram a sua conclusão para 31/03/2023 (1.492 dias após a sua celebração).

Execução do Contrato – Sem informação publicada no Portal BASE.

Apreciação – Em 27/12/2021 a IP remete à auditoria uma informação interna de 07/07/2021, através da qual o gestor do empreendimento propõe que o prazo de execução (540 dias entre 21/01/2020 e 14/07/2021) seja objeto de uma prorrogação legal de 90 dias (até 12/10/2021) e que os encargos associados a esta prorrogação sejam apurados posteriormente. Como reportado, a primeira modificação contratual publicada no Portal BASE foi celebrada em 29/11/2022. Dessa modificação (2.ª Apostilha ao contrato para fixar o valor da indemnização relativa aos custos resultantes da 2.ª e da 3.ª prorrogações legais de prazo) consta a prévia celebração de 13 Adicionais, 3 Adendas e a 1.ª Apostilha que não estão publicados no Portal BASE.

⇒ *Quanto ao acolhimento do recomendado, a IP entregou à auditoria evidência da análise dos pedidos de prorrogação dos empreiteiros, constando destes processos parecer da fiscalização com apreciação das causas da prorrogação, parecer do gestor do empreendimentos com decisão sobre a prorrogação solicitada, cronogramas temporal e financeiro, que refletem as alterações aprovadas, bem como a documentação remetida pelo empreiteiro que fundamenta o pedido de prorrogação.*

⇒ *Por sua vez, em 23/12/2021, o ML entregou à auditoria os adicionais celebrados por via das alterações operadas nos prazos e nos custos dos contratos selecionados para exame específico, os quais não estão registados no Portal BASE, como reportado (ver 3.2.1).*

Esclarecimento IP:

Algumas modificações contratuais não foram publicitadas pelos motivos já referidos.

Contudo, a IP ao tentar publicitar os anteriores adicionais, não conseguiu, uma vez que no Portal BaseGov, a publicitação só é possível por ordem cronológica, ou seja, era necessário anular todos os carregamentos efetuados e voltar a carregar na sua ordem cronológica, Esta situação, levaria a um incumprimento com os deveres de publicitação, mesmo nos casos em que a publicitação das referidos adicionais/modificações, foi efetuada dentro do prazo legal.

É de salientar que no portal BaseGov, só aparecem seis modificações de contrato, no entanto na área de acesso reservado constam todos os relatórios de modificações listados infra.

(Anexo 8: Modif Ctº 5010023797_BASE)

Refª Cto		Data celebração	Data publicação
1º Adicional	11000171	09/09/2020	N/publ.
2º Adicional	11000277	21/12/2020	N/publ.
3º Adicional	11000383	17/05/2021	N/publ.
4º Adicional	11000446	31/08/2021	N/publ.
1ª Adenda	12000058	03/09/2021	N/publ.
5º Adicional	11000606	27/12/2021	27/12/2021
2ª Adenda	12000125	25/02/2022	N/publ.
6º Adicional	11000675	11/04/2022	12/04/2022
7º Adicional	11000741	19/05/2022	07/06/2022
8º Adicional	11000772	30/05/2022	07/06/2022
9º Adicional	11000795	22/06/2022	28/06/2022
10º Adicional	11000818	25/07/2022	26/07/2022
11º Adicional	11000855	18/08/2022	06/09/2022
3ª Adenda	12000163	09/09/2022	N/publ.
12º Adicional	11000867	09/09/2022	13/09/2022
1ª Apostilha	11000902	25/10/2022	26/10/2022
13º Adicional	11000925	25/11/2022	28/11/2022
2ª Apostilha	11000965	29/11/2022	30/11/2022
14º Adicional	11000984	11/01/2023	16/01/2023
4ª Adenda	12000177	24/01/2023	25/01/2023
15º Adicional	11001021	20/02/2023	22/02/2023
3ª Apostilha	11001038	06/03/2023	08/03/2023
16º Adicional	11001093	13/04/2023	13/04/2023

A empreitada ainda não terminou. A previsão é para junho de 2023, pelo que ainda não foi carregada a informação relativa à Conta Final que dá origem ao carregamento do Relatório Final de Obra.

Ponto 3.2.7. “Deficiências de Indicadores e Avaliação”

- Parágrafo 160:

Transcrição do relatório:

Em suma, a ACB é instrumento de planeamento suscetível de ser utilizado para determinar os desvios face às estimativas subjacentes à aprovação dos empreendimentos. O Governo criou e habilitou uma entidade para avaliar, *a posteriori*, o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos, mas não foi apresentada evidência dessa avaliação (que não é certificação).

Esclarecimento IP:

A IP reitera a sua concordância acerca da necessidade de elaboração de ACB ex post para todos os projetos que tenham ACB ex-ante, bem como a necessidade do seu enquadramento legal.

A este propósito, a IP aponta o caso da construção do Ramal da Siderurgia Nacional como exemplo de uma ACB ex post realizada. Para tal foram: atualizados os valores de investimento, os custos de gestão da infraestrutura ferroviária (CGIE) e as receitas obtidas; efetuadas reuniões com as empresas na envolvente do ramal da Siderurgia Nacional, Lusosider e Megasa, para obtenção de novas estimativas de procura; recalculados os valores dos indicadores de resultado; seguidamente foram analisadas as diferenças entre as análises ex ante e ex post e retiradas conclusões.

Em termos das principais conclusões, elencam-se as seguintes, que comprovam a grande valia do projeto: os indicadores de resultado continuam a evidenciar a viabilidade económica do projeto na análise ex-post; retirou-se à estrada cerca de 720 mil camiões entre 2009 e 2020 (média de 60 mil/ano – admitindo que cada camião transporta 25 ton); emissões de CO2 poupadas entre 2009 e 2038 na ordem das 143 mil ton CO2eq (e esta poupança pode aumentar se todos os comboios forem elétricos – considerou-se na ACB 33% não elétricos); emprego tem aumentado na siderurgia (Megasa) pois passou de cerca de 194 empregados em 2008 para quase 500 no presente e, juntando 3500 empregos indiretos entre a unidade do Seixal e a da Maia, percebe-se a importância da fábrica para a população do Seixal, da Península de Setúbal e de todo o país.

O Grupo Megasa faz parte do ranking das 500 Maiores Empresas do Distrito de Setúbal e desde 2008/2009 que se virou para a exportação, sendo difícil transportar todo o produto acabado sem a existência do comboio no complexo da Siderurgia. A Megasa produz cerca de 1M de toneladas de aço a partir da reciclagem de resíduos e é uma das principais empresas de reciclagem nacional, contribuindo para os objetivos de descarbonização do país.

Ponto 4 “Conclusões”

- Alínea a) do 2.º bullet do parágrafo 167:

Transcrição do relatório:

⇒ *No âmbito da fase de planeamento (ver 3.2.3)*

- a) Exigir uma avaliação custo-benefício (ACB) dos projetos de investimentos em obras públicas que preceda a decisão de implementação – A medida legislativa tomada pelo Governo, salvo exceções (caso dos contratos selecionados), é suscetível de acolher o recomendado. Porém, a sua aplicação pela IP só parcialmente acolheu o recomendado.*

Esclarecimento IP:

Ver resposta ao parágrafo 84.

Ponto 5 “Recomendações”

Sobre as recomendações efetuadas à IP, é de salientar que sendo a maior entidade adjudicante do país, sempre cumpriu com o princípio de legalidade e demais princípios e regras que enformam a contratação pública.

Importa referir que a IP registou sempre os contratos e adicionais /modificação no respeito pela lei, indo mais além do exigido no que concerne ao sector especial, que como já se referiu supra, sempre a IP publicitou os referidos contratos e adicionais respeitantes, não obstante as dificuldades referidas.

A IP em conjunto com o IMPIC, estão a colaborar na procura de soluções que permitam completar o registo da informação, em termos cronológicos, de forma a não comprometer o cumprimento da lei e demais princípios que aduzem a atividade da IP, bem como outras situações que possam inviabilizar a concretização efetiva do princípio da transparência que está na génese da publicitação dos contratos públicos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração Executivo

[Assinatura Qualificada] Miguel Jorge de Campos Cruz

Assinado de forma digital por [Assinatura Qualificada] Miguel Jorge de Campos Cruz
Dados: 2023.04.27 09:50:41 +01'00'

Miguel Cruz

Anexos: Conforme referido (em suporte digital).

Empreendimento de Obras Públicas - Relato de Auditoria - Audição

Ministro das Infraestruturas

Pronúncia recebida em 28/04/2023^{41 42}

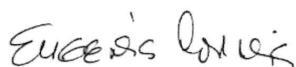
Assunto: Empreendimento de Obras Públicas - Relato de Auditoria 1/2023 da VII - Audição -
prorrogação do prazo até 28/04/2023

Em resposta à v/ mensagem de correio eletrónico de 20.04.2023, encarrega-me o Senhor Ministro das Infraestruturas de enviar a V. Exa. o contraditório às questões e recomendações remetido pela Infraestruturas de Portugal, S.A. e pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, relativo ao Ponto 172 do Capítulo V - Recomendações do Relatório de Auditoria n.º 1/2023 para os devidos efeitos.

Mais se informa que esta área governativa não possui atribuições, nem competências com pertinência para as recomendações indicadas nos Pontos 168 a 171 do Capítulo V - Recomendações do Relatório *supra* mencionado, estando tal matéria (Portal BASE) sob a alçada do Ministério da Habitação.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



(Eugénia Correia)

⁴¹ Contraditório da Infraestruturas de Portugal – Ver páginas 66 a 85.

⁴² Contraditório do Laboratório Nacional de Engenharia Civil – Ver páginas 87 a 94.

Laboratório Nacional de Engenharia Civil

EMPREENDIMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

RELATO DE AUDITORIA 1/2023 DA VII, DO TRIBUNAL DE CONTAS

MEMORANDO SOBRE O RELATO DE AUDITORIA

1. Introdução

O Tribunal de Contas (TC) emitiu, em abril de 2023, o Relato de Auditoria 1/2023, da VII, intitulado "Empreendimento de Obras Públicas". Este documento regista os resultados da auditoria realizada por aquele Tribunal ao empreendimento de obras públicas, a qual fora programada em 2019 para efetuar o seguimento das 14 recomendações por si formuladas em 2015, em auditoria de semelhante teor, as quais pareciam ter tido insuficiente acolhimento por parte do Governo e por parte das entidades adjudicantes. De uma forma sintética, o TC concluiu, em 2015, persistirem, desde a auditoria realizada em 2009, quatro problemas gerais: i) planeamento deficiente das obras públicas; ii) falta de identificação dos responsáveis pela execução das obras públicas, iii) ausência de análise custo-benefício e de controlo de custos associado ao ciclo de vida do Projeto, iv) aumento do recurso a ajustes diretos.

O objetivo da auditoria realizada pelo TC, a que reporta o relato em análise, foi *"verificar se foram corrigidas as deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas e responsáveis por derrapagem de prazos e custos"*. Assim, em concretização deste objetivo, o TC, através desta auditoria, analisou o grau de acolhimento que cada recomendação teve por parte do Governo – no estabelecimento de medidas que corrijam as deficiências apontadas mas também por parte de duas grandes entidades públicas adjudicantes – a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP) e o Metropolitano de Lisboa, E.P.E (ML), por terem sido objeto de auditoria em 2009 sobre derrapagens em obras públicas –, das quais foram selecionados, de cada entidade, dois contratos de empreitada de obras públicas, celebrados entre 18/09/2018 e 14/04/2022, no valor total de 167 M€, para exame específico. A informação pública registada no Portal BASE sobre os procedimentos de contratação foi também objeto de análise geral por parte do TC nesta auditoria.

O presente memorando procede a uma análise ao Relato do TC, registando algumas considerações suscitadas pela leitura deste Relato, focando-se nas recomendações que, pela temática envolvida, poderão contar com o eventual contributo e o envolvimento do LNEC na correção de deficiências apontadas. Estas deficiências estão, portanto, relacionadas com medidas que se encontram direcionadas ao Governo (em particular no âmbito do Ministério das Infraestruturas e do Ministério da Habitação), para serem tomadas por este ou com a participação de entidades por si tuteladas, como poderá ser o caso do LNEC.

2. Apreciação geral do Relato e possíveis contributos do LNEC

O Relato de Auditoria aborda aspetos considerados críticos na contratação e na execução de empreendimentos públicos de construção, que já vêm a ser apontados pelo TC, pelo menos de uma forma sistemática, desde 2009. A análise desses aspetos encontra-se organizada segundo as epígrafes "Derrapagens por controlar" e "Deficiências por corrigir", envolvendo informações prestadas pelo Governo, pelo IMPIC, pela IP, pelo ML e pelo LNEC (este apenas sobre o ProNIC).

Sob a epígrafe de "Deficiências por corrigir", o TC identificou e concluiu, na presente auditoria, que as recomendações efetuadas em 2015 foram parcialmente acolhidas, através de medidas tomadas pelo Governo, mormente através da publicação do Código dos Contratos Públicos (CCP), em 2008, e das sucessivas alterações nele introduzidas. Porém, foram ainda reveladas algumas deficiências persistentes na realização de empreendimentos públicos de construção, que se elencam de seguida. Para cada uma dessas deficiências, é identificado o possível contributo que o LNEC poderá vir a ter no âmbito da sua mitigação ou resolução, cuja proposta se apresenta na sequência da análise de cada deficiência apontada pelo TC e do conhecimento das áreas de competência detidas pelo LNEC.

A) No âmbito do planeamento dos empreendimentos públicos de construção

i) Avaliação custo-benefício (ACB)

- A exigência do TC de ser efetuada uma avaliação custo-benefício (ACB), que anteceda e que suporte as decisões dos investimentos, foi considerada ter sido parcialmente atingida, considerando as alterações legislativas introduzidas no CCP, através do D.L. n.º 111-B/2017, que tomaram obrigatória aquela avaliação, em contratos de valor superior a 5 M€, não obstante as exceções de aplicabilidade definidas na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.
- Uma ACB é composta por duas partes: i) a análise financeira, que inclui os fluxos financeiros do investimento, os custos de gestão da infraestrutura, os proveitos da exploração, as fontes de financiamento e a análise do cash-flow para a análise da viabilidade financeira, e ii) a análise económica, que incorpora os benefícios económicos para toda a sociedade, avaliando a contribuição do Projeto para o bem-estar económico de uma região ou de um país, considerando os custos ou benefícios sociais e ambientais, como por exemplo o impacto do Projeto no tempo de viagem, nos acidentes, na poluição, nas alterações climáticas. Um documento considerado de referência para se proceder a uma ACB é o "Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects – Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020" (European Commission, December 2014), complementado pelo documento "Economic Appraisal Vademecum 2021-2027 – General Principles and Sector Applications" (European Commission, September 2021).
- Possíveis contributos do LNEC. Embora uma ACB integre diversos domínios de saber, considera-se que o LNEC, pelas competências que detém, poderá contribuir para a concretização deste objetivo, prestando assessorias avançadas em áreas específicas, por exemplo de custeio ou de identificação de externalidades, em empreendimentos de elevada complexidade, dimensão e relevância.

ii) Programação de custos e prazos que inclua todo o ciclo de vida

- A exigência do TC de ser efetuada, para cada empreendimento de construção, em sede do seu planeamento, uma programação de custos e prazos que inclua todo o ciclo de vida, foi considerada suscetível de ter sido acolhida pelo Governo, atendendo especialmente às alterações efetuadas ao CCP, através do disposto nos n.os 7 a IO do artigo 75.º republicado pelo DL n.º 11-B/2017. Com estas alterações, o governo não tornou, porém, obrigatório considerar o ciclo de vida do empreendimento, mas antes estabeleceu um regime facultativo, conforme refere o TC.
- O LNEC considera, porém, que a opção adotada pelo legislador em não tornar obrigatória no CCP a determinação e avaliação dos custos de ciclo de vida de um empreendimento, afigura-se ter sido correta e prudente, uma vez que ainda não existe no meio técnico nacional muita informação disponível para o efeito, nem estão constituídas bases de dados credíveis aptas a serem utilizadas. Assim, tendo sido dada importância ao assunto e definidas as condições em que os custos de ciclo de vida devem ser estabelecidos e avaliados num empreendimento de construção, não se obrigou que tivessem sempre de o ser, dado talvez a pouca eficácia a que tal medida conduziria.
- Possíveis contributos do LNEC: Para poder auxiliar o meio técnico nacional na determinação dos custos de ciclo de vida, o LNEC, através de programas de investigação que tem em curso, poderá identificar e publicar, para cada trabalho de construção e solução construtiva, os custos de ciclo de vida, distribuídos pelas suas parcelas de investimento inicial, de manutenção, de exploração e de desconstrução. Esta investigação já foi iniciada, com o foco em trabalhos de construção de edifícios, podendo ser alargada a outras tipologias de obras.

B) No âmbito dos projetos de execução

i) Cumprimento das disposições sobre a elaboração de projetos

- Esta deficiência apontada pelo TC não se encontra dirigida, de forma imediata, a nenhuma área na qual o LNEC possa ter uma intervenção direta.

ii) Estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto de execução

- O TC considerou apenas parcialmente acolhido o recomendado, uma vez que o regime aplicável à revisão de projeto ainda não se encontra publicado, apesar de as entidades auditadas terem realizado revisões de projeto nos seus empreendimentos.
- Apesar de a revisão do projeto de execução se encontrar consagrada no CCP, nos casos aplicáveis (em obras de categoria iii ou superior, ou em obras cujo preço base seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior), esta obrigatoriedade só produz efeitos a partir da entrada em vigor do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução, o que ainda não se verificou, tornando inviável a obrigatoriedade daquela revisão de projeto.
- Possíveis contributos do LNEC: O projeto de diploma que estabelece o regime aplicável à revisão do projeto de execução já se encontrará elaborado, tendo sido outrora objeto de consulta a diversas entidades. No âmbito das suas competências, o LNEC está disponível para dar contributos e parecer para a elaboração desse documento, ajudando a concretizar o desiderato do legislador de se proceder, com caráter obrigatório, à revisão de projeto no tipo de obras identificado, sabendo-se ser esta atividade de revisão essencial para a qualidade do projeto e para diminuir a incidência de desvios de prazos e de custos nos empreendimentos de construção.

iii) Definir as condições objetivas para a contratação de seguros de projeto

- O TC identifica que esta recomendação se encontra por acolher, no que ao estabelecimento das condições do seguro de responsabilidade civil diz respeito, com impacto nos seguros de responsabilidade civil extracontratual dos técnicos responsáveis pela coordenação, elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra pública e particular e pela direção de obra, nos termos definidos na Lei n.º 31/2009, de 3 de julho. Estas condições carecem de publicação de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das obras públicas e particulares e da atividade seguradora, nos termos definidos na mesma Lei.
- Possíveis contributos do LNEC: No âmbito das suas competências, o LNEC está disponível para dar contributos e parecer sobre o projeto de portaria que estabelece as condições daquele seguro de responsabilidade civil.

C) No âmbito da contratação dos empreendimentos públicos de construção

i) Minutas contratuais de referência

- O TC identifica que esta recomendação se encontra por acolher, porquanto considera que o Governo não tomou medidas para o efeito. Persiste, assim, a necessidade de serem publicadas minutas contratuais tipo, com "clausulado transparente e equitativamente penalizador para ambas as partes contratantes de obras públicas".
- Segundo o relato do TC, seria publicada até ao final de 2022 uma portaria para aprovar o modelo de caderno de encargos de empreitadas de obras públicas, embora tal ainda não tenha sucedido.

Trata-se da atualização da Portaria n.º 959/2009, de 21 de agosto, que aprova o formulário de caderno de encargos relativo a contratos de empreitadas de obras públicas, isto é, que contém as cláusulas gerais de um caderno de encargos de um procedimento de formação de um contrato de empreitada de obra pública – as cláusulas de natureza jurídica. O projeto desta portaria foi já objeto de auscultação preliminar a várias entidades, de entre as quais o LNEC, embora se desconheça a última versão deste documento. Importa atualizá-la tendo em atenção as alterações ocorridas no CCP desde 2009, mas também complementá-la com conteúdos que melhor objetivem as responsabilidades de cada interveniente, por exemplo em empreitadas de conceção-construção.

- Ainda segundo informação prestada no início de 2022 pelo Governo, estaria para breve a publicação do Portal BASE e no Portal do IMPIC de cadernos de encargos tipo para aquisição de bens e serviços, o que também ainda não se concretizou. Estas minutas contratuais são igualmente relevantes para o universo das obras públicas, pois podem enquadrar, por exemplo, os contratos de elaboração de projeto, de revisão de projeto, de gestão e de fiscalização de obras e de coordenação de segurança e saúde.
- O TC alude ainda à Lei Orgânica do IMPIC, publicada em 2015, dando especial relevo a competências que passaram a estar reforçadas naquele instituto, como seja a regulação dos contratos públicos, visando a elaboração de minutas de programas de concurso, de cadernos de encargos e de contratos, a divulgar no Portal BASE, bem como Códigos de Boas Práticas relacionadas com a contratação pública. Sobre tal, o TC faz notar que não são identificadas publicações de minutas de cadernos de encargos no Portal Base.
- Apesar de não terem sido publicadas as minutas contratuais tipo requeridas pelo TC, o Tribunal reconhece que as entidades auditadas (IP e ML) previram regimes sancionatórios nos procedimentos selecionados para exame específico.
- Possíveis contributos do LNEC: No âmbito das suas competências, o LNEC está disponível para continuar a dar contributos e parecer sobre o projeto de atualização da Portaria n.º 959/2009, de 21 de agosto, podendo articular-se, para o efeito, de uma forma mais efetiva com o IMPIC. Poderá igualmente colaborar com o IMPIC na redação de outros clausulados tipo, assim como na produção de minutas de programas de concurso, de cadernos de encargos e de contratos que sejam relevantes para o universo da execução de obras públicas.

ii) Critérios objetivos de avaliação de propostas

- A deficiência apontada pelo TC, que vinha do Relato de 2025, tinha a ver com a necessidade de serem definidos critérios objetivos de avaliação de propostas, com particular enfoque no preço. Foram introduzidas, entretanto, algumas alterações ao CCP, através do D.L. n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, designadamente nos artigos 74.º e 75.º, que foram de encontro às preocupações do TC, tendo assim concluído ter sido acolhido pelo Governo e recolhida evidência da sua aplicação pelas entidades auditadas.

iii) Consulta ao mercado a mais de uma entidade, em ajustes diretos

- O TC considera que *"a consulta a mais do que uma entidade é uma boa prática de contratação pública, por promover a concorrência"*. Recomendou ao Governo, em 2015, instituir como boa prática de gestão, em sede de ajustes diretos, a consulta ao mercado a mais do que uma entidade, consagrando como excecional o seu afastamento.
- As alterações ao CCP, ocorridas em 2017, que desdobraram o ajuste direto em dois procedimentos distintos – a Consulta Prévia, com convite a 3 ou mais entidades, e o novo Ajuste Direto, com convite a uma entidade – vieram de encontro à recomendação do TC.

D) No âmbito da realização dos empreendimentos públicos de construção

i) Instituir a figura de Gestor de Empreendimento

- O TC recomendou ao Governo, em 2015, na sequência do já recomendado em 2009, ser instituída a *“figura do Gestor do Empreendimento, ou figura semelhante, que seja responsável pela execução da obra durante todo o seu ciclo de vida, desde a conceção à receção, nomeadamente pelas decisões com impactos nos desvios físicos e financeiros nas obras públicas”*. A alteração legislativa que foi introduzida no CCP em 2017, pela redação do artigo 290.º-A, referente ao Gestor do Contrato, acolheu, na opinião do TC, parcialmente a sua recomendação, por a figura do Gestor do Contrato então criada ter *“competências atribuídas suscetíveis de suprir as deficiências em causa”*. Complementa o TC, referido que *“Este gestor [Gestor do Contrato] tem, por regra, funções de acompanhamento do contrato na fase de execução, não abrangendo a conceção, nem a contratação, nem a fase após a receção das obras, mas a lei prevê que possa ter funções de execução do contrato, por delegação de competências, para aplicação de medidas corretivas dos desvios, defeitos ou outras anomalias que detete na execução do contrato”*.
 - A consideração, na opinião do TC, de que o Gestor do Contrato não abrange a conceção de um empreendimento afigura-se, contudo, não ser correta, dado ter de ser nomeado, igualmente para o contrato de elaboração de projeto, um gestor de contrato, que irá acompanhar a sua execução, portanto a elaboração do projeto. Relativamente ao não acompanhamento da contratação, igualmente se afigura ser uma apreciação não totalmente correta, pois um Gestor do Contrato pode (e em nosso entender deve) ser nomeado logo no início de um procedimento concursal, participando e acompanhando assim todo o processo de formação do contrato.
 - No entanto, reconhece-se que um "Gestor de Empreendimento" tem um alcance superior ao do "Gestor do Contrato" ou Gestores dos Contratos, pois à partida está garantido o acompanhamento pela mesma entidade de todas as atividades do empreendimento, podendo estender-se a todo o ciclo de vida, podendo haver assim maior garantia de que os objetivos iniciais traçados para o empreendimento são acompanhados, verificados e, espera-se, cumpridos, dado haver um acompanhamento único, permanente e desde o início do empreendimento.
 - Possíveis contributos do LNEC. Perspetivando-se ainda a necessidade de implementar a figura do "Gestor de Empreendimento", nos empreendimentos de obras públicas, o LNEC poderá contribuir para a densificação das funções atribuídas a esse gestor, em cada fase do ciclo de vida do empreendimento e na sua totalidade, assim como dos processos a que tal atividade se deve subordinar. Esta densificação poderá seguir o Guia internacional de Gestão de Projetos PMBok, com as devidas adaptações para a realidade nacional, na sequência de trabalhos já realizados. A generalização da aplicação da metodologia de certificação de empreendimentos de construção da Marca de Qualidade LNEC (MQ/LNEC) aos grandes empreendimentos públicos poderá também contribuir para atingir o objetivo definido pelo TC, adaptando aquela metodologia, impondo-a desde a primeira fase do ciclo de vida e estendendo-a para além do momento de receção dos empreendimentos.
- ii) Elaboração de um novo plano de trabalhos e respetivo cronograma financeiro, aquando de cada pedido de alteração de prazo contratual de execução de uma empreitada
- Esta recomendação do TC foi atendida na opinião do Governo, ao ser aditado ao CCP o artigo 361.º-A (Plano de pagamentos), por via da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, o que mereceu acolhimento por parte do TC.
 - O TC registou, contudo, que *“as omissões de contratos e de modificações contratuais celebrados pelas entidades auditadas” (IP e ML) “lesam a função essencial do Portal [BASE]: centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização”*.

E) No âmbito da existência de indicadores físicos e financeiros e da avaliação económico-financeira e social dos empreendimentos públicos de construção

i) Medidas para recolha de indicadores físicos e financeiros de cada obra

- A recomendação do TC para desenvolver medidas para a recolha de indicadores físicos (quantidades) e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) relativos a cada obra ainda se encontra por acolher. É mencionada, contudo, uma boa prática da IP, que tem em aplicação o "Sistema Geral de Rubricas" (SGR) aplicável aos trabalhos de infraestruturas ferroviárias e rodoviárias, que permite recolher informação de referência para a elaboração dos mapas de quantidades de trabalho dos projetos de execução, uniformizando igualmente os trabalhos mais frequentes das várias especialidades técnicas que integram esses projetos, e permitindo monitorizar a evolução dos preços ao longo do tempo, registando os preços de todas as propostas apresentadas a concurso.
- Possíveis contributos do LNEC: A recolha de indicadores físicos e financeiros, por cada tipo de obra, constitui um objetivo do LNEC de longa data, percebendo que constitui uma informação essencial para a execução dos empreendimentos de construção, desde os estudos iniciais de viabilidade técnica e económica, o planeamento, a definição de estimativas de custos e de quantidades, assim como para a atividade de monitorização e controlo dessa execução. A disponibilização de indicadores deste tipo só é possível se houver um sistema centralizador da informação proveniente dos procedimentos concursais adotados (e.g., orçamentos de cada empreitada e características principais da empreitada) e da execução final das obras (e.g., conta final de cada empreitada), no que às empreitadas diz respeito. O ProNIC, *Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção*, tem este objetivo, tendo já tal sido concretizado nas obras da Parque Escolar às quais foi aplicada esta ferramenta informática. Estando atualmente o ProNIC a ser atualizado e esperando-se vir a ser aplicado a um grande universo de obras públicas, o LNEC poderá satisfazer esta recomendação do TC, por recurso à informação a ser registada futuramente no ProNIC, disponibilizando ao meio técnico indicadores físicos e financeiros relevantes por cada tipo de obra.

ii) Concluir e implementar o ProNIC

- O TC tinha recomendado, em 2015, ser concluído e implementado o ProNIC, suscetível de acolher o recomendado para a recolha de indicadores físicos e financeiros sobre cada obra. Da análise efetuada, o TC conclui que "o Governo não acolheu o recomendado pelo Tribunal, não tendo concluído o desenvolvimento do ProNIC nem iniciado o desenvolvimento da plataforma anunciada para o substituir". Descreve, para tal, um de informações que foram prestadas, para o efeito, pelo Governo, pelo IMPIC e pelo LNEC.
- Possíveis contributos do LNEC: Apesar de a apreciação do TC ser correta, o ProNIC tem tido desenvolvimentos recentes, que não se encontram retratados nas informações que constam do Relato do TC. No âmbito do projeto mobilizador REV@Construction, a aplicação informática está a ser profundamente reformulada, estando concluída para breve, com o término do projeto, que acontecerá em junho de 2023. Estão também a ser atualizadas as especificações técnicas e os articulados dos trabalhos que compõem o ProNIC, de modo que a ferramenta informática possa ser aplicada às obras de habitação a serem promovidas pelo IHRU no âmbito do PRR. Assim, desta forma e com este enquadramento, espera-se que o ProNIC possa passar a ser utilizado e aplicado aos empreendimentos de obras públicas, começando pela área da habitação e alargando-se a outras áreas. Por último, assinala-se que o novo dinamismo do ProNIC tem contado com o interesse e o impulso dado pelo Ministério da Habitação, assim como com o apoio institucional do IMPIC, que é a entidade sua proprietária.

iii) Prever a exigência de uma certificação sobre o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos

- Esta recomendação do TC, de 2015, reiterava uma já formulada em 2009, estipulando dever "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 provada de reconhecido mérito". Considera o TC ser de interesse público efetuar, em cada empreendimento público, uma avaliação dos impactos económico-financeiros e sociais da sua execução e uso, tendo presente os impactos estimados e planeados, devendo conduzir essa avaliação a uma certificação.
- É referido, no Relato do TC, que o Decreto Regulamentar n.º 8/2018, que cria o CSOP, define que cabe àquele Conselho Superior "emitir parecer de carácter técnico, económico e financeiro sobre os projetos que venham a ser submetidos à sua apreciação por imposição legal ou pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas, por sua iniciativa ou a pedido de outros membros do Governo", assim como pronunciar-se sobre a "avaliação dos resultados alcançados e a identificação de eventuais desvios aos resultados pretendidos após a execução dos projetos". Estas atribuições do CSOP parecem integrar-se nos objetivos da recomendação do TC, embora este Tribunal registre que apesar de o Governo ter criado e habilitado "uma entidade para avaliar, a posteriori, o impacto económico-financeiro e social dos empreendimentos, não foi apresentada evidência dessa avaliação (que não é certificação)". Considerou, assim, só ter sido parcialmente acolhida a recomendação.
- Possíveis contributos do LNEC: Pelas competências já atribuídas ao CSOP, caberá a esta entidade desenvolver atividade que responda à recomendação do TC, pelo menos ao nível da avaliação requerida e sobretudo no que se refere aos grandes empreendimentos. Não obstante, parece também que caberá às entidades públicas contratantes fazê-lo, ao nível dos investimentos públicos realizados, e principalmente sob a perspetiva de se foram alcançados os objetivos económicos e sociais que terão motivado a realização do empreendimento, assim como sob o ponto de vista do desempenho financeiro. Já a certificação do impacto económico-financeiro e social, aludida na recomendação do TC, parece encerrar um desafio de maior dificuldade de concretização, pois carece do estabelecimento de um método. Porém, julga-se que, neste âmbito, o LNEC poderá ter alguma contribuição, através do estabelecimento de um método de avaliação do desempenho técnico, económico e social dos empreendimentos, cuja investigação de base se encontra em curso no LNEC, em parceria com o IST.

3. Considerações finais

Atendendo às “deficiências por corrigir” elencadas pelo TC no Relato de Auditoria 1/2023 da VII, considera-se que, em grande parte delas, o LNEC poderá desenvolver conteúdos técnicos relevantes para serem atingidos os objetivos traçados pelo TC, habilitando o Governo a publicar conteúdos legislativos que possam ser generalizados e aplicados à execução de empreendimentos de construção.

Nesta contribuição do LNEC para a correção, por parte do Governo, das deficiências persistentes apontadas pelo TC, considera-se relevante a boa articulação com o IMPIC, assim como o envolvimento e auscultação de outros atores relevantes no setor da construção para a produção de conteúdos legislativos e de guias e documentos orientadores de referência. A codificação da construção, através da elaboração do tão almejado Código Técnico da Edificação (ou Código Técnico da Construção), cujo processo está a dar os primeiros passos, com a participação do LNEC na definição do modelo a seguir, poderá também constituir o veículo para a resolução das deficiências apontadas.

Lisboa, LNEC, 25 de abril de 2023.

António Manuel G. M. Cabaço

Empreendimento de Obras Públicas - Relato de Auditoria - Audição

Ministra da Habitação

Pronúncia recebida em 08/05/2023

Na sequência da comunicação endereçada a este Ministério, por correio eletrónico do passado dia 28 de abril, vimos pelo presente exercer o direito ao contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, relativamente às recomendações dirigidas ao Governo constantes do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 1/23 da VII, subordinado ao tema “*Empreendimento de Obras Públicas*”.

Recomendação constante do ponto 168: “*Assegurar o exercício efetivo da função essencial do Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE)*”

Com esta recomendação, o Tribunal de Contas pretende que o Governo centralize a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual, onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos. Para o efeito, são requisitos legais dessa informação: percutibilidade, operabilidade, compreensibilidade e robustez.

Relativamente a este ponto, e tendo em conta que o Portal BASE já disponibiliza toda a informação relevante e necessária sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual, possibilitando deste modo aos cidadãos fazerem o acompanhamento e a monitorização da formação e execução desses mesmos contratos, sem prejuízo das melhorias e atualizações que periodicamente são introduzidas no Portal Base.

De resto, o Portal BASE tem realizado atualizações referentes às alterações legislativas do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, incluindo informação adicional pública por diversos filtros (por exemplo, medidas especiais de contratação pública) e, mais recentemente, através da ferramenta de “*Power BI*”, na produção de indicadores e estatísticas.

Recomendação constante do ponto 169: “*Assumir a responsabilidade do Estado de informar devidamente os cidadãos sobre a economia, a eficácia e a eficiência da despesa com o empreendimento de obras públicas, incluindo, na informação pública do Portal BASE, a mensuração rigorosa da derrapagem de custos e prazos*”

Quanto a este ponto, cumpre apenas referir que as modificações objetivas, nas quais se incluem as alterações de preços e prazos aos contratos públicos, são publicadas no Portal BASE, pelo que, à semelhança do que se referiu supra, também constitui informação disponível aos cidadãos, sendo, inclusive, condição de eficácia da referida modificação contratual (artigo 315.º do CCP).

Nestes termos, qualquer cidadão tem acesso à informação referente ao contrato público celebrado e às alterações/modificações operadas no mesmo.

Recomendação constante do ponto 170: “*Promover a correção das deficiências que persistem no empreendimento de obras públicas e que concorrem para a derrapagem de prazos e custos*”

- i. Determinar o registo e a publicitação no Portal Base de informação tempestiva sobre a execução dos contratos para empreendimento de obras públicas com periodicidade anual

No quadro legislativo atual, a Portaria n.º 57/2018 de 26 de fevereiro, na sua redação atual, no número 3 do seu artigo 11.º, prevê a comunicação do relatório sumário anual, destinado a empreitadas de obras públicas, cujo preço contratual seja superior a 500.000,00 € e cuja execução se prolongue por mais de um ano.

Está em estudo a implementação de um alerta às entidades adjudicantes, que promovam a introdução do relatório em causa.

ii. Instituir a verificação do cumprimento das disposições aplicáveis à elaboração dos projetos

Em sede de execução contratual, as entidades adjudicantes têm promovido a verificação do cumprimento das disposições aplicáveis à elaboração dos projetos.

Importa, ainda, referir que já se encontra em consulta às entidades a revisão da Portaria n.º 701H/2008, de 29 de julho.

iii. Estabelecer o regime aplicável à revisão de projeto de execução

iv. Definir as condições objetivas para a contratação de seguros de projeto

v. Disponibilizar minutas contratuais de referência (resultante das melhores práticas)

Em relação a estes pontos, de referir que estão em desenvolvimento os estudos com vista à elaboração das respetivas portarias.

vi. Garantir a recolha de indicadores físicos e financeiros (preços unitários por tipo de trabalho) sobre cada obra, para melhorar a sua avaliação e o planeamento de obras subsequentes.

Quanto a este ponto, importa referir que, constatando os benefícios na recolha de indicadores físicos e financeiros, foi retomada a implementação do Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção (ProNIC), prevendo-se a realização de um projeto piloto que amplie a utilização desta plataforma informática a outras entidades públicas, além da Parque Escolar.

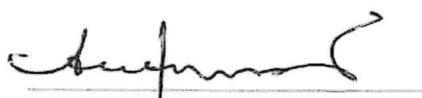
O referido projeto pretende identificar o modelo de gestão e exploração do ProNIC, que preveja a inclusão deste, de forma faseada, nos procedimentos de contratação pública eletrónica de empreitadas, subempreitadas e de concessões de obras públicas.

vii. Assegurar que a aplicação do princípio da concorrência é extensiva ao procedimento de ajuste direto através da consulta ao mercado

Em relação a este ponto, o Governo encontra-se a estudar, através do IMPIC, formas de disponibilizar e publicitar medidas que configurem boas práticas de gestão, atento o quadro legal existente.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



(António Gil Leitão)