

# CONTROLO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

---

Auditoria ao Município de Valongo

---

Proc. n.º 2012/186/A3/395

*Relatório n.º 2014/1906*

*Dezembro de 2014*

i n o v a ç ã o  
i n t e g r i d a d e  
f i a b i l i d a d e

<b>FICHA TÉCNICA</b>	
<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Valongo
<b>FUNDAMENTO</b>	Plano de Atividades da IGF
<b>ÂMBITO</b>	Quinquénio 2009-2013
<b>OBJETIVOS</b>	<p>Objetivo geral: avaliar a gestão das empreitadas de obras públicas municipais, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, com um especial enfoque nos seguintes aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Procedimentos pré-contratuais adotados e execução dos contratos;</li> <li>✓ Desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira das empreitadas;</li> <li>✓ Controlo físico dos trabalhos; e</li> <li>✓ Análise dos custos médios unitários das empreitadas analisadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	<p>A execução da auditoria foi orientada pelas metodologias de análise adotadas pela IGF, assentando, basicamente, nos seguintes procedimentos de auditoria: levantamento inicial dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos relevantes; análise do sistema de controlo interno instituído; realização de testes de conformidade e substantivos, direcionados, particularmente, para os processos de empreitadas de obras públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Os principais referenciais de análise considerados foram, fundamentalmente, o quadro legal e contratual; o sistema de controlo interno; as boas práticas; e o histórico de custos das obras executadas no município.</li> <li>✓ As técnicas de auditoria utilizadas consistiram, essencialmente, na análise documental, na validação dos aspetos ligados à fundamentação e execução física dos trabalhos (normais, a mais e não previstos), no tratamento e análise de dados contabilísticos e outra informação relevante relativa a cada empreitada e na realização de entrevistas informais.</li> </ul>
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi assegurado o procedimento de contraditório formal, através do envio do projecto de relatório à Entidade auditada, cuja resposta foi recebida na IGF em novembro de 2014.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	Março de 2012 a junho de 2012 e abril de 2014 a outubro de 2014

<b>DIREÇÃO</b>	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE Belmiro Morais <b>Execução:</b> CdE Rui Ribeiro

**Nota:** Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.  
Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

**PARECER:**

*Destaco, no âmbito da auditoria às empreitadas de obras públicas adjudicadas pelo Município de Valongo, entre 2009-2013, no montante global de M€ 24, um conjunto de insuficiências que deverão ser corrigidas pela entidade, de acordo com as recomendações formuladas.*

*À consideração superior.*

O CdE/DO,

Assinado de forma digital por  
BELMIRO AUGUSTO MORAIS  
Dados: 2015.08.18 12:36:02 +01'00'

**DESPACHO:**

Submeto o presente relatório à consideração de S. E. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento com o meu acordo, designadamente quanto às propostas constantes de fls 61 (pontos 4.1. e 4.2.).

(Por delegação de competências do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, nos termos da alínea b) do n.º 6 do Despacho n.º 6147/2015, de 25 de maio).

Subinspetora-Geral  
ANA PAULA PEREIRA  
COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
2015.09.16 16:10:29  
+01'00'

Relatório n.º 2014/1906

Processo n.º 2012/186/A3/395

**CONTROLO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**  
**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VALONGO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Tendo em conta as evidências obtidas (**vd. Anexos I a XXII**), a análise e avaliação das mesmas (**vd. Cap. 2**) e os resultados do procedimento de contraditório (**vd. Anexos XXIII e XXIV**), os principais resultados desta auditoria são, em síntese, os seguintes:

1.1. No quinquénio 2009/2013, a **despesa com empreitadas de obras públicas representou 78%** das **despesas de capital** e **30%** da **despesa total** do Município.

Empreitadas de obras públicas representaram 78% da despesa de capital

1.2. No mesmo período, foram efetuadas 127 adjudicações, no montante global de **M€ 24,1**, dos quais **21,5%** (**referentes a 9% daquele número**), foram-no na sequência de **concurso público** e os restantes **78,5%**, **por ajuste direto**, a que correspondem, neste último caso, M€ 18,9. Deste valor, cerca de M€ 13,3 respeitam a 16 ajustes diretos ao abrigo de regimes excecionais.

127 empreitadas adjudicadas, no valor de M€ 24, das quais 78,5% por ajuste direto

1.3. Num universo de 127 adjudicações a 37 empresas, **60** contratos (47%), no montante de M€ 17,8, equivalentes a **74% do total**, foram efetuadas a **10 empresas** (27%).

Concentração em 10 empresas de 47% das empreitadas, representando 74% do valor total adjudicado

1.4. **Dos 115 ajustes diretos** a 30 empresas, **63,5%** desse número e **74,5% do valor adjudicado** foram concentrados em **10 empresas**, das quais **7** estão entre as **10 referidas no item anterior**.

Concentração dos ajustes diretos em 10 empresas

1.5. No conjunto das 126 obras concluídas verificaram-se **trabalhos a mais ou imprevistos** em 8 e **trabalhos de suprimento** de erros e omissões em 2 delas, **cujos montantes representam respetivamente 1,22% e 0,50% do valor total das respetivas adjudicações**.

Trabalhos a mais ou imprevistos e de suprimento de erros e omissões anulados por trabalhos a menos

1.6. **Registaram-se trabalhos a menos em 31%** (39) **das referidas obras**, no montante total de m€428 (1,81%), que anularam a ultrapassagem total de custos, originando, inclusive, um saldo positivo de 0,09%.

1.5. As 7 empreitadas analisadas registaram **desvios no prazo da sua execução física que variaram entre 103% e 1 413% do prazo contratual**, no caso das obras precedidas de

Desvios significativos nos prazos de

concurso público, e entre **20% e 137%**, nas obras realizadas por ajuste direto (regime excecional), sem que esses desvios estejam justificados.

- 1.6.** No que respeita à **execução financeira dessas empreitadas**, à data da conclusão contratual, apenas estavam faturados trabalhos entre 53% e 89% do valor contratual de cada empreitada.
- 1.7.** **Em nenhuma das 7 empreitadas analisadas, precedidas de concurso público ou ajuste direto, foi respeitado o prazo de pagamento contratual** (60 dias de calendário), registando-se desvios que variaram entre 85 e 741 dias.
- Em consequência desses atrasos, **a autarquia pagou juros de mora**, que representam, nalguns casos, cerca de 12% do valor contratual, **totalizando aproximadamente m€ 326.**
- 1.8.** Devido aos atrasos de pagamento, **o MV vê a sua posição negocial enfraquecida na exigência do cumprimento dos prazos contratuais pelos empreiteiros**, optando frequentemente por conceder prorrogações de prazo ou permitir suspensões parciais das obras, sem aplicar as multas contratuais previstas por incumprimento dos planos de trabalhos contratuais.
- 1.9.** No conjunto dos **16 procedimentos de ajuste direto excecional**, no valor de M€ 13,3, **4 empreiteiros, num conjunto de 24, concentraram 47% dos convites efetuados** e cerca de 62% do valor adjudicado (M€ 8,2)
- 1.10.** **A indicação das entidades a consultar** (que variou entre 3 e 5) **foi efetuada pelos Serviços, em vez de o ser pela entidade competente para contratar** (a partir de listagem mais ampla fornecida pelos Serviços).
- 1.11.** **Nas 7 empreitadas de maior dimensão** (M€ 0,95 a M€ 2,0), **apenas foram convidadas 3 entidades, gerando poupanças quase insignificantes** relativamente ao preço base (0,06% a 1,23%).

execução física e na execução financeira das empreitadas adjudicadas por concurso público

Pagamento de m€ 326 juros de mora por incumprimento do prazo contratual em 7 empreitadas

Concentração de 47% dos convites para ajustes diretos excecionais em 4 entidades, a quem foram adjudicados M€ 8,2

A seleção das entidades a convidar não foi feita pela entidade competente para contratar

Poupanças irrelevantes, face aos preços base, nas empreitadas precedidas de ajuste direto

- 1.12.** Pelo contrário, **nas 6 empreitadas de média dimensão** (M€0,39 a M€0,72), **em que os convites foram estendidos a 5 entidades** (em vez de 3), **as poupanças aumentaram muito significativamente, atingindo valores de 2,8% a 19,9%, do respetivo preço base.**
- 1.13.** Nos **4 ajustes diretos excecionais analisados, as obras foram adjudicadas por valores quase coincidentes com os preços base respetivos**, com poupanças muito pouco relevantes, da ordem dos 0,5%, nos 3 casos em que foram convidadas apenas 3 e sempre as mesmas entidades, e de 2,8%, na única situação em que foram convidadas 5 entidades.
- 1.14.** **O critério utilizado pela autarquia, para efeitos de verificação do impedimento em convidar o mesmo empreiteiro** - o da subcategoria do alvará de empreiteiros de obras públicas exigido para a realização dos trabalhos predominantes - **retira, em nosso entender, grande parte da utilidade à norma legal, por se tratar de um critério demasiado restritivo.**
- 1.15.** De acordo com este critério, **o impedimento não foi respeitado em relação a dois empreiteiros, de que resultou a realização de despesas ilegais no montante de m€ 628.**
- 1.16.** **Foram celebrados com 3 empresas, que tinham o mesmo objeto social e os mesmos sócios**, num universo de 7 entidades adjudicatárias, 10 dos 11 contratos, cujo objeto era a execução de instalações elétricas.
- 1.17.** **O custo médio unitário da requalificação e ampliação de 2 edifícios analisados excedeu**, num dos casos, **em cerca de 11% o limite máximo** relativo a obras idênticas realizadas entre 2009 e 2011 **e, no outro caso, esse custo situou-se dentro da média dos custos dessas obras.**
- 1.18.** **No primeiro desses casos**, o custo da requalificação e ampliação de uma escola (€1.127/m<sup>2</sup>) atingiu praticamente o dobro do custo de requalificação e ampliação de uma outra escola (€608/m<sup>2</sup>), em função dos materiais e soluções adotadas, apesar de estarmos perante obras de dimensões e

excepcional, em que foram consultadas apenas 3 entidades

Utilização de critério demasiado restritivo

Adjudicação de contratos a 2 entidades em situação de impedimento: m€ 628 de despesas ilegais

Concentração em 3 empresas, com os mesmos sócios, de 10 contratos com idêntico objeto

Adoção de solução construtiva mais cara, em cerca de 100%, relativamente a obra idêntica



qualidade arquitetónica e funcional semelhantes.

**1.19.** Por sua vez, **o custo médio unitário de 24 obras de vias analisadas registou valores díspares** relativamente aos valores mínimos e máximos anteriormente registados, **já que, nuns casos ficou aquém e noutros além, respetivamente, desses valores.**

**1.20.** Ao nível do **sistema de controlo interno** importa salientar, nomeadamente, **as seguintes fragilidades:**

- ✓ **A inexistência de qualquer base de dados** que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de empreendimentos semelhantes;
- ✓ **A inexistência de manuais de procedimentos sobre contratação pública**, bem como de norma de controlo interno tendo como objeto as fases e procedimentos dos processos de empreitada;
- ✓ **A inexistência de normas sobre a organização dos processos administrativos** e a falta de numeração sequencial das folhas de alguns processos de empreitadas;
- ✓ **A falta de rotação de trabalhadores** no exercício da mesma atividade;
- ✓ **O convite sistemático das mesmas entidades**, algumas delas pertencentes aos mesmos sócios, em vez de se diversificarem as entidades consultadas, e a não consideração destas últimas como uma única entidade para efeitos do impedimento legal em convidar a mesma entidade;
- ✓ **A falta de definição de procedimentos e de nomeação de responsáveis pela verificação da boa execução das obras**, dentro dos prazos de garantia dos contratos, **e pela gestão e acionamento das garantias prestadas;**
- ✓ **A guarda das garantias bancárias nos processos de obras**, o que facilita o seu extravio e dificulta o apuramento de responsabilidades nesta situação;
- ✓ **A utilização de critério demasiado restritivo para efeitos do impedimento legal em convidar a mesma entidade**, nos termos do CCP;
- ✓ **A falta de uma base de dados**, devidamente

Inconsistência do  
custo médio nas  
obras de vias

Fragilidades do  
sistema de  
controlo interno

organizada e atualizada, **de empreiteiros**, por tipo de obras, **com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados.**

- 1.21.** A autarquia local exerceu o direito de contraditório, registando-se divergências de natureza técnica entre a IGF e a entidade auditada relativamente às conclusões constantes dos itens 3.29 e 3.31, bem como às recomendações 3. H) e J) deste relatório.

## ÍNDICE

LISTA DE FIGURAS .....	9
1 INTRODUÇÃO .....	10
1.1 FUNDAMENTO.....	10
1.2 OBJETIVOS.....	10
1.3 ÂMBITO .....	10
1.3.1 FUNCIONAL .....	10
1.3.2 TEMPORAL .....	10
1.4 METODOLOGIA .....	11
1.4.1 FASES .....	11
1.4.2 CRITÉRIOS.....	12
1.4.3 TÉCNICAS .....	12
1.5 CONDICIONALISMOS .....	12
1.6 CONTRADITÓRIO .....	12
2 RESULTADOS DA AÇÃO .....	14
2.1 CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....	14
2.1.1 PESO FINANCEIRO .....	14
2.1.2 UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES .....	14
2.1.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.....	15
2.1.4 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS .....	16
2.1.5 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE OBRAS .....	20
2.1.6 EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA .....	22
2.1.7 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS .....	22
2.2 CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS .....	23
2.2.1 EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO .....	23
2.2.2 EMPREITADAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO .....	27
2.3 RAZOABILIDADE DOS CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS .....	44
2.3.1 SISTEMA DE INFORMAÇÃO .....	44
2.3.2 CUSTOS MÉDIOS UNITÁRIOS DOS VÁRIOS TIPOS DE OBRAS MUNICIPAIS .....	44
2.3.3 CUSTOS MÉDIOS UNITÁRIOS DAS OBRAS INCLUÍDAS NA AMOSTRA .....	46
2.3.4 QUALIDADE DA DESPESA – ESCOLA DO BARREIRO Vs ESCOLA DE SAMPAIO .....	48
2.4 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	49
3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	51
4 PROPOSTAS .....	61
LISTA DE ANEXOS.....	62

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMV</b>	Câmara Municipal de Valongo
<b>DFRH</b>	Divisão de Finanças e Recursos Humanos
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DMQV</b>	Departamento de Ambiente e Qualidade de Vida
<b>DOM</b>	Divisão de Obras Municipais
<b>DOMT</b>	Departamento de Obras Municipais e Transportes
<b>DPOM</b>	Divisão de Projetos e Obras Municipais
<b>DTOA</b>	Divisão de Transportes e Oficinas Auto
<b>DVAT</b>	Divisão de Vias, Arruamentos e Trânsito
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>MV</b>	Município de Valongo
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>SAA</b>	Secção de Apoio Administrativo

## LISTA DE FIGURAS

### QUADROS

Quadro 1 - Amostra das empreitadas por procedimento .....	11
Quadro 2 - Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (2009/2011) – Valores Faturados .....	14
Quadro 3 - Processos de Obras Públicas (2009/2013) .....	15
Quadro 4 - Adjudicações por tipo de procedimento (2009/2013) .....	16
Quadro 5 - Adjudicações por empreiteiro (2009/2013) .....	17
Quadro 6 - Adjudicações por ajuste direto, por empreiteiro (2009/2013) .....	18
Quadro 7 - Adjudicações por ajuste direto excecional, por empreiteiro (2009/2013) ...	19
Quadro 8 - Adjudicações por ajuste direto (CCP), por empreiteiro (2009/2013) .....	20
Quadro 9 - Adjudicações por tipo de obra (2009/2013) .....	21
Quadro 10 - Estado das obras adjudicadas entre 2009 e 2013 .....	22
Quadro 11 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos (2009/2013) .....	22
Quadro 12 - Concursos públicos analisados (2009/2013) .....	23
Quadro 13 – Estimativa orçamental Vs. Preço base .....	24
Quadro 14 – Fatores e subfatores .....	24
Quadro 15 - Amostra das empreitadas adjudicadas por ajuste direto .....	27
Quadro 16 – Entidades convidadas vs Nº de convites .....	28
Quadro 17 – Nº de entidades convidadas vs Poupanças .....	29
Quadro 18 – Ajustes diretos excecionais analisados .....	30
Quadro 19 – Ajustes diretos analisados (2009/2011) .....	37
Quadro 20 - Custos unitários de 2 obras da amostra adjudicadas pela DOM .....	46
Quadro 21 - Custos unitários de 24 obras da amostra adjudicadas pela DVAT .....	47

### GRÁFICOS

Gráfico 1- Distribuição do valor das adjudicações por procedimento .....	15
Gráfico 2 - Distribuição do valor das adjudicações por tipo de obra (2009/2013) .....	21

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 FUNDAMENTO

A presente auditoria enquadra-se no controlo da contratação pública, na Administração Local Autárquica, e encontra-se prevista no **Plano de Atividades** (PA) da Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

### 1.2 OBJETIVOS

A realização desta auditoria visou o seguinte **objetivo geral**: avaliar a gestão das empreitadas de obras públicas municipais, na perspetiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira dos recursos públicos envolvidos, com um especial enfoque nos seguintes aspetos:

- ✓ Procedimentos pré-contratuais adotados e execução dos contratos;
- ✓ Desvios na execução física (prazos e trabalhos) e financeira das empreitadas;
- ✓ Controlo físico dos trabalhos; e
- ✓ Análise dos custos médios unitários das empreitadas analisadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários de obras municipais do mesmo tipo.

### 1.3 ÂMBITO

#### 1.3.1 FUNCIONAL

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Valongo (MV), abrangendo em particular a Divisão de Obras Municipais (DOM) e a Divisão de Vias, Arruamentos e Trânsito (DVAT), ambas do Departamento de Obras Municipais e Transportes (DOMT), que tem a seu cargo o lançamento e controlo da execução física e financeira das empreitadas de obras públicas.

#### 1.3.2 TEMPORAL

O período temporal abrangido pela ação reportou-se, inicialmente, ao período de jan/2009 a dez/2011. Porém, em virtude da auditoria ter sido interrompida em meados de 2012 e retomada apenas em abril de 2014, aquele período foi alargado até dez/2013, tendo em vista garantir a atualidade dos dados analisados e das situações reportadas.

## 1.4 METODOLOGIA

### 1.4.1 FASES

a) **A fase de planeamento** implicou, nomeadamente, o levantamento do universo a auditar e a análise preliminar do sistema de controlo interno, incluindo a identificação dos procedimentos utilizados e dos respetivos intervenientes, bem como a seleção da amostra.

A definição desta obedeceu à conjugação dos seguintes critérios: materialidade, desvios face ao previsto e análise de risco.

**A amostra, em termos de valor, representou 32,7%** das adjudicações de empreitadas de obras públicas promovidas pelo DOMT no quinquénio analisado (2009/2013), **dos quais 12,7% respeitam a 3 concursos públicos e 20% a 39 ajustes diretos, num conjunto de 127 processos de obras**, conforme quadro seguinte:

**Quadro 1** - Amostra das empreitadas por procedimento  
(Valores em €, S/IVA)

Procedimento	Nº Adjudicações	%	Valor Adjudicação	%
<b>Concurso público</b>	<b>3</b>	<b>2,4%</b>	<b>3.056.000,00</b>	<b>12,7%</b>
<b>Ajuste direto excepcional</b>	<b>4</b>	<b>3,1%</b>	<b>1.994.010,56</b>	<b>8,3%</b>
<b>Ajuste direto</b>	<b>35</b>	<b>27,6%</b>	<b>2.821.260,23</b>	<b>11,7%</b>
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>33,1%</b>	<b>7.871.270,79</b>	<b>32,7%</b>
<b>Universo 2009/2013</b>	<b>127</b>	<b>100,0%</b>	<b>24.086.502,27</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

b) **A fase de execução da ação** obedeceu, com os adequados ajustamentos, ao programa de trabalho e à metodologia definidos no Guião para Controlo das Empreitadas de Obras Públicas das Autarquias Locais<sup>1</sup>, com especial incidência nos seguintes aspetos:

- ✓ Verificação da aplicação dos princípios da legalidade, da transparência e da concorrência na fase pré-contratual;
- ✓ Quantificação e análise dos trabalhos a mais e dos devidos a erros e omissões do projeto da obra;
- ✓ Análise dos desvios no prazo de execução das empreitadas e do seu impacto financeiro na conta da empreitada, nomeadamente em termos de revisões de preços;

<sup>1</sup> A que se refere a Informação n.º 1827/2010 da IGF.

- ✓ Evidência da fiscalização das obras;
- ✓ Controlo físico, por amostragem, dos trabalhos executados (normais e a mais);
- ✓ Análise da fundamentação do recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais;
- ✓ Limitação legal aos convites ao mesmo empreiteiro, no âmbito do ajuste direto sem recurso a critérios materiais; e
- ✓ Análise dos custos médios unitários das obras selecionadas, por comparação com o histórico dos custos médios unitários dos vários tipos de obras municipais, realizadas no último quadriénio.

#### **1.4.2 CRITÉRIOS**

Os principais critérios/referenciais de análise tidos em conta no âmbito da presente ação foram os seguintes:

- ✓ Quadro legal e contratual;
- ✓ Sistema de controlo interno;
- ✓ As boas práticas; e
- ✓ O histórico de custos das obras executadas no município.

#### **1.4.3 TÉCNICAS**

No desenvolvimento desta ação foram utilizadas, basicamente, as seguintes técnicas:

- ✓ Análise documental, incluindo as peças de cada contrato de empreitada;
- ✓ Validação dos aspetos ligados à fundamentação e execução física dos trabalhos (normais, a menos, a mais previstos e não previstos);
- ✓ Tratamento e análise de dados contabilísticos e outra informação relevante relativa a cada empreitada; e
- ✓ Realização de entrevistas informais.

#### **1.5 CONDICIONALISMOS**

A execução da ação abrangeu o triénio anterior (2009/2011), tendo-se procedido, posteriormente, à atualização até final de 2013 dos dados previamente recolhidos .

É de salientar positivamente a boa colaboração prestada à equipa de auditores pelos eleitos e serviços municipais, nomeadamente quanto à satisfação da informação referente a 2012 e 2013.

#### **1.6 CONTRADITÓRIO**

Para além do contraditório informal, assegurado, sempre que possível, no decurso dos procedimentos de auditoria, o projeto de relatório foi submetido a contraditório formal da



autarquia local e algumas matérias foram também objeto de contraditório pessoal, em cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/87, de 26 de agosto.

O direito de contraditório da entidade auditada foi exercido nos termos constantes do documento integrado no processo como **Anexo XXIII** "Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada" e a análise dessa resposta consta do **Anexo XXIV** "Procedimento de Contraditório Formal - Análise da Resposta da Entidade Auditada".

*(vd. Anexos XXIII e XXIV)*

De acordo com essa análise, apesar dos esclarecimentos e argumentos apresentados pela autarquia no contraditório relativamente a algumas matérias, não vimos razões para alterar as conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, conforme é evidenciado no Anexo XXIV e nos respetivos itens deste relatório, sem prejuízo de alguns ajustamentos pontuais no texto deste relatório e dos respetivos documentos de suporte, em função dos esclarecimentos prestados pela autarquia local.

## 2 RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

#### 2.1.1 PESO FINANCEIRO

No quinquénio 2009/2013, o peso da despesa com empreitadas de obras públicas foi de **78% do total das despesas de capital** e de **30% da despesa total do município**, conforme Quadro seguinte:

**Quadro 2** - Peso da despesa com empreitadas de obras públicas (2009/2011) – Valores Faturados  
(Valores em €)

Despesa municipal	2009	2010	2011	2012	2013	Quinquénio 2009/2013
Empreitadas	27.811.537,00	26.631.823,61	18.026.049,63	8.037.441,66	8.020.284,03	<b>88.527.135,93</b>
Despesa de capital	32.715.795,94	31.579.861,53	22.579.049,63	13.274.301,33	13.626.516,49	<b>113.775.524,92</b>
Despesa total	67.030.560,74	66.386.591,45	60.158.518,99	49.591.977,09	50.424.266,16	<b>293.591.914,43</b>
<b>Peso das empreitadas na Despesa de Capital</b>	85,01%	84,33%	79,84%	60,55%	58,86%	<b>77,81%</b>
<b>Peso das empreitadas na Despesa Total</b>	41,49%	40,12%	29,96%	16,21%	15,91%	<b>30,15%</b>

Fonte: DFRH - Divisão de Finanças e Recursos Humanos

Neste quadro é possível constatar uma quebra muito acentuada da despesa com empreitadas nos últimos cinco anos, ao passar de valores da ordem dos M€28, em 2009, para M€18, em 2011, e para M€8, em 2013.

Ou seja, **entre 2009 e 2013**, a despesa com empreitadas registou uma **quebra de cerca de 71%**.

#### 2.1.2 UNIVERSO DAS ADJUDICAÇÕES

No mesmo período (**2009/2013**), de acordo com a listagem fornecida pelos Serviços da autarquia, o MV efetuou **127 adjudicações**, no valor total de aproximadamente **M€ 24,1**, referentes a empreitadas de obras públicas, conforme Quadro seguinte:

**Quadro 3** - Processos de Obras Públicas (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Ano	Nº Adj	%	Valor	%
2009	83	65,4%	20.208.166,18	83,9%
2010	20	15,7%	1.661.567,01	6,9%
2011	12	9,4%	928.046,16	3,9%
2012	1	0,8%	4.899,90	0,0%
2013	11	8,7%	1.283.823,02	5,3%
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>100,0%</b>	<b>24.086.502,27</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

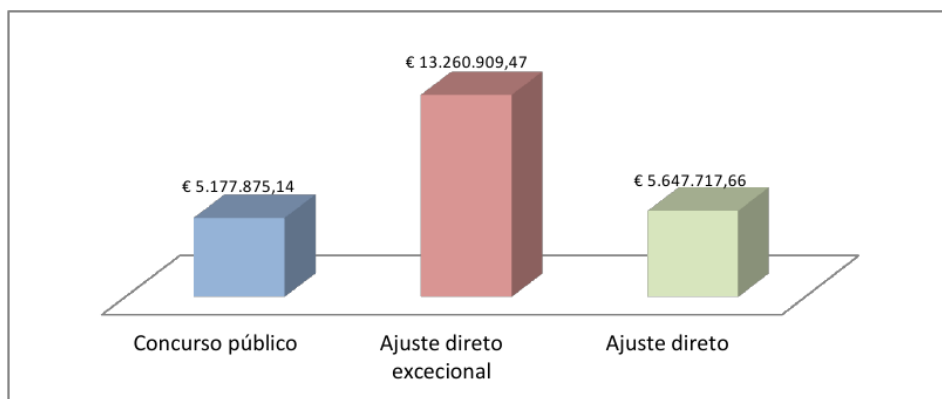
A análise do Quadro revela que, no quinquénio em análise, o número de processos e o respetivo valor decresceu drasticamente de 2009 para 2010, até atingir mínimos em 2012, recuperando ligeiramente em 2013.

No mesmo período, o número de processos variou entre um máximo de 83, em 2009, e 1, em 2012, e a despesa total autorizada entre M€ 20 e 4,9m€, nos mesmos anos.

### 2.1.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Do total da despesa adjudicada (**M€ 24,1**), **M€ 5,2** foram precedidos de **concurso público** e **M€ 18,9** de **ajuste direto**, conforme evidenciado no gráfico seguinte, o que corresponde, respetivamente a 21,5% e 78,5%.

**Gráfico 1** - Distribuição do valor das adjudicações por procedimento (2009/2013)



Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

Importa, contudo, salientar que dos M€ 18,9 adjudicados por ajuste direto, **M€ 13,3**, ou seja **70%**, **respeitam a 16 ajustes diretos excecionais** adotados na celebração de contratos destinados à modernização do parque escolar, no âmbito das medidas

excepcionais de contratação pública estabelecidas no DL n.º 34/2009, de 6/Fev, designadamente no n.º 2 do seu art. 1.º.

Em suma, a **maior parte da despesa com empreitadas** (M€ 13,3, correspondente a 55%) **foi adjudicada no âmbito dos referidos 16 ajustes diretos excepcionais**, ao abrigo do DL n.º 34/2009, de 6/fev, promovidos pela então Divisão de Obras Municipais do Município.

Em termos do número de procedimentos, conforme é revelado no Quadro seguinte, **9%** das adjudicações foram efetuadas por concurso público, e **91%** por ajuste direto, o que se traduz nos seguintes **valores médios das adjudicações por tipo de procedimento** utilizado:

- m€ 431, no concurso público;
- m€ 829, no ajuste direto excecional; e
- m€ 57, no ajuste direto.

**Quadro 4** - Adjudicações por tipo de procedimento (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Procedimento	Nº Adj	%	Valor	%	Valor/Adj
Concurso público	12	9%	5.177.875,14	21,5%	431.489,60
Ajuste direto excecional	16	13%	13.260.909,47	55,1%	828.806,84
Ajuste direto	99	78%	5.647.717,66	23,4%	57.047,65
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>100%</b>	<b>24.086.502,27</b>	<b>100%</b>	<b>189.657,50</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

#### 2.1.4 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR EMPREITEIROS

Das **127 adjudicações** efetuadas a **37 empresas distintas**, no valor de cerca de **M€ 24,1**, **47%** do seu número (60 adjudicações) e **74% do valor adjudicado** (M€ 17,8) foram efetuadas às **10 primeiras empresas** do Quadro seguinte:

**Quadro 5** - Adjudicações por empreiteiro (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Empreiteiro	N.º Adj.	%	Valor	%
1	13	10,24%	4.015.766,56	16,67%
2	4	3,15%	3.902.382,44	16,20%
3	6	4,72%	2.597.082,40	10,78%
4	12	9,45%	1.524.577,09	6,33%
5	5	3,94%	1.330.239,20	5,52%
6	2	1,57%	1.191.930,94	4,95%
7	1	0,79%	979.965,86	4,07%
8	6	4,72%	864.096,20	3,59%
9	1	0,79%	814.860,13	3,38%
10	10	7,87%	574.128,50	2,38%
11	5	3,94%	556.049,72	2,31%
12	4	3,15%	476.551,11	1,98%
13	2	1,57%	469.219,01	1,95%
14	8	6,30%	451.299,75	1,87%
15	3	2,36%	432.941,30	1,80%
16	1	0,79%	412.460,61	1,71%
17	1	0,79%	366.295,63	1,52%
18	6	4,72%	333.050,31	1,38%
19	2	1,57%	332.399,47	1,38%
20	1	0,79%	323.869,40	1,34%
21	4	3,15%	284.714,04	1,18%
22	4	3,15%	233.149,20	0,97%
23	1	0,79%	198.711,55	0,82%
24	1	0,79%	197.971,30	0,82%
25	4	3,15%	188.051,79	0,78%
26	2	1,57%	147.788,81	0,61%
27	1	0,79%	146.756,62	0,61%
28	4	3,15%	144.110,00	0,60%
29	1	0,79%	129.999,00	0,54%
30	2	1,57%	126.495,00	0,53%
31	1	0,79%	103.548,20	0,43%
32	2	1,57%	62.777,50	0,26%
33	2	1,57%	55.560,40	0,23%
34	1	0,79%	48.300,00	0,20%
35	2	1,57%	41.340,00	0,17%
36	1	0,79%	23.163,33	0,10%
37	1	0,79%	4.899,90	0,02%
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>100,00%</b>	<b>24.086.502,27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

Destes 37 empreiteiros, salienta-se que:

- A empresa "C. S. S. S. S." é a que possui o maior volume (em valor) de obras adjudicadas, com 16,7% do valor total das adjudicações, bem como o maior n.º de obras lançadas no quadriénio em análise, com 10,2% do total das adjudicações (13 obras);
- Depois desta, as empresas "C. S. S. S. S." são as que possuem o maior valor de obras adjudicadas, com 16,2% e 10,8% do valor total das adjudicações, respetivamente, embora tenham apenas executado 4 e 6 obras, cada uma;

- As empresas " " são as que mais se aproximam da " " em n.º total de obras adjudicadas (12 e 9), embora o seu valor seja significativamente inferior, correspondendo a 6,3% e 2,4% do valor total das adjudicações, respetivamente.

#### 2.1.4.1 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR AJUSTE DIRETO

Das **115 adjudicações** efetuadas por ajuste direto a **30 empresas distintas**, no valor de cerca de **MC 18,9**, **63,5% do seu número** (73 adjudicações) e **74,5% do valor adjudicado** (M€ 14,1) foram efetuadas às **10 primeiras** empresas do Quadro infra, das quais **7 estão entre as 10 referidas no item anterior**:

Quadro 6 - Adjudicações por ajuste direto, por empreiteiro (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Empreiteiro	N.º Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
1	12	10,43%	2.223.724,54	11,76%	185.310,38
2	12	10,43%	1.524.577,09	8,06%	127.048,09
3	10	8,70%	574.128,50	3,04%	57.412,85
4	8	6,96%	451.299,75	2,39%	56.412,47
5	6	5,22%	333.050,31	1,76%	55.508,39
6	6	5,22%	2.597.082,40	13,73%	432.847,07
7	6	5,22%	864.096,20	4,57%	144.016,03
8	5	4,35%	1.330.239,20	7,04%	266.047,84
9	4	3,48%	284.714,04	1,51%	71.178,51
10	4	3,48%	3.902.382,44	20,64%	975.595,61
11	4	3,48%	188.051,79	0,99%	47.012,95
12	4	3,48%	144.110,00	0,76%	36.027,50
13	4	3,48%	233.149,20	1,23%	58.287,30
14	4	3,48%	205.247,80	1,09%	51.311,95
15	3	2,61%	432.941,30	2,29%	144.313,77
16	2	1,74%	1.191.930,94	6,30%	595.965,47
17	2	1,74%	469.219,01	2,48%	234.609,51
18	2	1,74%	55.560,40	0,29%	27.780,20
19	2	1,74%	126.495,00	0,67%	63.247,50
20	2	1,74%	62.777,50	0,33%	31.388,75
21	2	1,74%	147.788,81	0,78%	73.894,41
22	2	1,74%	88.088,00	0,47%	44.044,00
23	2	1,74%	41.340,00	0,22%	20.670,00
24	1	0,87%	129.999,00	0,69%	129.999,00
25	1	0,87%	103.548,20	0,55%	103.548,20
26	1	0,87%	979.965,86	5,18%	979.965,86
27	1	0,87%	23.163,33	0,12%	23.163,33
28	1	0,87%	146.756,62	0,78%	146.756,62
29	1	0,87%	48.300,00	0,26%	48.300,00
30	1	0,87%	4.899,90	0,03%	4.899,90
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.908.627,13</b>	<b>100,00%</b>	<b>164.422,84</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

Destes 30 empreiteiros salienta-se que:

- A empresa " " e a " " são as que possuem o maior número de obras adjudicadas por ajuste direto, com 12 cada, seguidas da " ",

com 10, da "L.º 10/2009", com 8, e da "L.º 10/2009", da "L.º 10/2009" e da "L.º 10/2009", todas com 6;

- A empresa "L.º 10/2009" é a que possui o maior valor de obras adjudicadas por ajuste direto, com 20,6% do valor total das adjudicações realizadas através deste procedimento, seguida da "L.º 10/2009", com 13,7%, da "L.º 10/2009", com 11,8%, e da "L.º 10/2009", com 8,1%.
- Estas empresas foram, portanto, as que receberam as maiores preferências do MV, na adjudicação de empreitadas por ajuste direto.

#### 2.1.4.2 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE AJUSTE DIRETO

Já foi atrás referido que, dos M€ 18,9 adjudicados por ajuste direto, **M€ 13,3**, respeitam a **16 ajustes diretos excepcionais** adotados no âmbito do art. 1.º, n.º 2, do DL n.º 34/2009, de 6/Fev, descritos no quadro seguinte:

**Quadro 7** - Adjudicações por ajuste direto excecional, por empreiteiro (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Empreiteiro	N.º Adj.	%	Valor	%
1	4	25,00%	1.994.010,56	15,04%
2	3	18,75%	3.898.557,79	29,40%
3	2	12,50%	1.191.930,94	8,99%
4	2	12,50%	1.166.840,41	8,80%
5	2	12,50%	2.464.705,38	18,59%
6	1	6,25%	339.994,42	2,56%
7	1	6,25%	979.965,86	7,39%
8	1	6,25%	1.224.904,11	9,24%
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100,00%</b>	<b>13.260.909,47</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

Os restantes **M€5,6** adjudicados por ajuste direto, concernem a **99 ajustes diretos promovidos no âmbito do CCP**, indicados no quadro infra:

**Quadro 8** - Adjudicações por ajuste direto (CCP), por empreiteiro (2009/2013)

*(Valores em €, S/IVA)*

Empreiteiro	N.º Adj.	%	Valor	%
1	11	11,11%	299.672,98	5,31%
2	10	10,10%	574.128,50	10,17%
3	8	8,08%	229.713,98	4,07%
4	8	8,08%	451.299,75	7,99%
5	6	6,06%	333.050,31	5,90%
6	6	6,06%	864.096,20	15,30%
7	4	4,04%	284.714,04	5,04%
8	4	4,04%	132.377,02	2,34%
9	4	4,04%	188.051,79	3,33%
10	4	4,04%	144.110,00	2,55%
11	4	4,04%	233.149,20	4,13%
12	4	4,04%	205.247,80	3,63%
13	3	3,03%	163.398,79	2,89%
14	3	3,03%	432.941,30	7,67%
15	2	2,02%	55.560,40	0,98%
16	2	2,02%	126.495,00	2,24%
17	2	2,02%	62.777,50	1,11%
18	2	2,02%	147.788,81	2,62%
19	2	2,02%	88.088,00	1,56%
20	2	2,02%	41.340,00	0,73%
21	1	1,01%	129.999,00	2,30%
22	1	1,01%	129.224,59	2,29%
23	1	1,01%	103.548,20	1,83%
24	1	1,01%	3.824,65	0,07%
25	1	1,01%	23.163,33	0,41%
26	1	1,01%	146.756,62	2,60%
27	1	1,01%	48.300,00	0,86%
28	1	1,01%	4.899,99	0,09%
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.647.717,75</b>	<b>100,00%</b>

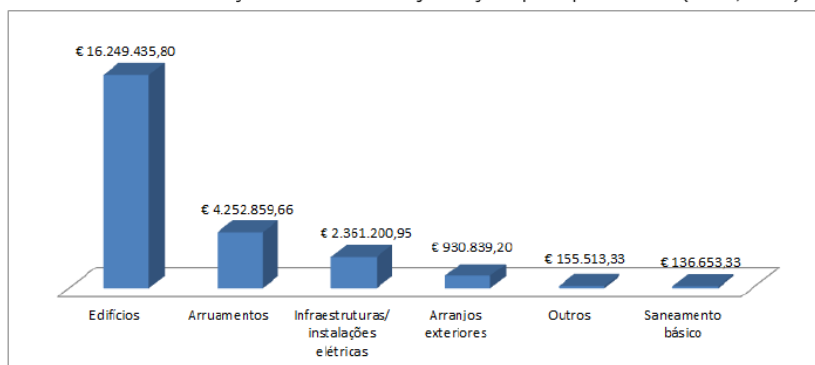
Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

### 2.1.5 DISTRIBUIÇÃO DAS ADJUDICAÇÕES POR TIPO DE OBRAS

Os **MC24,1** de obras adjudicadas foram repartidos por **MC 16,2**, para edifícios, **MC4,3** para arruamentos, **MC2,4** para infraestruturas/instalações elétricas, **MC0,93** para arranjos exteriores, **MC0,14** para saneamento básico e **MC0,16** para outros trabalhos, conforme evidenciado no gráfico seguinte, o que corresponde, respetivamente a 67,5%, 18%, 10%, 0,6% e 0,6%.



**Gráfico 2** - Distribuição do valor das adjudicações por tipo de obra (2009/2013)



Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT.

Em termos do número de adjudicações, conforme é revelado no Quadro seguinte, **40%** das adjudicações são relativas a arruamentos, **34%** a edifícios, **11%** a infraestruturas/instalações elétricas, **8%** a outros, **4%** a arranjos exteriores e **3%** a saneamento básico, **o que se traduz nos seguintes valores médios das adjudicações por tipo de obra:**

- € 378.000, por obra de edifícios;
- € 186.000, por obra de arranjos exteriores;
- € 169.000, por obra de infraestruturas/instalações elétricas;
- € 83.000, por obra de arruamentos;
- € 34.000, por obra de saneamento básico; e
- € 16.000, por outros trabalhos.

**Quadro 9** - Adjudicações por tipo de obra (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Tipo de obra	N.º Adj.	%	Valor	%	Valor/Adj.
Edifícios	43	33,9%	16.249.435,80	67,5%	377.893,86
Arruamentos	51	40,2%	4.252.859,66	17,7%	83.389,41
Infra-estruturas/instalações elétricas	14	11,0%	2.361.200,95	9,8%	168.657,21
Arranjos exteriores	5	3,9%	930.839,20	3,9%	186.167,84
Outros	10	7,9%	155.513,33	0,6%	15.551,33
Saneamento básico	4	3,1%	136.653,33	0,6%	34.163,33
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>100,0%</b>	<b>24.086.502,27</b>	<b>100,0%</b>	<b>189.657,50</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT

Neste conjunto, importa **realçar**, por um lado, o peso preponderante dos **edifícios**, quer ao nível do valor adjudicado (67,% do valor total das adjudicações), quer no respeito ao número de adjudicações, e, por outro, o peso significativo das

**infraestruturas/instalações elétricas** que, logo a seguir aos arruamentos, atinge os valores mais elevados, em ambas as vertentes (Valor e nº de adjudicações).

## 2.1.6 EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

### 2.1.6.1 TRABALHOS A MAIS E A MENOS

Das 127 obras adjudicadas entre 2009 e 2013, 126 encontram-se concluídas e 1 viu ser anulada a adjudicação, conforme Quadro seguinte:

Quadro 10 - Estado das obras adjudicadas entre 2009 e 2013

(Valores em €, S/IVA)

Estado da obra	Adjudicações		
	N.º	Valor	%
Concluída	126	23.674.041,66	98,29%
Anulada	1	412.460,61	1,71%
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>24.086.502,27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT

No conjunto das 126 obras concluídas verificaram-se **trabalhos a mais ou imprevistos** em 8, no montante total de **m€ 289**, erros e omissões em 2, no montante de **m€ 118**, que representam **1,2%** e **0,5%** do valor total contratual das referidas adjudicações, e **trabalhos a menos** em 39 empreitadas, correspondentes a **1,81%** do referido valor, conforme Quadro seguinte:

Quadro 11 - Processos de obras concluídas com trabalhos a mais e a menos (2009/2013)

(Valores em €, S/IVA)

Estado da obra	Valor contratual	Valor Final dos Trabalhos								Total
		Contratuais	A Mais	%	Erros e Omissões	%	A Menos	%	Revisão de Preços	
Concluída	23.674.041,66	23.245.753,68	289.251,47	1,22%	117.782,12	0,50%	428.287,98	1,81%	489.361,02	<b>24.142.148,29</b>
Nº Adjudicações	126	126	8		2		39		53	

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT

## 2.1.7 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS

No MV, até ao final de 2013, o lançamento, gestão e fiscalização das obras municipais foram essencialmente realizados pelo Departamento de Obras Municipais e Transportes (DOMT) e, apenas muito pontualmente, pelo Departamento de Ambiente e Qualidade de Vida (DMQV)<sup>2</sup>.

O DOMT compreendia a Divisão de Obras Municipais (DOM), a Divisão de Transportes e Oficinas Auto (DIOA) e a Divisão de Vias, Arruamentos e Trânsito (DVAT), competindo-

<sup>2</sup> O DMQV apenas promoveu 3 empreitadas, no valor total de €120.310,40, no período compreendido entre 2009 e 2013.

lhe a promoção e acompanhamento das obras municipais de edifícios, arruamentos e arranjos exteriores, entre outras atribuições.

Assim, consoante o tipo de obra, a gestão das empreitadas municipais foi realizada da seguinte forma:

- ✓ Os procedimentos de lançamento, gestão e fiscalização das obras de execução, conservação e manutenção de edifícios municipais foram promovidos pela DOM;
- ✓ Os procedimentos de lançamento, gestão e fiscalização das obras de execução, conservação e manutenção de vias e espaços públicos municipais foram promovidos pela DVAT;
- ✓ O apoio administrativo a ambas as divisões era assegurado pela Secção de Apoio Administrativo (SAA).

Finalmente, refira-se que nos júris dos procedimentos, nomeados pela Câmara, participaram, geralmente, o diretor do DOMT, os chefes da DOM e do DVAT e apenas alguns dos técnicos superiores mais experientes, dessas mesmas divisões.

Em 30/nov/2013, entrou em vigor o novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais que extinguiu o DOMT e concentrou as anteriores DOM e DVAT numa nova divisão – a Divisão de Projetos e Obras Municipais (DPOM),.

## **2.2 CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS**

### **2.2.1 EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO**

#### **2.2.1.1 PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL**

A análise incidiu sobre as empreitadas constantes do Quadro infra, adjudicadas na sequência de 3 concursos públicos, que representam 25% dos concursos públicos promovidos pelo DOMT no quinquénio analisado (2009/2013) e 48,5% do respetivo valor total adjudicado<sup>3</sup>.

**Quadro 12** - Concursos públicos analisados (2009/2013)

Obra	Designação	Adjudicatário	Adjudicação		Legis.
			Data	Valor	
1	Complexo Desportivo da Outrela - Valongo		23-09-2009	€ 1.792.042,02	CCP
2	Const. e Pavim.-Ermesinde - Reabilitação do Viaduto da Rua da Igreja		09-07-2010	€ 366.295,63	CCP
3	Const. e Pavim.-Ermesinde - Requalificação da Ribeira da Gandra - 2ª. Fase		16-08-2010	€ 350.801,92	CCP
<b>Total</b>				<b>€ 2.509.139,57</b>	

Fonte: Listagem de empreitadas de obras públicas, fornecida pelo DOMT

<sup>3</sup> No quinquénio analisado (2009/2013) foram realizados apenas 12 concursos públicos, cujo valor total de adjudicações atingiu €5.177.875,14.

O resumo dos aspetos relacionados com os procedimentos contratuais e que foram analisados consta do **Anexo I**, sendo de salientar o seguinte:

- a) O **preço base** de cada um dos três concursos teve como referência o valor total da estimativa orçamental que acompanha o respetivo projeto de execução.

**Quadro 13** – Estimativa orçamental Vs. Preço base

Obra	Designação	Projetista	Estimativa orçamental	Preço base
1	Complexo Desportivo da Outrela - Valongo		€ 2.143.080,84	€ 2.142.000,00
2	Const. e Pavim.-Ermesinde - Reabilitação do Viaduto da Rua da Igreja		€ 493.867,08	€ 494.000,00
3	Const. e Pavim.-Ermesinde - Requalificação da Ribeira da Gandra - 2ª. Fase		€ 423.376,60	€ 420.000,00
	<b>Total</b>		<b>€ 3.060.324,52</b>	<b>€ 3.056.000,00</b>

Fonte: Memórias descritivas dos projetos de execução, fornecidas pelo DOMT.

- b) Todas as obras foram adjudicadas por valores abaixo do preço base, isto é, com poupanças muito significativas, variáveis entre um mínimo de 16,3% (Obra 1) e um máximo de 25,9% (Obra 2).
- c) Por sua vez, o **prazo de execução** de cada empreitada foi estabelecido pela Divisão da DVAT, tendo em conta a dimensão, a complexidade e a especificidade de cada obra.
- d) O **critério de adjudicação** utilizado nos 3 concursos, no âmbito do CCP, foi o da "Proposta economicamente mais vantajosa".

Os fatores utilizados na densificação do critério de adjudicação da "Proposta economicamente mais vantajosa" foram o "Preço" e a "Valia Técnica", a que acresceu o "Prazo" no caso da Obra 2, com a seguinte ponderação:

**Quadro 14** – Fatores e subfatores

Obra	Designação	Critério adjudicação	Fatores	Subfatores
1	Complexo Desportivo da Outrela - Valongo	Proposta economicamente mais vantajosa	Preço (75%)	-
			Valia técnica (25%)	Memória descritiva e justificativa (40%)
				Descrição dos meios humanos (15%)
				Descrição dos equipamentos (15%) Planeamento e cronograma financeiro (30%)
2	Const. e Pavim.-Ermesinde - Reabilitação do Viaduto da Rua da Igreja	Proposta economicamente mais vantajosa	Preço (60%)	-
			Valia técnica (30%)	Memória descritiva e justificativa (30%)
				Dossier de segurança (20%)
				Descrição dos meios humanos (15%)
				Descrição dos equipamentos (15%) Planeamento e cronograma financeiro (20%)
Prazo (10%)				
3	Const. e Pavim.-Ermesinde - Requalificação da Ribeira da Gandra - 2ª. Fase	Proposta economicamente mais vantajosa	Preço (75%)	-
			Valia técnica (25%)	Memória descritiva e justificativa (40%)
				Descrição dos meios humanos (15%)
				Descrição dos equipamentos (15%) Planeamento e cronograma financeiro (30%)

Os subfatores do fator "Valia Técnica", encontram-se devidamente justificados e densificados no regulamento de avaliação que faz parte do programa de cada um dos concursos.

(vd. Anexo I e fichas 1 a 3)

#### 2.2.1.2 EXECUÇÃO FÍSICA

Em termos da execução física das empreitadas analisadas, cujo resumo consta do **Anexo II**, destacamos os seguintes aspetos:

- a) Todas as empreitadas se encontravam concluídas, à data da análise;
- b) Registaram-se **desvios em relação ao prazo contratual**, que variaram entre **103% (obra 1) e 1.413% (obra 3 - Zona de intervenção II)**;
- c) Na **obra 1**, o desvio de prazo apurado (309 dias) encontra-se justificado pelo facto da correção de algumas das anomalias detetadas, aquando da primeira vistoria, apenas poderem ser corrigidas com o tempo seco, retardando a receção provisória em **309 dias**;
- d) Nas **obras 2 e 3**, o desvio de prazo registado (188 dias e 658 dias<sup>4</sup>, respetivamente) não se encontra totalmente justificado nos processos, seja através da aprovação de prorrogações de prazo ou da suspensão da execução da obra.

Nos processos das obras 2 e 3 estavam por fundamentar desvios do prazo contratual de 73 e 182 dias<sup>5</sup>, que acabaram por ser explicados pela Chefe de Divisão de Projetos e Obras Municipais, a pedido da equipa de auditoria, no decorrer da ação - Ver **fichas 2 e 3**.

*Os esclarecimentos prestados pela autarquia no exercício do contraditório sobre estas situações não põem em causa as conclusões referidas. (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

- e) **Em nenhuma das 3 obras** analisadas **se verificou a existência de relatórios de fiscalização, livro de obra ou atas de reunião** que permitissem evidenciar o acompanhamento da sua execução, com exceção da **obra 2**, em que há evidência da existência de atas de reunião de obra, bem como de faxes e mensagens eletrónicas trocados com o empreiteiro.

Segundo a Chefe de Divisão de Projetos e Obras Municipais, os livros de obra das obras 1 e 3 encontram-se extraviados, mas os relatórios de fiscalização fazem parte das informações internas que propõem o pagamento dos diversos

<sup>4</sup> 234 dias relativos à zona de intervenção I e 424 concernentes à zona II.

<sup>5</sup> 107 dias relativos à zona de intervenção I e 75 concernentes à zona II.

autos de medição. Contudo, analisadas essas informações constata-se que não possuem qualquer descrição detalhada e precisa da execução (física e financeira) da obra, nem apresentam quaisquer registos fotográficos do estado dos trabalhos, sendo portanto insuficientes para evidenciar o seu estado de execução.

*As alegações apresentadas pela autarquia no contraditório não põem em causa estas conclusões e as respetivas recomendações (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

*(vd. Anexo II e fichas 1 a 3)*

### 2.2.1.3 EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira das empreitadas consta do **Anexo III**, salientando-se os seguintes aspetos:

- a) Em virtude dos desvios de prazo descritos no ponto anterior, nenhuma das obras se encontrava concluída na **data de conclusão contratual** inicial, estando apenas **faturados** nessa data uma parte dos trabalhos contratados, cujas percentagens variam entre **53%, na obra 3, 59%, na obra 2, e 89%, na obra 1**;
- b) No conjunto das 3 empreitadas, as **obras 1 e 3** apresentaram **trabalhos a mais**, no montante de **7,24% e 3,63%** do respetivo preço contratual, bem como **erros e omissões no valor de 2,77% e 0,53%**, ainda que, por força da ocorrência de **trabalhos a menos na obra 1, na importância de 7,42%**, o resultado financeiro agregado seja de apenas **2,58% e 4,16%**, respetivamente;
- c) Os **trabalhos a mais e os erros e omissões** verificados nas **obras 1 e 3 cumprem os limites previstos no artigo 370º**, nº 2, alíneas c) e d), do CCP;
- f) Em nenhuma das 3 empreitadas analisadas foi respeitado o prazo de pagamento contratual (60 dias de calendário), registando-se desvios de 617, 741 e 483 dias, nas obras 1, 2 e 3, respetivamente.

Em consequência dos atrasos nos pagamentos foram pagos pela autarquia **juros de mora** aos empreiteiros, no valor total de **€238.267,89, €42.642,81 e €37.393,62**, em cada uma dessas obras, respetivamente, correspondentes a **13%, 12% e 11% do seu valor contratual**.

*(vd. Anexo III e fichas 1 a 3)*

*No contraditório, a autarquia refere, a este propósito, que já reduziu substancialmente os pagamentos em atraso, verificando-se neste momento um prazo médio de pagamento de 44 dias (dados de set/2014, remetidos à DGAL), o que demonstra um claro esforço na implementação de uma gestão prudente*

*dos recursos financeiros colocados à sua disposição e na redução dos atrasos no pagamento verificados nas empreitadas em análise (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

## 2.2.2 EMPREITADAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO

### 2.2.2.1 PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL

A análise incidiu sobre 39 empreitadas adjudicadas pelo MV, no **triénio 2009/2011**, na sequência de ajustes diretos, promovidos com base em regimes legais distintos, designadamente:

- ✓ 4, com base no critério do valor do contrato, previsto no art. 5.º, n.º 1, do DL34/2009, de 6/Fev, que estabeleceu medidas excecionais de contratação pública na contratualização de empreitadas de modernização do parque escolar;
- ✓ 35, com base no critério do valor do contrato, previsto no art. 19.º, al. a) do CCP.

A análise dos 39 ajustes diretos que constituem a amostra foi, assim, realizada em função do regime jurídico adotado em cada um deles.

**Quadro 15** - Amostra das empreitadas adjudicadas por ajuste direto

(Valores em €, S/IVA)

Base legal	Empreiteiro	N.º Adj.	Valor
DL 34/2009		4	1.994.010,56
		1	146.756,62
CCP		6	333.050,31
		10	574.128,50
		6	864.096,20
		3	432.941,30
		4	205.247,80
		5	265.039,50
<b>Total</b>		<b>39</b>	<b>4.815.270,79</b>

Fonte: Listagens de empreitadas de obras públicas, fornecidas pelo DO e pelo DA.

O montante das empreitadas promovidas através destes 39 ajustes diretos representa cerca de **25,5%**<sup>6</sup> do valor total das adjudicações na sequência de ajustes diretos promovidos pelo DOMT no **quinquénio analisado (2009/2013)**.

Em termos de número de processos analisados, a amostra corresponde a **34%**<sup>7</sup> do universo no referido quinquénio.

<sup>6</sup> No quinquénio 2009/2013, o MV efetuou 115 adjudicações por ajuste direto, no valor de 18.908.627,13. Assim temos: €4.815.270,79/ €18.908.627,13= 25,5%

<sup>7</sup> 39/115 = 33,9%

### 2.2.2.2 AJUSTE DIRETO EXCECIONAL – DL 34/2009, DE 6/FEV

#### I. UNIVERSO

Já foi atrás salientado neste relatório que o MV adotou, no âmbito das medidas excecionais de contratação pública estabelecidas no DL n.º 34/2009, de 6/Fev, o procedimento de **ajuste direto excecional**, previsto no n.º 2 do art. 1º desse diploma, na celebração de **16 contratos** destinados à modernização do parque escolar – Vd. **Anexo IV e quadro infra.**

Quadro 16 – Entidades convidadas vs Nº de convites

Entidades convidadas		Nº de convites
1	Lousada	10
2	Penafiel	7
3	Amarante	6
4	Valongo	5
5	Paredes	3
6	Braga	3
7	Felgueiras	3
8	Baião	3
9	Vila do Conde	3
10	Maia	2
11	Valongo	2
12	Valongo	1
13	Braga	1
14	Ribeira de Pena	1
15	Braga	1
16	S. J. Madeira	1
17	Marco Canaveses	1
18	Braga	1
19	V. N. Famalicão	1
20	Lixa	1
21	Guimarães	1
22	Paredes	1
23	Vila Verde	1
24	Valongo	1
<b>Total</b>		<b>60</b>

Importa aqui realçar, antes de continuar a análise, que, por força do art. 6.º, n.º 2, do referido diploma, aos procedimentos de ajuste direto destinados à modernização do parque escolar não se aplicam as limitações constantes dos n.º 2 a 5 do art. 113.º do CCP.

Com referência às empreitadas constantes do referido **Anexo IV** importa salientar o seguinte:

- ✓ No conjunto dos 16 procedimentos de ajuste direto foram efetuados 60 convites a 24 empreiteiros distintos, conforme quadro 16;
- ✓ Destes 24 empreiteiros, 4 receberam a preferência clara da autarquia, na medida em que concentraram 47% dos convites, da seguinte forma: – 10; – 7; – 6; – 5, e 62% das adjudicações efetuadas.



- ✓ 7 empreiteiros foram convidados para 2 a 3 procedimentos cada, congregando 32% dos convites, designadamente: - 3; - 3; - 3; - 3; - 3; - 3; - 3;
- ✓ Os restantes 13 empreiteiros receberam apenas 1 convite para 1 dos 16 procedimentos.

**Quadro 17** – Nº de entidades convidadas vs Poupanças

Designação da empreitada	Preço base	Entidades convidadas	Valor de Adjudicação	Poupança relativa/ ao preço base		Adjudicatário
	(€)			Valor (€)	%	
1 Construções Novas-Construção da Escola Mirante dos Sonhos - Ermesinde	1.980.000,00	3	1.978.787,06	-1.212,94	-0,06%	
2 Construções Novas - Construção da Escola do Valado - Valongo	1.853.000,00	3	1.846.197,83	-6.802,17	-0,37%	
3 Construção da Escola de Campelo - Sobrado	1.480.000,00	3	1.477.933,60	-2.066,40	-0,14%	
4 Construções Novas - Escola dos Moirais	1.230.000,00	3	1.224.904,11	-5.095,89	-0,41%	
5 Requalificação e Ampliação da Escola do Barreiro em Alfena	1.100.000,00	3	1.094.342,73	-5.657,27	-0,51%	
6 Construções Novas - Construção da Escola da Estação - Valongo	980.661,87	3	979.965,86	-696,01	-0,07%	
7 Requalificação e Ampliação - Escola da Retorta - Campo	950.000,00	3	938.345,58	-11.654,42	-1,23%	
8 Requalificação e ampliação da Escola do Susão	720.000,00	5	657.160,08	-62.839,92	-8,73%	
9 Requalificação e ampliação - Escola das Saibreyras	696.050,13	5	618.507,55	-77.542,58	-11,14%	
10 Requalificação e ampliação - Escola de Sampaio	594.482,44	5	577.907,00	-16.575,44	-2,79%	
11 Requalificação e ampliação da Escola da Boavista	667.463,98	5	534.770,86	-132.693,12	-19,88%	
12 Requalificação e ampliação - Escola de Balseilhas	520.366,55	5	441.837,13	-78.529,42	-15,09%	
13 Requalificação e ampliação da Escola do Lombelho	385.198,20	5	339.994,42	-45.203,78	-11,74%	
14 Requalificação e ampliação da Escola do Outeiro em Campo	230.000,00	3	228.494,83	-1.505,17	-0,65%	
15 Requalificação de Edifícios Escolares - Escola de Cabeda - Alfena	180.000,00	3	179.023,33	-976,67	-0,54%	
16 Requalificação e Ampliação da Escola da Bela (1ª. Fase)	143.400,00	3	142.737,50	-662,50	-0,46%	
<b>TOTAL</b>	<b>13.710.623,17</b>		<b>13.260.909,47</b>	<b>-449.713,70</b>	<b>-3,28%</b>	

Por sua vez, a análise do **Quadro 17** permite observar o seguinte:

- ✓ Na definição do n.º de entidades convidadas em cada um dos 16 procedimentos, a autarquia cumpriu o n.º mínimo de 3, imposto pelo art. 6.º, n.º 1, do DL n.º 34/2009, de 6/fev.
- ✓ Em 6 das 16 empreitadas foram consultadas 5 entidades, contudo, nas 7 maiores empreitadas em termos financeiros, com preços base compreendidos entre M€0,95 e M€2,0, em que mais se justificaria o alargamento da consulta a outras entidades, apenas foram convidadas 3, limitando a concorrência e, consequentemente, a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas, designadamente em termos de preço.

Ora, dadas as facilidades de consulta através da plataforma eletrónica, o n.º de entidades consultadas devia ter sido alargado, sobretudo, nas 7 empreitadas de maior dimensão, com preços base compreendidos entre M€0,95 e M€2,0, de modo a assegurar uma maior concorrência e a obtenção, se possível, de preços mais vantajosos para a autarquia local, como aconteceu nas 6 empreitadas de média dimensão, com preço base compreendido entre M€0,39 e M€0,72, em que os convites foram estendidos a 5 entidades (em vez de 3) e as poupanças variaram entre 2,79% e 19,88% do respetivo preço base.

Com efeito, nas mencionadas 7 obras de maior dimensão o valor das adjudicações ficou aquém do respetivo preço base em percentagens que variam entre apenas 0,06% e 1,23% do mesmo<sup>8</sup>.

*Os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório, fundamentalmente no sentido de que não era obrigatória a consulta de mais do que três entidades, não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, nem as respetivas recomendações, uma vez que estas não são incompatíveis com a observância do n.º mínimo de convites exigidos por lei, pois visam apenas contribuir para o fomento da concorrência e a obtenção de propostas mais vantajosas para o Município (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

## II. AMOSTRA

A análise incidiu sobre as empreitadas constantes do Quadro infra, adjudicadas à empresa “ ”, que representam 25% dos ajustes diretos excecionais promovidos pelo DOMT no quinquénio analisado (2009/2013) e 15% do respetivo valor total adjudicado.

**Quadro 18** – Ajustes diretos excecionais analisados

Obra	Designação	Adjudicatário	Adjudicação		Legis.
			Data	Valor	
1	Requalificação e ampliação - Escola de Sampaio		02-04-2009	€ 577.907,00	DL 34/2009
2	Requalificação e Ampliação da Escola do Barreiro em Alfena		18-06-2009	€ 1.094.342,73	DL 34/2009
3	Requalificação de Edifícios Escolares - Escola de Cabeda - Alfena		18-06-2009	€ 179.023,33	DL 34/2009
4	Requalificação e Ampliação da Escola da Bela (1ª. Fase)		18-06-2009	€ 142.737,50	DL 34/2009
	<b>Total</b>			<b>€ 1.994.010,56</b>	

<sup>8</sup> Nas 3 empreitadas de menor valor, o convite a somente 3 entidades reduziu igualmente as poupanças a valores insignificantes (compreendidos entre 0,46% a 0,65% do preço base).

O resumo dos aspetos relacionados com os **procedimentos contratuais** analisados consta do **Anexo V**, sendo de salientar o seguinte:

- a) O preço base de cada um dos 4 ajustes diretos teve como referência o valor total da estimativa orçamental que acompanhava o respetivo projeto de execução;
- b) As obras foram adjudicadas por valores quase coincidentes com os preços base respetivos, permitindo poupanças muito pouco relevantes, da ordem dos 0,5%, nos 3 casos em que foram convidadas apenas 3 entidades, e de 2,8%, na única situação em que foram convidadas 5 entidades;
- c) Em 3 obras de valor estimado muito diferente foram convidadas apenas 3 entidades (no caso, era o mínimo exigido legalmente). Com efeito, o valor de uma dessas obras era 8 e 6 vezes superior ao valor das outras duas – uma no valor de M€0,18 e outra, no montante de M€0,14.
- d) Acresce que, com referência a essas mesmas obras, foram sempre convidadas as mesmas entidades ( );
- e) É no mínimo estranho o facto das empresas preteridas nestes 3 procedimentos (nomeadamente a ), reconhecerem expressamente, no exercício da audiência prévia, o mérito da proposta de decisão da autarquia no sentido da adjudicação a outra empresa<sup>9</sup>;
- f) O prazo de execução da empreitada foi estabelecido pela Divisão da DOM, tendo em conta o tipo de obra (edifício), o volume e a complexidade dos trabalhos a executar.
- g) O critério de adjudicação utilizado, nos 4 procedimentos analisados, foi o do “mais baixo preço”.

(vd. Anexo V)

Em termos da **execução física** das 4 empreitadas analisadas, cujo resumo consta do **Anexo VI**, destacamos os seguintes aspetos:

- h) Todas as empreitadas se encontravam concluídas, à data da análise;
- i) Todas as empreitadas analisadas registaram **desvios do prazo contratual**, variando entre **20% (obra 2) e 137% (obra 4)**, dos quais apenas o desvio verificado na obra 1 (147 dias) se encontra parcialmente justificado com uma prorrogação de prazo de 45 dias;

<sup>9</sup> Regra geral, só as entidades preteridas que não concordam com a proposta de adjudicação se manifestam sobre o sentido dessa proposta.

- j) Nas **obras 2, 3 e 4** os desvios de prazo registados (72, 76 e 82 dias, respetivamente) não se encontram minimamente justificados nos processos, seja através da aprovação de prorrogações de prazo ou da suspensão da execução da obra.

Sem prejuízo dessa omissão, que dever ser evitada no futuro, pareceram-nos pertinentes as justificações apresentadas à equipa de auditoria pela Chefe da Divisão de Projetos e Obras Municipais no decorrer da ação.

(vd. Anexo VI e Anexo VI-A)

A **execução financeira** das empreitadas consta do **Anexo VII**, salientando-se os seguintes aspetos:

- k) Em nenhuma das 4 empreitadas se verificaram **trabalhos a mais ou trabalhos de suprimento de erros e omissões**, antes tendo ocorrido **trabalhos a menos na obra 1, na importância de 2,77%**, relativamente ao preço contratual; e
- g) Em nenhuma das 4 empreitadas analisadas foi respeitado o prazo de pagamento contratual (60 dias de calendário), registando-se desvios de 114, 85, 268 e 254 dias, nas obras 1, 2, 3 e 4, respetivamente.

Em consequência dos atrasos registados nos pagamentos, nas obras 1 e 2 foram pagos pela autarquia **juros de mora** aos empreiteiros, no valor total de **€1.326,09 e €6.654**, respetivamente.

(vd. Anexo VII)

*No contraditório, a autarquia refere, a este propósito, que já reduziu substancialmente os pagamentos em atraso, verificando-se neste momento um prazo médio de pagamento de 44 dias (dados de set/2014, remetidos à DGAL), o que demonstra um claro esforço na implementação de uma gestão prudente dos recursos financeiros colocados à sua disposição e na redução dos atrasos no pagamento verificados nas empreitadas em análise (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

### 2.2.2.3 AJUSTE DIRETO COM BASE NO VALOR DO CONTRATO

#### I. LIMITAÇÕES DO AJUSTE DIRETO À MESMA ENTIDADE

O art. 113.º, n.º 2, do CCP estabelece um impedimento ao Município de, no âmbito do procedimento pré-contratual por ajuste direto com base no critério do valor, convidar a mesma entidade a apresentar proposta para a contratação de empreitadas cujas prestações sejam do mesmo tipo ou idênticas às já contratadas anteriormente na sequência de idêntico procedimento e cujo valor acumulado já tenha excedido €150 000.

O texto legal não avança, porém, qualquer critério ou sequer elementos indiciadores que facilitem a determinação do que sejam prestações do mesmo tipo ou idênticas, embora o objetivo da proibição seja o de, na defesa das regras da concorrência, condicionar o recurso ao ajuste direto e a contratação com as mesmas entidades adjudicatárias.

A este propósito refere Jorge Andrade e Silva, in "Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado – 2008", edição Almedina, pág. 387: "(...) *Trata-se, pois, de conceitos de conteúdo indeterminados, que só caso a caso poderão ser determinados, certamente tendo presente os objetivos legais acima referidos, designadamente o da transparência.*"

Por sua vez, Miguel Lucas Pires, in "Âmbito de Aplicação da Limitação da Liberdade de Escolha das Entidades a Convidar para Participação no Procedimento de Ajuste Directo", CEDIPRE<sup>10</sup> ONLINE 3, de novembro de 2010, pág. 11 a 13, esclarece que, na falta de qualquer indicação legal, várias soluções poderão ser equacionadas, sem contudo se manifestar quanto à bondade de cada uma dessas soluções:

*"(...) Uma primeira passa por recorrer à classificação da despesa pública atualmente em vigor<sup>11</sup>; outra consiste na utilização de uma norma de direito comunitário<sup>12</sup> que aprovou o denominado "vocabulário comum para os contratos públicos", normalmente conhecido por CPV.<sup>13</sup>*

(...)

*No que respeita às empreitadas de obras públicas, existem ainda três possíveis critérios específicos para determinação da identidade do objeto das prestações contratuais.*

*Um primeiro, prende-se com a análise das categorias de alvarás indispensáveis para o exercício dessa actividade (considerando-se existirem prestações diversas quando estejamos perante objectos contratuais para os quais é exigida a titularidade de uma categoria – ou, eventualmente, de uma subcategoria – distinta de alvará).*

*Um segundo, passa pela consideração autónoma, para efeitos do preenchimento dos limites legais, de cada uma das categorias de obras públicas definidas no Código (cfr.*

---

<sup>10</sup> Centro de Estudo de Direito Público e Regulação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<sup>11</sup> Constante do anexo II ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

<sup>12</sup> Aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 123/2008 da Comissão, de 28 de novembro de 2007, publicado no JOUE de 15 de março de 2008.

<sup>13</sup> Indica este como um critério possível, embora assinalando-lhe alguns inconvenientes, Miguel Nogueira de Brito, Ajuste Directo, in Estudos de Contratação Pública, Volume II, Coimbra Editora, 2010, pág. 319 e segs.

art. 343.º, n.º 2)<sup>14</sup>.

Finalmente é pensável o recurso aos vários conceitos de obra constantes do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.(...).

Para a determinação das “prestações do mesmo tipo ou idênticas”, **foi considerada pela autarquia local a subcategoria dos alvarás de empreiteiros de obras públicas<sup>15</sup> exigida para os trabalhos predominantes em cada obra.**

A verificação da existência ou não do impedimento legal constante do citado art. 113.º, n.º 2 do CCP era efetuada pela SAA do DOMT. Contudo, essa verificação era realizada separadamente, em dois mapas distintos, em função dos processos que corriam em cada uma das Divisões (DVAT e DOM), sem prejuízo de ser assegurado o controlo por empreiteiro.

**Assim, pela autarquia, foram considerados trabalhos idênticos ou do mesmo tipo os integrados na mesma subcategoria dos trabalhos predominantes.**

Ora, a utilização do critério baseado nos trabalhos da mesma subcategoria retira, em nosso entender, grande parte da utilidade à norma legal, por ser demasiado restritivo, uma vez que trabalhos inseridos numa mesma categoria, em obras diferentes, e que, por isso, têm alguma identidade, acabam por não ficar abrangidos pelo referido impedimento legal, pondo em causa o objetivo pretendido pelo legislador – o de restringir as adjudicações por ajuste direto à mesma entidade.

Acresce que a exigência de várias subcategorias da mesma categoria dentro da mesma obra dificultaria a aplicação do critério, pois obrigaria à quantificação do valor dos trabalhos de cada subcategoria para determinar a a subcategoria predominante.

Tenha-se presente, a este propósito, que existem 55 subcategorias distribuídas pelas seguintes categorias (Portaria n.º 19/2004, de 10 de janeiro, que procede à classificação dos alvarás de construção de obras públicas):

- ✓ 1.ª Edifícios e património construído, constituída por 10 subcategorias;
- ✓ 2.ª Vias de comunicação, obras de urbanização e outras infraestruturas, que integra 11 subcategorias;
- ✓ 3.ª Obras hidráulicas, com 6 subcategorias;

---

<sup>14</sup> Ou seja, construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis.

<sup>15</sup> **Cfr. inf. n.º 27/DOM.SCP/10, de 2010-02-03:** “O controlo relativo ao n.º 2 (limite trianual) do artigo 113.º do CCP está a ser efetuado actualmente pela SAA/DOMT, pelo tipo de alvará solicitado para a empreitada, de acordo com instruções superiores.” e **inf. n.º 43/DPOM.CP/2014, de 2014-04-09:** “(...) desde que entrou em vigor o CCP, foi realizada a verificação dos acumulados de adjudicação com base nas categorias e subcategorias dos alvarás solicitados para a habilitação do adjudicatário .”

- ✓ 4.ª Instalações elétricas e mecânicas, com 15 subcategorias; e
- ✓ 5.ª Outros trabalhos, com 13 subcategorias.

**Por isso, a ser utilizado o critério do tipo de alvará para determinar se os trabalhos de determinado contrato são do mesmo tipo ou idênticos, essa identidade deve decorrer, desde logo, em função da sua inserção na mesma categoria e não apenas da sua integração na mesma subcategoria.**

Em abr/2014 foi aprovada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal<sup>16</sup> informação a propor que o critério a utilizar pelos Serviços da autarquia para verificar se as prestações das empreitadas analisadas são ou não "prestações do mesmo tipo ou idênticas", para efeitos do controlo do limite constante do art. 113.º, n.º 2 do CCP, passasse a ser o do código CPV.

Refira-se, contudo, que, de acordo com a resposta da autarquia local, no exercício do contraditório, "(...)nunca o controlo foi efetuado mediante o código CPV decomposto até à sua máxima expressão (9 dígitos), sendo certo que a informação que propôs alterar o procedimento nunca "passou do papel" (...).".

Na concretização desse critério a autarquia atende à **desagregação do código CPV do contrato até ao dígito 9<sup>17</sup>, isto é até à maior desagregação prevista.**

Ora, a desagregação com esse detalhe retira toda a utilidade à norma, pois, por essa via, só muito excecionalmente, dentro do mesmo triénio, uma determinada entidade executará empreitadas enquadradas no mesmo código CPV.

---

<sup>16</sup>Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), a que se refere REGULAMENTO (CE) N.º 213/2008 da COMISSÃO, de 28 de Novembro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), e as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2004/17/CE e 2004/18/CE, relativas aos processos de adjudicação de contratos, no que respeita à revisão do CPV.

O CPV contém um vocabulário principal e um vocabulário suplementar.

O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore, até nove algarismos, aos quais corresponde uma designação que descreve os fornecimentos, as obras ou os serviços objeto do contrato.

O código numérico comporta 8 algarismos e subdivide-se em:

- divisões, identificadas pelos dois primeiros algarismos do código (XX000000-Y);
- grupos, identificados pelos três primeiros algarismos do código (XXX00000-Y);
- classes, identificadas pelos quatro primeiros algarismos do código (XXXX0000-Y);
- categorias, identificadas pelos cinco primeiros algarismos do código (XXXXX000-Y).

Cada um dos três algarismos finais acrescenta um grau de precisão suplementar dentro de cada categoria.

(Cfr. <http://www.inci.pt/Portuques/DonosObraPublica/GuiaSector/Paginas/VocabularioComumContratosPublico.s.aspx>)

<sup>17</sup> Cfr. inf. N.º 43/DPOM.CP/2014, de 2014-04-09, com despacho favorável do PCM de 24/abr/2014: "Salvo melhor opinião, propõe-se que a verificação do limite trianual seja realizada pelos 9 algarismos que constituem o código CPV."

Atente-se, a título meramente exemplificativo, nas obras abrangidas pelos seguintes códigos CPV, que são em tudo muito idênticas ou do mesmo tipo, mas que por terem códigos CPV diferentes só relevariam para o impedimento legal dentro do mesmo código:

45212321-2 – Construção de auditório;

45212322-9 – Construção de teatro; e

45212330-8 – Construção de biblioteca

A este propósito importa referir que parece ter sido intenção da autarquia local contornar o mais possível o impedimento estabelecido legalmente em convidar a mesma entidade, quando o então diretor do DOMT, no despacho de 3/fev/2010, que proferiu sobre a informação N.º 27/DOM.SCP/10, que propunha uma mudança de metodologia de controlo do limite legal imposto no art. 113º do CCP, referia o seguinte "(...) o facto de considerarmos o CPV em detrimento do alvará, irá aumentar o "leque" das empreitadas por ajuste direto. **Isso facilitará os procedimentos concursais, num prazo de 3 anos.**".

Acresce que a complexidade da classificação dos Códigos CPV permite facilmente que o mesmo trabalho, bem ou serviço possa ser classificados através de diferentes códigos CPV (v.g. 45212220-4 - construção de construções desportivas polivalentes e 45212225-9 – construção de pavilhão de desportos), pelo que, assim, não relevariam para o limite legal.

**Por isso, em nosso entender, a utilizar-se o critério dos códigos CPV, estes não podem ser considerados a um nível de desagregação tal que ponha em causa o fim pretendido pela norma legal em questão.**

A este propósito, importa referir que no 1.º Congresso Nacional das Compras Públicas, o senhor Ministro das Finanças anuiu na utilização do CPV, mas restringido até ao 5.º dígito, sem apontar, contudo, razões doutrinárias ou outras sobre esta solução.

No mesmo sentido aponta o DL n.º 37/2007, de 17 de fevereiro, que no seu artigo 4.º dispõe que o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) deve orientar-se pela celebração de acordos quadro ou outros contratos públicos por grupos de categorias de obras, bens móveis e serviços. Ora, em termos do CPV, a categoria reconduz-se aos primeiros 5 algarismos.

A propósito da referida Informação

Resumindo, os critérios utilizados na densificação do conceito "prestações do mesmo tipo ou idênticas" não podem ser restritivos a tal ponto que, na prática, a generalidade das adjudicações à mesma entidade não sejam abrangidas pela norma legal em



questão, apenas pelo facto de se ter adotado um critério demasiado restritivo para verificação das situações de impedimento legal.

Por outro lado, considerando as dificuldades e os riscos na determinação, por entidade, dos contratos com prestações idênticas ou do mesmo tipo, no ano em curso e nos dois anos anteriores, bem como os custos com pessoal associados à identificação desses contratos, **a autarquia local, por não estar vinculada à consulta de determinada entidade, poderá optar por não consultá-la, sempre que esta já tenha excedido o plafond de € 150.000, nas empreitadas, e de € 75.000, nas aquisições de bens e serviços, no referido período, independentemente do objeto contratual, prevenindo, assim, por essa via, o eventual incumprimento do impedimento legal constante do citado art. 113.º do CCP.**

*A autarquia local pronunciou-se sobre esta matéria em termos que não justificam, em nosso entender, a alteração das observações constantes deste ponto (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

## II. UNIVERSO

Já foi referido neste relatório que o MV adjudicou, no quinquénio 2009/2013, empreitadas no valor de M€5,65, mediante 99 ajustes diretos promovidos no âmbito do CCP, dos quais 98 com base no valor do contrato e apenas 1 (de valor igual a m€208) com base em critérios materiais.

## III. AMOSTRA

A análise incidiu sobre as empreitadas incluídas no Quadro infra, detalhadas no **Anexo VIII**, que representam 36% dos ajustes diretos promovidos pelo DOMT no quinquénio analisado (2009/2013) e 52% do respetivo valor total adjudicado.

**Quadro 19** – Ajustes diretos analisados (2009/2011)

Adjudicatário	N.º Adjudicações	Valor (€)	Legis.
1	1	146.756,62	CCP
2	6	333.050,31	CCP
3	10	574.128,50	CCP
4	6	864.096,20	CCP
5	3	432.941,30	CCP
6	4	205.247,80	CCP
7	5	265.039,50	CCP
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>2.821.260,23</b>	

Nessa análise, detalhada no **Anexo IX**, procedemos, designadamente, à verificação do cumprimento do art. 113º, nº 2, do CCP em função do critério utilizado pela autarquia à

data (o da subcategoria do alvará) e simulámos também os resultados obtidos com a aplicação do critério mais restritivo baseado na categoria.

O **Anexo VIII** revela que em seis<sup>18</sup> das sete empresas aí mencionadas foram adjudicados, por ajuste direto, trabalhos que, no seu conjunto, excedem o limite legal a que se refere o citado art. 113.º, n.º 2 do CCP - €150.000.

Vejamos, porém, se relativamente a cada uma dessas seis empresas os trabalhos em causa, que constituem o objeto das prestações dos contratos se inserem no conceito de "prestações do mesmo tipo ou idênticas".

#### **IV. Verificação do cumprimento do art. 113.º, n.º 2, do CCP - Critério utilizado pela autarquia (mesma subcategoria da categoria)**

Na análise efetuada no **Anexo IX, com referência aos Anexos X a XIV**, constataram-se **várias situações** - *cf. pontos III e V do Anexo IX* - **em que foi excedido o limite trienal**, com base no critério utilizado pela própria autarquia (**subcategoria**). Com efeito:

- ✓ Foi convidada, em 16/mai/2009, a empresa , para o procedimento "Iluminação Pública Pedonal do Trajecto Urbano do Corredor Ecológico" (obra 4), no valor de **€144.919,00**, para a qual era exigido alvará da 2ª subcategoria da 4ª categoria, quando, nessa data, essa empresa já tinha sido convidada para a execução de trabalhos inseridos nas mesmas subcategoria e categoria, que lhe foram, entretanto, adjudicados pelo preço de € 289.748,60 (obras 1 e 2) - *cf. IX e Anexos XII*.

Pela mesma razão, a autarquia estava impedida de convidar e adjudicar ao mesmo empreiteiro a obra 6, no montante de **€ 144.894,6**, pois os trabalhos realizados enquadravam-se igualmente na 4.ª categoria da 2.ª categoria.

Com efeito, apesar de se tratar de obra com objeto idêntico às obras 1 e 2, foi exigido incorretamente alvará da 1ª subcategoria da 4.ª categoria e para efeitos de controlo do impedimento legal foi considerada a 8.ª subcategoria da 2.ª categoria - *cf. IX e Anexos XII*.

Acresce que em 8 de julho de 2009 e em 24 de setembro de 2010 foram convidadas as empresas , cujos sócios eram os mesmos da empresa , para a execução de trabalhos também inseridos na 2.ª subcategoria da 4.ª, os quais, no montante de **€ 291.700,62**, foram adjudicados àquelas empresas, **sabendo a autarquia local que só formalmente se tratava de empresas diferentes, pelo que, não fosse**

**esse aspeto meramente formal, estariam impedidas de ser convidadas pelo Município** – *cfr. IX e Anexos XII.*

As adjudicações nessas circunstâncias das referidas empreitadas, no montante de **€ 289.813,6** à empresa \_\_\_\_\_, considerada isoladamente e no montante de **€ 581.514,22**, considerando o conjunto de empresas detidas pelos mesmos sócios, e as correspondentes despesas são, por isso, ilegais, configurando a infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC, na sua versão atualizada) e a sua responsabilidade é imputável ao então PCM, Dr. Fernando Melo – *cfr. Anexos XIX a Anexos XXI.*

- ✓ Foi convidada, em 29/mai/2009, a empresa \_\_\_\_\_, para o procedimento “Colocação de misturas betuminosas – Rua Porto Carreiro (parte), Ermesinde” (Obra 3), no valor de **€47.795,00**, quando àquela data o valor acumulado de trabalhos adjudicados, enquadrados na mesma subcategoria e categoria (1ª da 2.ª categoria), já era de €155.727,80 – *cfr. Anexo XIII.*

De acordo com explicações prestadas pela Chefe da DPOM, no decurso da auditoria, esta segunda situação terá decorrido de um lapso involuntário que, quando foi detetado, já constituía uma situação irreversível.

Sem prejuízo disso, a adjudicação, nas referidas circunstâncias, da empreitada em questão, no montante **€ 47.795**, e as correspondentes despesas são ilegais, configurando a infração financeira prevista no artigo 65º, nº 1, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC, na sua versão atualizada) e a sua responsabilidade é imputável ao então PCM, \_\_\_\_\_ – *cfr. Anexo Anexos XXI.*

*A autarquia local não põe em causa esta última situação, discordando, porém, relativamente à verificação de qualquer impedimento nas outras situações. Apesar disso, a reanálise desta matéria não justifica, em nosso entender, a alteração das observações constantes deste ponto (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

**V. Verificação do cumprimento do art. 113.º, n.º 2, do CCP - Critério da mesma categoria do alvará exigido**

Se a autarquia local utilizasse o critério da categoria exigida para os trabalhos predominantes de cada obra (a nosso ver, mais abrangente, por os trabalhos das diferentes subcategorias terem como elemento unificador em termos da sua identidade o facto de pertencerem à mesma categoria), de acordo com a análise efetuada no **Anexo IX, com referência aos Anexos X a XIV**, a 35 ajustes diretos adjudicados a 7 empresas, teria havido **5 situações em que seria excedido o limite trienal**,

designadamente pelos seguintes valores, em vez das 2 registadas com base no critério da subcategoria:

- ✓ : €141.486,90;
- ✓ : €390.468,61;
- ✓ : €574.347,60;
- ✓ : €142.700; e
- ✓ : €47.795.

A autarquia local pronunciou-se sobre esta matéria em termos que não justificam, em nosso entender, a alteração das observações constantes deste ponto (vd. Anexos XXIII e XXIV).

#### VI. Falta de transparência na contratação de empreitadas por ajuste direto

Em matéria de contratação de empreitadas de execução de instalações elétricas, verificámos a existência de alguns factos e circunstâncias que, no seu conjunto, nos levam a concluir pela existência de indícios de falta de transparência na contratação desses serviços pela autarquia local<sup>19</sup>.

Com efeito, dos 13 contratos realizados, por ajuste direto, no quinquénio em análise (2009/2013), no montante global de €1.546.340,82<sup>20</sup>, tendo como objeto a execução de instalações elétricas, foram celebrados:

- ✓ 2, com a firma , em 2013, no valor de €85.820,00;
- ✓ 1, com a firma , em 2009, no valor de €16.726,70;
- ✓ 6, com a firma , em 2009, no valor de €864.096,20;
- ✓ 3, com a empresa , entre 2009 e 2011, no valor de €432.941,30; e
- ✓ 1, com a empresa , em 2010, no valor de €146.756,62.

(Anexo XII)

Ora, os sócios destas últimas três empresas ( e ) são os mesmos, pelo que, concentraram em si 10 dos 11 contratos celebrados, na sequência de ajuste direto, com a Câmara Municipal, entre 2009 e 2011.

<sup>19</sup> Situação semelhante à constatada no relatório nº 1826/2010 da IGF, relativo a uma auditoria efetuada ao Município de Valongo no âmbito do controlo das compras públicas.

<sup>20</sup> Em 2013 foi também adjudicada, por concurso público, à , uma empreitada no valor de 814.860,13, para execução de instalações elétricas.

Com efeito, até meados de 2009, com exceção do contrato celebrado com a [redacted], todas as empreitadas em referência foram adjudicadas à empresa [redacted].

<sup>21</sup>

A empresa [redacted]<sup>22</sup>, cujo objeto social<sup>23</sup> é, em tudo idêntico ao da empresa [redacted], apenas foi constituída em Fevereiro de 2009<sup>24</sup>, isto é, após a entrada em vigor do CCP e coincide com a previsão legal, constante do n.º 2 do art. 113.º do CCP, que impede a autarquia de convidar entidades, a quem já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado nos termos do disposto na alínea a), do n.º 1, do art. 19.º, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a € 150.000<sup>25</sup>.

A partir de então, os ajustes diretos encontram-se repartidos entre as duas empresas.

Em 2009, a autarquia adjudicou 6 contratos à empresa [redacted], no montante de €864.096,20 e 1, no valor de €144.994,00, à empresa [redacted].

(Anexo XII)

Em 2010, a Câmara Municipal, no âmbito de um procedimento por ajuste direto com vista à contratação de uma empreitada de "Construção, reparação de equipamentos de iluminação ligados à rede de IP", convidou a apresentar proposta, em vez das referidas firmas, a empresa [redacted]<sup>26</sup>, e adjudicou-lhe o respetivo contrato pelo preço de €146.756,62.

Ora, os sócios-gerentes<sup>27</sup> desta empresa, constituída em 22 de Outubro de 2009<sup>28</sup>, são

<sup>21</sup> Com o Número de Identificação Fiscal (NIF)/Número de Identificação de Pessoa Colectiva (NIPC) 503602701.

<sup>22</sup> Com o NIF/NIPC 508861179.

<sup>23</sup> O qual é bastante amplo e diverso. Com efeito, o objeto social destas firmas consiste em instalações elétricas de utilização de baixa tensão, redes elétricas de baixa tensão e postos de transformação, redes e instalações elétrica de tensão de serviços até 60 kv, instalações de produção de energia e eficiência energética, infraestruturas de telecomunicações, sistemas de extinção de incêndios, segurança e deteção, aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração, redes de distribuição e instalações de gás, ar comprimido e vácuo, canalizações em condutas e edifícios, outras instalações mecânicas e eletromecânicas, atividades e serviços de movimentação de terras, construção civil e afins, comercialização de todo o material elétrico, eletrodomésticos e todo o correlacionado com as áreas supra citadas, elaboração, gestão, execução, promoção de todo o tipo de projetos elétricos, eletromecânicos, relacionados com as telecomunicações e outros, serviços de consultadoria e de engenharia e técnicas afins.

<sup>24</sup> O contrato de sociedade foi publicitado em 26 de Fevereiro de 2009 (cfr. o site do Ministério da Justiça - <http://Publicacoes.mj.pt>).

<sup>25</sup> Saliente-se que este impedimento legal não existia anteriormente, designadamente no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que regulamentava as locações e as aquisições de bens e serviços.

<sup>26</sup> Com o NIF/NIPC 509085512.

<sup>27</sup> No caso os Senhores [redacted].

<sup>28</sup> Embora a sua publicitação só tenha ocorrido em 9 de Março de 2010 (cfr. o site <http://Publicacoes.mj.pt>).

os mesmos das outras duas identificadas empresas e o seu objeto social é igual ao dessas firmas, de acordo com a informação constante do portal do Ministério da Justiça – Publicações On-line do ato societário, o que indicia que tanto esta empresa, como a mencionada anteriormente – a – poderão ter sido criadas com o objetivo, entre outros, de contornar o impedimento legal constante do art. 113.º, n.º 2 do CCP atrás referido.

A criação das duas empresas permitiu, assim, que as empreitadas em causa, promovidas pela CMV, continuassem a ser asseguradas em regime de exclusividade por empresas detidas pelos mesmos sócios.

Nos procedimentos pré-contratuais que culminaram com a adjudicação das prestações de serviços às firmas foram, sistematicamente, convidadas a apresentar propostas, para além daquelas empresas<sup>29</sup>, as seguintes (ainda que não todas em simultâneo):

- ✓ , com sede em Árvore, Vila do Conde;
- ✓ , com sede em Carvoeiro, Viana do Castelo;
- ✓ , com sede em Braga; e
- ✓ , com sede em Árvore, Vila do Conde.

(Anexo XII)

Ora, conforme evidencia a listagem de empreitadas adjudicadas pela autarquia, respeitantes ao período de 2009/2013, nenhuma destas empresas, com exceção da (que ganhou um concurso público de m€ 864), realizou qualquer empreitada para a autarquia, o que põe em causa o pressuposto do recurso àquela modalidade de procedimento pré-contratual, i.e., o reconhecimento prévio pela entidade adjudicante das habilitações e das capacidades técnica e financeira das entidades convidadas, tendo em conta o histórico das suas relações com a entidade contratante.

Para além disso, foi frequente algumas das referidas entidades não apresentarem qualquer proposta em resposta aos convites formulados, o que deveria ter sido ponderado pela autarquia em futuros convites, sob pena de só formalmente se estar a promover a concorrência.

Por outro lado, a autarquia não privilegiou o convite a outras empresas com sede no seu município, em atenção à promoção do desenvolvimento local<sup>30</sup>, cujos custos de

<sup>29</sup> Neste caso, a indicação de uma firma excluiu a indicação das outras – em cada procedimento de concurso o convite é dirigido a , e nunca às três firmas em simultâneo. Recorde-se, no entanto, que a só passou a trabalhar para a autarquia em 2009.

<sup>30</sup> Cujo objetivo se insere no âmbito das atribuições municipais (cfr. alínea n), do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro).

deslocação para prestação dos serviços seriam, naturalmente, inferiores aos das empresas mais distantes, promovendo-se, dessa forma, uma melhor concorrência em termos de preço<sup>31</sup>, que foi sempre o fator preponderante no critério de adjudicação.

Com efeito, só na área geográfica do Concelho de Valongo, para além das 3 referidas adjudicatárias<sup>32</sup>, existem mais 6 empresas a laborar na área de negócios em causa, aumentando, exponencialmente, esse número<sup>33</sup> quando tal pesquisa é alargada à área do Grande Porto.

A indicação das empresas a convidar foi efetuada, sistematicamente, pelos serviços responsáveis pela gestão das empreitadas de obras públicas, que elaboraram os procedimentos (a DOM ou a DVAT, integradas no DOMT), em vez de ser a entidade competente para contratar a identificar as entidades a consultar, a partir de uma lista mais vasta, que deve atender à avaliação dessas entidades<sup>34</sup>, em função, nomeadamente, do respetivo curriculum e do histórico das relações com a autarquia.

Através desta via, é possível evitar a consulta sistemática às mesmas entidades e prevenir eventuais situações de favorecimento e conluio entre funcionários da autarquia e essas entidades.

*Sobre esta matéria e em especial sobre a recomendação 3.H) a ela associada, a autarquia alegou que ao agir, no âmbito do ajuste direto, da forma sugerida no relatório – isto é, não convidando empresas que apresentem afinidade societária – estaria a introduzir "limitações artificiais" à participação dos operadores económicos nos procedimentos de contratação pública, fazendo exigências que o CCP não consente ou impõe.*

*Ora, ao contrário do sugerido pela autarquia, a recomendação em causa não faz exigências que o CCP não consente ou impõe, pois as entidades adjudicantes não estão vinculadas à consulta das entidades aparentemente não impedidas de serem convidadas. Por outro lado, com essa recomendação visa-se, precisamente, prevenir o incumprimento do impedimento legal constante do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, ao impossibilitar que o mesmo possa ser contornado, à revelia da entidade adjudicante, através da criação artificial de novas empresas, com os mesmos sócios e o mesmo objeto social (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

---

<sup>31</sup> O custo das deslocações entra, naturalmente, na formação do preço das empreitadas.

<sup>32</sup> A

<sup>33</sup> Na ordem das dezenas.

<sup>34</sup> Esta avaliação deve ser promovida pelo Serviço responsável pela gestão das empreitadas de obras públicas.

## **2.3 RAZOABILIDADE DOS CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS**

### **2.3.1 SISTEMA DE INFORMAÇÃO**

No MV não existe qualquer base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.

Por outro lado, o MV também não dispõe de informação sistematizada e atualizada sobre custos médios unitários de referência, por tipo de obras ou de trabalhos, que resultem da experiência e sensibilidade acumuladas pelos serviços ao longo dos anos no lançamento de empreitadas que, inclusivamente, pudessem vir a ser utilizados na estimativa do preço base de novas obras.

De facto, os serviços competentes do MV, cada vez que lançam uma empreitada, consultam os processos das últimas obras municipais executadas do mesmo tipo, e, sempre que necessário, os fornecedores de material e de mão-de-obra, para obter preços médios de mercado.

Contudo, este processo é desenvolvido casuisticamente, empreitada a empreitada, em vez que de resultar, conforme referimos, da recolha e organização sistemáticas dessa informação e subsequente tratamento, que permita fornecer, por um lado, custos históricos e, por outro, custos atualizados de referência, por tipo de obra ou de tipo de trabalhos.

*No contraditório institucional, a autarquia vem referir que essa falha foi suprida, ainda durante a realização da auditoria, com a realização, a pedido da equipa de auditoria, dos mapas que constam do projeto de relatório como Anexos XV a XVII.*

*Estes mapas têm servido de base de trabalho para os serviços municipais determinarem os custos médios das obras e procederem a um controlo mais adequado do custo das obras públicas (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

### **2.3.2 CUSTOS MÉDIOS UNITÁRIOS DOS VÁRIOS TIPOS DE OBRAS MUNICIPAIS**

Na ausência de informação disponível, externa à autarquia, sobre custos médios de obras, para aferirmos da razoabilidade dos custos das obras municipais incluídas na nossa amostra (3 concursos públicos e 39 ajustes diretos), procedemos à comparação do custo médio de cada uma delas com o das obras municipais do mesmo tipo adjudicadas no triénio 2009/2011, designadamente: edifícios, arruamentos e arranjos exteriores.



Para esse efeito, solicitámos, previamente, à DOM e à DVAT, ambas do DOMT, relativamente às obras adjudicadas nesse triénio<sup>35</sup>, a disponibilização das respetivas dimensões, em metros quadrados ou metros lineares, que variam consoante o tipo, nomeadamente:

- Edifícios: Área bruta de construção (Abc);
- Arruamentos: Superfície pavimentada (Faixa de rodagem, baía de estacionamento e passeios);
- Arranjos exteriores: Superfície tratada (Permeável ou impermeável).

Os custos médios unitários praticados em **12 obras municipais de edifícios**, lançadas pela DOM, adjudicadas entre 2009 e 2011, constam do **Anexo XV**, sendo de realçar as seguintes conclusões, por tipo de obra:

- a) Os custos das obras em **12 edifícios municipais** existentes variaram entre **€380/m<sup>2</sup> e €1.047/m<sup>2</sup> de área bruta de construção**, em função das soluções arquitetónicas/construtivas utilizadas da qualidade dos materiais aplicados. Assim, o custo mínimo apurado corresponde a obras de requalificação mais modestas e o custo máximo referido a obras de requalificação onde terão sido utilizadas soluções e materiais de qualidade ou custos excessivos.
- b) Nesses mesmos **12 edifícios**, o custo de execução dos **arranjos exteriores** envolventes, variou entre **€20/m<sup>2</sup> e €61/m<sup>2</sup>**, em função da maior ou menor preponderância de superfícies pavimentadas relativamente às permeáveis, bem como da qualidade dos materiais de pavimentação aplicados.

Os custos médios unitários praticados em **22 obras municipais de vias**, lançadas pela DVAT, adjudicadas entre 2009 e 2011, constam do **Anexo XVI**, sendo de realçar as seguintes constatações, por tipo de obra/trabalhos:

- a) Os custos dos trabalhos de **calcetamento** com cubos de granito variaram entre **€8/m<sup>2</sup> e €11/m<sup>2</sup>**;
- b) Os custos de aplicação simples de uma camada de desgaste de betuminoso na faixa de rodagem de arruamentos existentes – **recarga de betuminoso** – orçaram em **€13/m<sup>2</sup>**;
- c) O custo de **pavimentação** de faixas de rodagem, incluindo abertura de caixa e aplicação de 2 camadas de betuminoso, oscilou entre **€24/m<sup>2</sup> e €38/m<sup>2</sup>**;
- d) O custo de **requalificação de arruamentos urbanos**, abrangendo execução de passeios e faixa de rodagem, variou entre **€30/m<sup>2</sup> e €36/m<sup>2</sup>**, tendo atingido **€62/m<sup>2</sup>** numa empreitada atípica (R. da Palmilheira), em que uma parte considerável do traçado é essencialmente pedonal e pavimentado a “pedra chão”;

---

<sup>35</sup> Foram expurgadas da análise aquelas que, pela sua especificidade ou reduzida dimensão, se entendeu não deverem ser utilizadas na determinação de custos unitários, com vista a evitar distorções nos custos médios.

Neste último caso, o valor obtido (€62/m<sup>2</sup>) aproxima-se do **custo de construção de uma estrada nova – €54/m<sup>2</sup>**, compreendendo a execução de passeio, baía de estacionamento, faixa de rodagem, todas as infraestruturas subterrâneas necessárias e sinalização;

- e) O custo de requalificação de passeios atingiu **€47/m<sup>2</sup>** e o de construção de passeios **€83/m<sup>2</sup>**, ambos com pavimentação em “pedra chão”, valores considerados elevados, sem razão aparente;
- f) O custo unitário da única obra de **requalificação de espaços de lazer/jardins** atingiu **€ 33/m<sup>2</sup>**, consistindo na reformulação de espaços ajardinados, incluindo rede de rega, pavimentação e execução de infraestruturas.

Em suma, face ao reduzido número de obras de requalificação e construção de passeios, bem como de requalificação de espaços de lazer/jardins, analisados, não é possível estabelecer para a presente amostra, custos unitários ou intervalos de custos referenciais.

### 2.3.3 CUSTOS MÉDIOS UNITÁRIOS DAS OBRAS INCLUÍDAS NA AMOSTRA

Das **3 obras adjudicadas por concurso público e 39 obras adjudicadas por ajuste direto**<sup>36</sup>, que foram analisadas no presente relatório, 26 apresentaram os custos unitários descritos nos **Anexos XVII e XVIII** e resumidos nos quadros seguintes:

**Quadro 20** - Custos unitários de 2 obras da amostra adjudicadas pela DOM

Designação da empreitada	Tipo de obra	Procedimento	Valor de Adjudicação	ABC Coberta	ABC Descoberta	Total de custos	Valor Unitário / m <sup>2</sup>	Área de Arranj. Ext.	Total de custos	Valor Unitário / m <sup>2</sup>
Requalificação e Ampliação da Escola do Barreiro em Alfena	Edifícios	Ajuste Directo	1.094.342,73	767,01 m <sup>2</sup>	124,99 m <sup>2</sup>	934.508,55 €	1.126,59 €/m <sup>2</sup>	1.877,85 m <sup>2</sup>	146.584,18 €	78,06 €/m <sup>2</sup>
Requalificação e ampliação - Escola de Sampaio	Edifícios	Ajuste Directo	577.907,00	680,00 m <sup>2</sup>	230,00 m <sup>2</sup>	482.954,46 €	607,50 €/m <sup>2</sup>	2.977,30 m <sup>2</sup>	77.272,30 €	25,95 €/m <sup>2</sup>

Fonte: Áreas e listagens de empreitadas de obras públicas, fornecidas pela DOM e pela DVAT

Relativamente ao custo médio unitário dos **2 edifícios** analisados, constata-se que:

- ✓ O custo de requalificação e ampliação da Escola do Barreiro em Alfena - **€1.127/m<sup>2</sup> de área bruta de construção** – **excede em 11%** o limite máximo do histórico de custos unitários de obras requalificação e ampliação nova de edifícios escolares executadas no triénio 2009/2011, que variou entre €380/m<sup>2</sup> e €1.047/m<sup>2</sup> de área bruta de construção;
- ✓ Por sua vez, o custo de requalificação e ampliação da Escola de Sampaio - **€608/m<sup>2</sup> de área bruta de construção** – **enquadra-se na média** do histórico de custos unitários de obras requalificação e ampliação edifícios

<sup>36</sup> Das 42 empreitadas da amostra foram expurgadas 16, remanesecendo 26.

escolares executadas no triénio 2009/2011, que variou entre €380/m<sup>2</sup> e €1.047/m<sup>2</sup> de área bruta de construção;

- ✓ Da mesma forma, o custo de execução dos **arranjos exteriores** envolventes foi de **€78/m<sup>2</sup>**, na **Escola do Barreiro**, e de **€26/m<sup>2</sup>**, na **Escola de Sampaio**, excedendo no primeiro caso (em 28%) e enquadrando-se, no segundo, no histórico de custos unitários de arranjos exteriores envolventes a edifícios escolares, executados no triénio 2009/2011, que variou entre **€20/m<sup>2</sup>** e **€61/m<sup>2</sup>**.

**Quadro 21** - Custos unitários de 24 obras da amostra adjudicadas pela DVAT

Designação da empreitada	Tipo de obra	Valor de Adjudicação	metro linear		área	
			extensão (ml)	Custo unitário base (€/ml)	área (m <sup>2</sup> )	Custo unitário base (€/m <sup>2</sup> )
Construções e Pavimentações em Sobrado - Rua do Vale-Infraestruturas da PT	Infraestruturas telefónicas	6.326,00	255,00	24,81	---	---
Const. Pavim. Ermesinde - Rua Papa Pio XII - Exec. de infraestruturas da PT	Infraestruturas telefónicas	5.664,01	155,00	36,54	---	---
Const. Conserv. e Reparação de Arruamentos - Requalificação do Ribeiro da Gandra - Infraestruturas da Portugal Telecom	Infraestruturas telefónicas	30.315,50	783,00	38,72	---	---
Requalificação da Ribeira da Gandra Infraestruturas da PT (Fase 2)	Infraestruturas telefónicas	15.726,70	340,00	49,20	---	---
Construções e Pavimentações em Sobrado - Rua do Vale	Pavimentação	47.995,80	---	---	2.904,00	16,53
Construções e Pavimentações-Alfena - Beneficiação de arruamentos - Rua da Fidalga (parte)	Pavimentação	41.637,75	---	---	1.949,00	21,36
Construções e Pavimentações Alfena - Colocação de misturas betuminosas - R. da Serra Amarela e R. Alexandre Herculano	Pavimentação	102.245,75	---	---	4.015,00	25,47
Colocação de misturas betuminosas - Rua Portocarreiro (Parte)	Pavimentação	47.795,00	---	---	1.600,00	29,87
Construção, conservação e reparação de redes de águas pluviais - Rua Visconde de Santa Matia	Águas pluviais+ Pavimentação de arruamento	59.759,43	---	---	1.272,36	46,97
Const. Pavim. - Beneficiação de Rua Tristão Vaz Teixeira	Requalificação de arruamento urbano	46.508,98	---	---	1.584,20	29,36
Const. Pavim. - Beneficiação da Rua Rodrigues Alves	Requalificação de arruamento urbano	69.246,30	---	---	2.014,50	34,37
Rua do Luanda (parte) - passeios e Rua de Bisseu (parte) - passeios + pavimentação betuminosa	Requalificação de arruamentos urbanos	64.909,00	---	---	1.850,00	35,09
Construções e Pavimentações-Ermesinde - Beneficiação da Rua Pedro Hispano	Requalificação de arruamento urbano	75.808,13	---	---	2.150,00	35,26
Construções Pavimentações Ermesinde: Beneficiação de passeios Montes da Costa	Requalificação de arruamentos urbanos	89.149,15	---	---	2.457,00	36,28
Construções e Pavimentações Ermesinde - Rua Papa Pio XII	Requalificação de arruamento urbano	74.206,96	---	---	1.911,00	38,83
Construções e Pavimentações Ermesinde - Rua Papa Pio XII	Requalificação de arruamento urbano	74.206,96	---	---	1.911,00	38,83
Construção, Conservação e Reparação de Arruamentos - Arruamentos envolventes à Praça 1.º de Maio	Requalificação de arruamentos urbanos	138.860,65	---	---	2.966,00	46,82
Const. Pavim. Ermesinde - Praceta Humberto Bego	Requalificação de praçeta	42.597,00	---	---	1.074,00	39,66
Valorização de espaços públicos - Praça 1.º de Maio	Requalificação de praça + Arranjo urbanístico	119.295,25	---	---	965,00	123,62
Const.Cons.Rep. Passeios - Requalificação de área de lazer na Rua Central da Capela	Construção de passeios	10.700,00	---	---	382,00	28,01
Complexo Desportivo da Ourela - Valongo	Arruamentos de acesso, estacionamento e espaços verdes	1.792.042,02	---	---	4.783,00	23,00
	Edifícios		---	---	550 (só área útil)	2.361,00
	Campo de futebol e espaços envolventes		---	---	13.117,00	28,36
Const. e Pavim.-Ermesinde - Reabilitação do Viaduto da Rua da Igreja	Reabilitação estrutural de obra de arte+requalificação de passeios e vias	366.295,63	---	---	4.403,00	29,55€ (não inclui a reabilitação da obra de arte)
Const. e Pavim.-Ermesinde - Requalificação do Ribeiro da Gandra - 2.ª Fase	Águas Pluviais (ribeira)	350.801,92	extensão canal ribeira 218,46	ribeira 1605,8	---	---
Travessias de peões e elementos de acalmia de tráfego	Passadeiras sobreelevadas	58.874,95	68,50	859,49	479,50	122,78

Fonte: Áreas e listagens de empreitadas de obras públicas, fornecidas pela DOM e pela DVAT.

Por sua vez, no que respeita ao custo médio unitário das **24 obras de vias analisadas**, verifica-se que:

- ✓ O custo de **pavimentação** de faixas de rodagem, em 4 empreitadas, oscilou entre **€17/m<sup>2</sup> e €30/m<sup>2</sup>**, sendo inferior, em 2 delas, ao histórico de custos unitários de obras de pavimentação de arruamentos existentes executadas no triénio: **€24/m<sup>2</sup> a €38/m<sup>2</sup>**;
- ✓ O custo de pavimentação de faixas de rodagem, numa empreitada - **€47/m<sup>2</sup>**, excedeu o histórico de custos unitários de obras de pavimentação de arruamentos existentes executadas no triénio (€24/m<sup>2</sup> a €38/m<sup>2</sup>), por incluir a construção, conservação e reparação da rede de águas pluviais;
- ✓ O custo de **requalificação de arruamentos urbanos**, em 8 empreitadas, variou entre **€30/m<sup>2</sup> e €47/m<sup>2</sup>**, tendo **ultrapassado, numa empreitada**, o histórico de custos unitários desse tipo de obras no triénio 2009/2011: **€30/m<sup>2</sup> a €36/m<sup>2</sup>**;
- ✓ O custo de requalificação de uma praça - **€40/m<sup>2</sup>** - aproximou-se dos custos históricos de requalificação de arruamentos urbanos (€30/m<sup>2</sup> a €36/m<sup>2</sup>), por abranger trabalhos idênticos, embora a requalificação de outra praça tenha ascendido a valores muito superiores - **€124/m<sup>2</sup>** - por abranger outro tipo de trabalhos;
- ✓ O custo de execução de infraestruturas telefónicas, incluindo abertura de vala, colocação de condutas/tubagens e repavimentação, variou entre **€25/m<sup>2</sup> e €49/m<sup>2</sup>**, não sendo possível efetuar comparações por inexistência de custos históricos;
- ✓ Da mesma forma, não se foi possível comparar os custos unitários obtidos nos 3 concursos públicos analisados, por inexistência, no MV de histórico de obras semelhantes, face à sua especificidade;
- ✓ No entanto, constatou-se que os custos dos trabalhos de pavimentação do Complexo Desportivo da Outrela (€23/m<sup>2</sup>) e do Viaduto da Rua da Igreja (€30/m<sup>2</sup>) se enquadraram no histórico de custos unitários de obras de pavimentação de arruamentos existentes executadas no triénio (€24/m<sup>2</sup> a €38/m<sup>2</sup>).

#### 2.3.4 QUALIDADE DA DESPESA – ESCOLA DO BARREIRO Vs ESCOLA DE SAMPAIO

Constatámos atrás, no Quadro 20, que o custo de Requalificação e Ampliação da Escola do **Barreiro** - **€1.127/m<sup>2</sup>** - atingiu praticamente o dobro do custo Requalificação e ampliação da Escola de **Sampaio** - **€608/m<sup>2</sup>**, em escolas de dimensões semelhantes, apesar da **qualidade arquitetónica e funcional dos espaços observados ser elevada, em ambos os casos**, verificada em visita efetuada àquelas escolas em 1/ago/2014.

A diferença de custos observada decorre da **utilização, na Escola do Barreiro**, de alguns **materiais, soluções de qualidade ou custo excessivos**, tais como:

- ✓ Revestimentos dispendiosos na fachada exterior – aço “corten”;
- ✓ Madeiras nobres – portas e armários das salas de aula em sucupira ou equivalente;
- ✓ Pedras naturais nobres em instalações sanitárias – granito preto nos tampos dos lavatórios;
- ✓ Soluções construtivas não standard – Caixilhos de alumínio esbeltos, com vidros de grande dimensão;
- ✓ Iluminação não standard interior e exterior – Por ex. no refeitório.

De facto, na **escola de Sampaio**, os materiais e soluções construtivas utilizados são mais económicos, de modelos standard e normalizados e, eventualmente, mais robustos.

Isto demonstra que o MV não realizou uma apreciação crítica dos projetos de arquitetura das escolas, antes de os aprovar, não recusando a utilização de soluções ou materiais de qualidade e/ou custo excessivos, em prejuízo do erário municipal.

Com efeito, das 14 escolas analisadas (12 escolas comparadas e 2 da amostra), 9 apresentaram custos unitários, que variaram entre €678/m<sup>2</sup> e €1.127/m<sup>2</sup> (Ver **Anexos XV e XVII**), sendo, por isso, nalguns casos, muito superiores ao da Escola de Sampaio (€608/m<sup>2</sup>), sem que tal se justificasse, pelas razões atrás apontadas, uma vez que, por este preço/m<sup>2</sup> era possível obter uma boa **qualidade arquitetónica e funcional dos espaços**.

#### 2.4 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Neste domínio, salientamos, nomeadamente, as seguintes **fragilidades**, para além de outras já evidenciadas ao longo deste relatório:

- a) A inexistência no DOMT de manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem como de procedimentos de controlo dos processos de empreitada.
- b) A inexistência de normas sobre a organização dos processos administrativos e a falta de numeração sequencial das folhas de alguns processos de empreitadas.
- c) A falta de rotação de trabalhadores no exercício da mesma atividade;
- d) A designação dos mesmos elementos, de forma reiterada, para os júris do procedimento, em todos os procedimentos de concurso e ajuste direto, quase

não existindo rotação ou alternância dos mesmos, de procedimento para procedimento, dentro da mesma divisão<sup>37</sup>.

- e) A falta de livros de obra, atas de reunião de obra e relatórios mensais de fiscalização devidamente fundamentados nalgumas empreitadas, designadamente nos concursos públicos analisados.
- f) A inexistência de uma base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de empreendimentos semelhantes.
- g) A inexistência de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros, por tipo de obras, considerando, designadamente, o seu curriculum, o histórico das suas relações com a autarquia, o grau de satisfação da autarquia em termos da execução física e financeira dos contratos celebrados, que permita fundamentar os convites a essas entidades.
- h) A indicação pelos serviços das entidades a convidar, em vez de a sua seleção, a partir de uma listagem mais vasta, caber à entidade competente para contratar.
- i) A falta de fundamentação, nas informações a propor as entidades a consultar, da inexistência de impedimento legal em consultar essas entidades.
- j) O convite sistemático das mesmas entidades, algumas delas pertencentes aos mesmos sócios, em vez de se diversificarem as entidades consultadas.
- k) A utilização de critérios demasiado restritivos para a qualificação das prestações como idênticas ou do mesmo tipo, tendo em vista o controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade, e a não consideração, para este efeito, dos contratos já celebrados com empresas pertencentes aos mesmos sócios.
- l) A falta de definição de procedimentos e responsáveis pela verificação da boa execução das obras, dentro dos prazos de garantia dos contratos, e pela gestão e acionamento das garantias prestadas.
- m) A guarda das garantias bancárias nos processos de obras, situação que pode facilitar o seu extravio e dificultar o apuramento de responsabilidades.

*A autarquia local pronunciou-se sobre esta matéria, concordando em geral com as observações efetuadas e com as respetivas recomendações. Prestou ainda alguns esclarecimentos sobre as situações apontadas (vd. Anexos XXIII e XXIV).*

---

<sup>37</sup>O júri do procedimento era geralmente constituída pelo diretor do DOMT e por alguns elementos da DOM, ou da DVAT, consoante o procedimento fosse promovido por uma ou outra divisão, com raras modificações ao longo do tempo.

### 3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, conclui-se e recomenda-se o seguinte:

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<b>CARACTERIZAÇÃO DAS EMPREITADAS DE OBRAS MUNICIPAIS</b>		
1. No quinquénio 2009/2013, a despesa com empreitadas de obras públicas representou <b>78% das despesas de capital e 30% da despesa total do município.</b>	2.1.1	
2. No mesmo período, foram efetuadas <b>127 adjudicações</b> de empreitadas de obras públicas, no valor total de aproximadamente <b>M€24,1.</b>	2.1.2	
3. Do <b>valor</b> das empreitadas adjudicadas, <b>21,5% foram-no na sequência de concurso público, e 78,5%, por ajuste direto.</b> Contudo, destes 78,5% que correspondem a M€18,9, cerca de M€13,3 respeitam a 16 ajustes diretos excecionais.	2.1.3	
4. Do <b>número</b> de adjudicações, <b>9% foram efetuadas por concurso público e 91% por ajuste direto.</b>	2.1.3	
5. Das 127 adjudicações, 60 ( <b>47%</b> ) e M€17,8 ( <b>74%</b> ) foram efetuadas a <b>10 empresas, num conjunto de 37.</b>	2.1.4	
6. Das 115 adjudicações efetuadas por <b>ajuste direto</b> a <b>30 empresas</b> distintas, <b>73</b> (63,5%) e <b>M€14,1</b> (74,5%) foram efetuadas a <b>10 empresas.</b>	2.1.4	
7. Do <b>valor total</b> das empreitadas adjudicadas, <b>67,5% foi utilizado em obras de edifícios, 18% em arruamentos, 10% em infraestruturas/instalações elétricas, 4% em arranjos exteriores, 0,6% em saneamento básico e 0,6% noutros trabalhos.</b>	2.1.5	
8. Do <b>número</b> de adjudicações, <b>40% respeitou a obras de arruamentos, 34% a edifícios, 11% a infraestruturas/instal. elétricas, 4% a arranjos exteriores, 3% a saneamento básico e 8% a outros trabalhos.</b>	2.1.5	

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
9. No conjunto das 126 adjudicações com obras concluídas (1 foi anulada) verificaram-se trabalhos a mais ou imprevistos em 8, no montante total de m€289, e trabalhos de suprimento de erros e omissões em 2 delas, no valor total de m€118, equivalentes a 1,22% e 0,50% do valor total das referidas adjudicações.	2.1.6	
10. Registaram-se igualmente trabalhos a menos em 39 das referidas adjudicações, no montante total de m€428 (1,81%), que anularam a derrapagem total de custos, originando até um saldo positivo de 0,09%.	2.1.6	
<b>EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO</b>		
11. As empreitadas analisadas registaram <b>desvios na execução física</b> que variaram entre um mínimo de <b>103%</b> e um máximo de <b>1.413%</b> do prazo contratual. Em nenhuma das empreitadas o desvio de prazo registado se encontra totalmente justificado.	2.2.1.2	A. <i>Que seja assegurado o cumprimento das obrigações do empreiteiro, designadamente, instituindo procedimentos com vista a acionar os mecanismos para aplicação de multas por violação do prazo contratual.</i>
12. No que respeita à <b>execução financeira</b> , em consequência dos desvios de prazo descritos no ponto anterior, nenhuma das obras se encontrava concluída na data de conclusão contratual, estando apenas <b>faturados</b> nessa data entre um mínimo de 53% e um máximo de 89% do valor contratual dos trabalhos de cada empreitada.	2.2.1.3	
13. Duas das 3 empreitadas, apresentaram <b>trabalhos a mais</b> , no montante de <b>7,24%</b> e <b>3,63%</b> do respetivo preço contratual, bem como erros e omissões no valor de 2,77% e 0,53%, ainda que, por força da ocorrência de trabalhos a menos na primeira, na importância de 7,42%, o <b>resultado financeiro agregado</b> seja de apenas <b>2,58%</b> e <b>4,16%</b> , respetivamente	2.2.1.3	
14. <b>Em nenhuma das 3 empreitadas analisadas foi respeitado o prazo de pagamento contratual</b> (60 dias de calendário), registando-se enormes desvios de 483, 617 e 741 dias.	2.2.1.3	B. <i>Que seja assegurado o cumprimento do prazo de pagamento contratual das empreitadas, através da adoção de uma gestão orçamental prudente das despesas e da observância da</i>



CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
Por isso, a autarquia pagou juros de mora aos empreiteiros, no valor total de €238.267,89, €42.642,81 e €37.393,62, em cada uma dessas obras, respetivamente, correspondentes a 13%, 12% e 11% do seu valor contratual.		<i>Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).</i>
<b>15. Devido aos atrasos de pagamento, o MV vê a sua posição negocial enfraquecida na exigência do cumprimento dos prazos contratuais pelos empreiteiros,</b> optando frequentemente por conceder prorrogações de prazo ou permitir suspensões parciais das obras, sem aplicar as multas contratuais previstas por incumprimento dos planos de trabalhos contratuais.		<i>Idem</i>
<b>16. Em nenhuma das 3 obras analisadas se verificou a existência de relatórios de fiscalização, livro de obra ou atas de reunião,</b> com exceção da obra 2, em que há evidência da existência de atas de reunião de obra, faxes e mensagens eletrónicas trocados com o empreiteiro.	2.2.1.2	<i>C. Que seja garantida: a existência de livro de obra, devidamente preenchido, bem como a elaboração de atas de reunião de obra e de relatórios mensais sobre a sua execução física e financeira.</i>
<b>EMPREITADAS ADJUDICADAS POR AJUSTE DIRETO</b>		
<b>17. No conjunto dos 16 procedimentos de ajuste direto excepcional</b> promovidos pela autarquia foram efetuados 60 convites a 24 empreiteiros distintos, dos quais 4 receberam a preferência clara da autarquia, na medida em que concentraram 47% dos convites e 62% do valor adjudicado.	2.2.2.2.	
<b>18. A indicação das entidades a consultar</b> (que variou entre 3 e 5) em cada um dos 16 procedimentos analisados foi efetuada pelos Serviços, em vez de o ser pela entidade competente para contratar, a partir de listagem mais ampla.	2.2.2.2.	
<b>19. Nas 7 empreitadas de maior dimensão</b> (M€0,95 a M€2,0), apenas foram convidadas 3 entidades, gerando poupanças quase insignificantes relativamente ao preço base (0,06% a 1,23%).	2.2.2.2.	<i>D. Que nas obras contratadas na sequência de ajuste direto seja assegurada a maior concorrência possível, dentro de empresas a quem seja reconhecida a necessária capacidade e qualidade,</i>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
		<i>de modo a obter os melhores preços possíveis.</i>
20. Pelo contrário, nas 6 empreitadas de média dimensão (M€0,39 a M€0,72), em que os convites foram estendidos a 5 entidades (em vez de 3), as poupanças aumentaram muito significativamente, atingindo valores de 2,8% a 19,9%, do respetivo preço base.	2.2.2.2.	<i>Idem</i>
21. Nos 4 ajustes diretos excecionais analisados, as obras foram adjudicadas por valores quase coincidentes com os preços base respetivos, com poupanças muito pouco relevantes, da ordem dos 0,5%, nos 3 casos em que foram convidadas apenas 3 e sempre as mesmas entidades, e de 2,8%, na única situação em que foram convidadas 5 entidades.	2.2.2.2.	<i>Idem</i>
22. Nas 3 obras em que foram convidadas apenas 3 e as mesmas entidades, o valor de uma dessas obras (M€1,1) era seis e oito vezes superior ao valor das restantes duas (M€0,18 e M€0,14), facto que deveria justificar o alargamento da consulta a mais entidades, a não ser que essa opção estivesse devidamente fundamentada, o que não é o caso.	2.2.2.2.	<i>Idem</i>
23. Todas as empreitadas analisadas (4) registaram desvios do prazo contratual, variando entre 20% e 137%, dos quais apenas o desvio verificado numa das obras se encontra parcialmente justificado com uma prorrogação de prazo.	2.2.2.2.	<i>E. Que seja assegurado o cumprimento das obrigações do empreiteiro, designadamente, instituindo procedimentos com vista a acionar os mecanismos para aplicação de multas por violação do prazo contratual.</i>
24. Nas restantes 3 obras, os desvios de prazo registados (72, 76 e 82 dias, respetivamente) não se encontram minimamente justificados nos processos, seja através da aprovação de prorrogações de prazo ou da suspensão da execução da obra.	2.2.2.2.	<i>F. Que os processos administrativos sejam documentados com a aprovação de prorrogações de prazo ou a da suspensão da execução das obras.</i>
25. Em nenhuma das 4 empreitadas se verificaram trabalhos a mais ou trabalhos	2.2.2.2.	

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
suprimento de erros e omissões, antes tendo ocorrido trabalhos a menos numa das obras, na importância de 2,77%, relativamente ao preço contratual.		
26. Em nenhuma das 4 empreitadas analisadas foi respeitado o prazo de pagamento contratual (60 dias de calendário), registando-se desvios de 85, 114, 268 e 254 dias.  Em consequência desses atrasos, em 2 empreitadas, foram pagos pela autarquia juros de mora aos empreiteiros, no valor total de €1.326,09 e €6.654, respetivamente.	2.2.2.2.	G. Que seja assegurado o cumprimento do prazo de pagamento contratual das empreitadas, através da adoção de uma gestão orçamental prudente das despesas e da observância da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).
27. O critério utilizado pelos Serviços da autarquia, para efeitos do impedimento em convidar o mesmo empreiteiro, foi o da subcategoria do alvará de empreiteiros de obras públicas exigido para a realização dos trabalhos predominantes, sendo considerados trabalhos idênticos ou do mesmo tipo os integrados na mesma subcategoria, dentro da mesma categoria.	2.2.2.3.	
28. A utilização do critério baseado nos trabalhos da mesma subcategoria retira, em nosso entender, grande parte da utilidade à norma legal, por se tratar de critério demasiado restritivo, pois várias empreitadas idênticas podem comportar trabalhos predominantemente de várias subcategorias da mesma categoria e, por isso, não serem consideradas para efeitos do impedimento legal em convidar a mesma entidade.	2.2.2.3.	Ver Recomendação I) e J)
29. Na análise efetuada a 35 ajustes diretos adjudicados a 7 empresas, constatou-se a ultrapassagem do limite máximo do artigo 113.º, n.º2, do CCP nas seguintes situações: a) Em relação a 2 entidades, considerando o critério utilizado pela autarquia local - o da subcategoria do alvará exigido para a execução dos trabalhos predominantes -, pelos seguintes valores: € 289 813,6 e € 47.795,00.	2.2.2.3.	

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>Em consequência, as despesas realizadas nessas circunstâncias são ilegais e suscetíveis de fazer incorrer o ex-presidente da CM de Valongo em responsabilidade financeira.</p> <p>b) Em relação a 5 entidades, se considerássemos o critério da categoria do alvará exigido para a execução dos trabalhos predominantes, pelos seguintes valores: €141.486,90, €390.468,61, €574.347,60, €142.700 e €47.795.</p> <p>Em consequência, as despesas realizadas nessas circunstâncias são ilegais e suscetíveis de fazer incorrer o ex-presidente da CM de Valongo em responsabilidade financeira.</p>		
<p>30. Três dessas 7 empresas tinham o mesmo objeto social e os mesmos sócios-gerentes e celebraram 10 dos 11 contratos de empreitadas celebrados com a Câmara Municipal entre 2009 e 2011, com o objeto de execução de instalações elétricas.</p> <p>Assumiram, assim, uma posição de quase exclusividade de execução daquele tipo de empreitadas na autarquia, admitindo-se que 2 dessas empresas tenham sido criadas com o objetivo, nomeadamente, de contornar o impedimento legal constante do art. 113.º, n.º 2 do CCP.</p>	2.2.2.3.	<p><i>H. Que a Câmara Municipal evite a consulta simultânea a entidades cujos sócios sejam comuns, de modo a que assegurar a necessária concorrência e que, para efeitos do impedimento legal em convidar a mesma entidade, essas entidades sejam tratadas como uma só.</i></p>
<p>31. Embora não tenha sido posto em prática, segundo a autarquia local, em abril de 2014 foi aprovada pelo PCM informação de acordo com a qual o critério, para controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade, passava a ser o dos nove dígitos do código CPV. Ora, este critério é ainda mais restritivo do que o da subcategoria do alvará, utilizado até então, sendo, a nosso ver ilegal.</p> <p>Com efeito, tendo em conta a complexidade do CPV, idênticos trabalhos poderão ser classificados em diferente código CPV, o que aliado à consideração, para o efeito, somente dos trabalhos classificados no mesmo código CPV, ao nível dos 9 dígitos,</p>	2.2.2.3.	<p><i>I. Que a Câmara Municipal alargue o critério com base no qual são consideradas prestações da mesma natureza ou do mesmo tipo, sob pena de retirar efeito útil à norma legal e vir a incorrer no seu incumprimento;</i></p> <p style="text-align: center;"><i>ou</i></p> <p><i>J. Que, a autarquia local, numa atitude pragmática de ultrapassar as dificuldades, de reduzir os custos associados ao controlo do impedimento legal em convidar a mesma entidade, e de prevenir o eventual incumprimento desse impedimento, opte por não</i></p>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
facilmente permite contornar o referido impedimento legal.		<i>consultar a mesma entidade a partir do momento em que o valor dos contratos já celebrados, independentemente do seu objeto, exceda o limite a partir do qual pode ocorrer a situação de impedimento, até porque essa consulta não é obrigatória.</i>
32. No MV não existe qualquer base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de empreendimentos semelhantes.	2.3.	<i>K. Que seja criada base de dados que permita, através do tratamento estatístico da sua informação, efetuar comparações entre os custos unitários de obras semelhantes.</i>
33. Relativamente ao custo médio unitário dos 2 edifícios analisados, constata-se que: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) O custo de requalificação e ampliação da Escola do Barreiro em Alfena - €1.127/m2 de área bruta de construção - excedeu em 11% o limite máximo do histórico de custos unitários de obras requalificação e ampliação nova de edifícios escolares executadas no triénio 2009/2011, que variou entre €380/m2 e €1.047/m2 de área bruta de construção;</li> <li>b) Por sua vez, o custo de requalificação e ampliação da Escola de Sampaio - €608/m2 de área bruta de construção - enquadra-se na média do histórico de custos unitários de obras requalificação e ampliação edifícios escolares executadas no triénio 2009/2011, que variou entre €380/m2 e €1.047/m2 de área bruta de construção;</li> <li>c) Da mesma forma, o custo de execução dos arranjos exteriores envolventes foi de €78/m2, na Escola do Barreiro, e de €26/m2, na Escola de Sampaio, excedendo no primeiro caso (em 28%) e enquadrando-se, no segundo, no histórico de custos unitários de arranjos exteriores envolventes a edifícios escolares, executados no triénio 2009/2011, que variaram entre €20/m2 e €61/m2.</li> </ul>	2.3.2.	
34. Por sua vez, no que respeita ao custo médio	2.3.2.	

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
<p>unitário das 24 obras de vias analisadas, verifica-se que:</p> <p>a) O custo de pavimentação de faixas de rodagem, em 4 empreitadas, oscilou entre €17/m<sup>2</sup> e €30/m<sup>2</sup>, sendo inferior, em 2 delas, ao histórico de custos unitários de obras de pavimentação de arruamentos existentes executadas no triénio: €24/m<sup>2</sup> a €38/m<sup>2</sup>;</p> <p>b) O custo de pavimentação de faixas de rodagem, numa empreitada - €47/m<sup>2</sup>, excedeu o histórico de custos unitários de obras de pavimentação de arruamentos existentes executadas no triénio (€24/m<sup>2</sup> a €38/m<sup>2</sup>), por incluir a construção, conservação e reparação da rede de águas pluvias;</p> <p>c) O custo de requalificação de arruamentos urbanos, em 8 empreitadas, variou entre €30/m<sup>2</sup> e €47/m<sup>2</sup>, tendo ultrapassado, apenas numa empreitada, o histórico de custos unitários desse tipo de obras no triénio 2009/2011: €30/m<sup>2</sup> a €36/m<sup>2</sup>;</p> <p>d) O custo de requalificação de uma praqueta - €40/m<sup>2</sup> - aproximou-se dos custos históricos de requalificação de arruamentos urbanos (€30/m<sup>2</sup> a €36/m<sup>2</sup>), por abranger trabalhos idênticos, embora a requalificação de outra praça tenha ascendido a valores muito superiores - €124/m<sup>2</sup> - por abranger outro tipo de trabalhos;</p>		
<p>35. O custo de Requalificação e Ampliação da Escola do Barreiro - €1.127/m<sup>2</sup> - atingiu praticamente o dobro do custo de requalificação e ampliação da Escola de Sampaio - €608/m<sup>2</sup>, em escolas de dimensões semelhantes.</p> <p>No entanto, mediante visita efetuada em 1/ago/2014 às escolas referidas, constatou-se que a qualidade arquitetónica e funcional dos espaços observados é idêntica.</p> <p>A diferença de custos observada decorre, portanto, da utilização, na Escola do Barreiro, de alguns materiais ou soluções de qualidade ou custo excessivos.</p> <p>Isto demonstra que o MV não realizou uma</p>	<p>2.3.3.</p>	<p>L. O MV deve garantir a maximização da relação custo-qualidade dos espaços dos edifícios e dos respetivos acabamentos, visando a redução do custo e uma qualidade suficiente e adequada ao tipo de edifícios em causa.</p> <p>M. O MV, antes de aprovar os projetos de arquitetura das escolas, deverá realizar uma apreciação crítica exaustiva dos mesmos, recusando a utilização de soluções ou materiais de qualidade e/ou custo excessivos, prevenindo a sua</p>

<b>CONCLUSÕES</b>	<b>ITEM</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
apreciação crítica dos projetos de arquitetura das escolas, antes de os aprovar, em prejuízo do erário municipal.		<i>substituição por alternativas económicas, funcionais, robustas e duráveis.</i>
<b>SISTEMA DE CONTROLO INTERNO</b>		
36. Ao nível do sistema de controlo interno, salientamos as seguintes fragilidades, para além de outras já evidenciadas nas conclusões anteriores:		
a) A inexistência de manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada.	2.4	<i>N. Devem ser elaborados e implementados no DPOM manuais de procedimentos sobre contratação pública, bem como de norma de controlo interno das fases e procedimentos dos processos de empreitada.</i>
b) A inexistência de normas sobre a organização dos processos administrativos e a falta de numeração sequencial das folhas de alguns processos de empreitadas.	2.4	<i>O. Devem ser aprovadas normas sobre a organização dos processos administrativos.</i>
c) A falta de rotação de trabalhadores no exercício da mesma atividade;		<i>P. Deve promover-se a rotação periódica de trabalhadores na mesma atividade.</i>
d) A designação dos mesmos elementos, de forma reiterada, para os júris do procedimento, em todos os procedimentos de concurso e ajuste direto, quase não existindo rotação ou alternância dos mesmos, de procedimento para procedimento, dentro da mesma divisão	2.4	<i>Q. Deve assegurar-se, sempre que possível, tendo em conta os recursos humanos disponíveis, a rotação ou alternância dos elementos dos júris dos procedimentos.</i>
e) A falta de uma base de dados, devidamente organizada e atualizada, de empreiteiros por tipo de obras, com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados.	2.4	<i>R. Deve ser elaborada de base de dados de empreiteiros por tipo de obras, com menção ao grau de satisfação em termos de execução dos contratos celebrados, que permita, não só fazer a seleção das entidades a convidar, como também fundamentar a sua indicação para efeitos de ajuste direto.</i>

CONCLUSÕES	ITEM	RECOMENDAÇÕES
f) O convite sistemático das mesmas entidades, algumas delas pertencentes aos mesmos sócios, em vez de se diversificarem as entidades consultadas, e a não consideração destas últimas como uma única entidade para efeitos do impedimento legal em convidar a mesma entidade.	2.4	S. <i>Que a Câmara Municipal evite a consulta simultânea a entidades cujos sócios sejam comuns, de modo a que assegurar a necessária concorrência e que, para efeitos do impedimento legal em convidar a mesma entidade, essas entidades sejam tratadas como uma só.</i>
g) A falta de definição de procedimentos e de nomeação de responsáveis pela verificação da boa execução das obras, dentro dos prazos de garantia dos contratos, e pela gestão e acionamento das garantias prestadas.	2.4	T. <i>Que sejam definidos procedimentos e nomeados responsáveis pela verificação da boa execução das obras, dentro dos prazos de garantia dos contratos, e pela gestão e acionamento das garantias prestadas.</i>
h) A guarda das garantias bancárias nos processos de obras, o que facilita o seu extravio e dificulta o apuramento de responsabilidades nesta situação.	2.4	U. <i>Que as garantias bancárias e os seguros-caução sejam guardados em cofre e à responsabilidade exclusiva do trabalhador que tem acesso ao mesmo (v.g. tesoureiro municipal), sem prejuízo de uma cópia ficar arquivado no processo administrativo da obra respetiva.</i>




#### 4 PROPOSTAS

Atento o exposto, propõe-se:

- a) Que este **Relatório e Anexos sejam enviados ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Valongo**, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos da alínea o), do n.º 2 do artigo 35.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e
- b) Que a Câmara Municipal, **no prazo de 60 dias a contar da data da receção deste relatório**, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O Inspetor,



Rui Vaz Macedo Ribeiro

## LISTA DE ANEXOS

I	Obras adjudicadas por concurso público - procedimentos
II	Obras adjudicadas por concurso público - execução física
III	Obras adjudicadas por concurso público - execução financeira
IV	Ajustes diretos promovidos com base no DL34/2009, de 6/fev
V	Obras adjudicadas por ajuste direto excecional - procedimentos
VI	Obras adjudicadas por ajuste direto excecional - execução física
VI-A	Desvios de prazo verificados nos ajustes diretos excecionais
VII	Obras adjudicadas por ajuste direto excecional - execução financeira
VIII	Empreitadas adjudicadas por ajuste direto - Valor do contrato - CCP
IX	Verificação do cumprimento do art. 113º, n.º 2, do CCP
X	Ajustes diretos -
XI	Ajustes diretos -
XII	Ajustes diretos -
XIII	Ajustes diretos -
XIV	Ajustes diretos -
XV	Custos médios unitários - Empreitadas da DOM
XVI	Custos médios unitários - Empreitadas da DVAT
XVII	Custos médios unitários - Empreitadas da DOM - AMOSTRA
XVIII	Custos médios unitários - Empreitadas da DVAT - AMOSTRA
XIX	Documentação relativa a
XX	Documentação relativa a
XXI	Documentação relativa a
XXII	Documentação relativa a
XXIII	Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada
XXIV	Procedimento de Contraditório Formal - Análise da Resposta da Entidade Auditada
Ficha 1	Ficha resumo da empreitada "Complexo Desportivo da Outrela"
Ficha 2	Ficha resumo da empreitada "Reabilitação do Viaduto da Rua da Igreja"
Ficha 3	Ficha resumo da empreitada "Requalificação da Ribeira da Gandra - 2ª fase"