

PROCEDIMENTO DE CONTRADITÓRIO FORMAL

ANÁLISE DA RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

1. APRESENTAÇÃO

1.1. Nos termos do artigo 12.º do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado por despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, de 5/abr/2010, promoveu-se o **procedimento de contraditório formal**, através da remessa do projeto de relatório à Câmara Municipal de Valongo.

1.2. Esta entidade, pronunciou-se sobre o projeto de relatório da auditoria efetuada àquela Município, nos termos constantes do documento que integrámos no processo como Anexo XXIII, sob a designação de "*Procedimento de Contraditório Formal - Resposta da Entidade Auditada*".

2. ANÁLISE DA RESPOSTA

A) DESVIOS NA EXECUÇÃO FÍSICA DAS EMPREITADAS ADJUDICADAS POR CONCURSO PÚBLICO

No **item 2.2.1.2., al. d)** do projeto de relatório é referido que:

"Nas obras 2 e 3, o desvio de prazo registado (188 dias e 658 dias, 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, 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."

Em **sede de contraditório**, a autarquia vem apresentar as seguintes explicações quanto à derrapagem do prazo de execução da obra 2 (Reabilitação do Viaduto da Rua da Igreja):

- ✓ Ainda que o prazo de conclusão da obra (c/ duas prorrogações e uma suspensão) terminasse em 14/mar/2001 e a empreitada tenha sido concluída somente em 3/mai/2011, considerou-se não ser necessário efetivar qualquer prorrogação nos termos legais, uma vez que nesta data apenas faltava proceder à correção de anomalias verificadas na execução da obra e que não comprometiam o seu funcionamento;

- ✓ A obra já se encontrava em funcionamento desde dez/2010 por se tratar de uma via estruturante da rede viária do concelho;
- ✓ Apesar da derrapagem dos prazos, daí não resultou qualquer prejuízo financeiro para o Município, dado que o eventual acréscimo financeiro resultante da revisão de preços relativo a esse período foi nulo.

Quanto à obra 3 (Requalificação da Ribeira Grande), a autarquia alega no contraditório que, contrariamente ao referido na ficha 3 do projeto de relatório, as garagens, cuja demora na demolição contribuiu para a derrapagem de prazo verificada, foram efetivamente demolidas, dado que sem essa prévia demolição seria tecnicamente impossível instalar o canal, sucedendo apenas que, à data da visita da equipa de auditoria, os proprietários já as haviam entretanto reconstruído ilegalmente.

Os esclarecimentos e argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem, contudo, em causa as conclusões e recomendações (com vista ao futuro) do projeto de relatório, pelo que se mantêm, sem prejuízo da retificação da ficha 3 referida, nos termos dos esclarecimentos da autarquia local.

B) DEFICIÊNCIAS A NÍVEL DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS

No **item 2.2.1.2., al. e)** do projeto de relatório é referido que:

"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. (...)"

No **contraditório**, a autarquia:

- ✓ Justifica, sem pretender desresponsabilizar, as falhas detetadas na fiscalização de obras municipais com o alargado âmbito de atuação da Divisão de Vias Arruamentos e Trânsito, em contraponto com o reduzido número de técnicos que a compõem, os quais, em fases de maior volume de trabalho, atuam em função das urgências, descurando por vezes as regras básicas de fiscalização;
- ✓ Informa ainda que irá corrigir as falhas detetadas na fiscalização e acompanhamento das empreitadas impondo, nomeadamente, como procedimento obrigatório, a abertura do livro de obra no ato de consignação de cada empreitada, ficando definido no mesmo, os intervenientes das partes e a periodicidade mínima das reuniões de obra.

As alegações apresentadas pela autarquia no contraditório não põem, pois, em causa a conclusão e recomendação constante do projeto de relatório.

C) EMPREITADAS POR AJUSTE DIRETO EXCECIONAL AO ABRIGO DO DL Nº 34/2009, DE 6/FEV

No **item 2.2.2.2., I., pág. 24**, do projeto de relatório é referido, quanto à celebração de 16 contratos destinados à modernização do parque, por ajuste direto excecional, que:

- ✓ *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, conseqüentemente, 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 mesmo¹.

No **contraditório institucional**, a autarquia alega que:

- ✓ A opção de convidar 3 entidades em 10 dos procedimentos cumpre escrupulosamente p constante do regime excecional aplicável e foi tomada unicamente nas obras de relevante dimensão e alguma complexidade, em que a análise de apenas 3 propostas (face à escassez de recursos humanos afetos à divisão) permitiria o cumprimento de todos os trâmites legais no menor período de tempo, de forma a não comprometer a execução física e financeira da obra dentro das regras definidas pelos programas de financiamento;
- ✓ Não faz qualquer sentido introduzir considerações no sentido de se instituir "a maior concorrência possível", quando foi o próprio legislador que entendeu que deveria reduzir a concorrência face a motivos de interesse público excecionais;
- ✓ O próprio Tribunal de Contas reconheceu a legalidade dos 13 contratos (de valor superior a €350.000, nos quais foram convidados 3 entidades em 7 contratos de maior valor, e 5 entidades nos restantes 6 de menor valor) que lhe foram

¹ 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).

submetidos, à luz do DL nº 34/2009, de 6/fev, ao conferir visto prévio a 12 e declarar conforme 1;

- ✓ Embora não exista diferença significativa entre o preço base e o preço contratual nos procedimentos em que apenas foram convidadas 3 entidades, também é facto que nesses contratos não ocorreu qualquer desvio financeiro, o que denota um bom planeamento de obra e uma correta conceção da obra na fase de execução dos projetos.

Sobre os argumentos avançados pela autarquia, temos a referir que:

- ✓ Não é verdade que a opção de convidar 3 entidades tenha ocorrido apenas nas obras de relevante dimensão e alguma complexidade, já que dos 10 procedimentos em que se verificou essa opção, 3 respeitam a obras de reduzida dimensão e baixa complexidade (Escolas do Outeiro, de Cabeda e da Bela (1ª fase), que, pelo seu reduzido preço base (m€143 a m€230), nem sequer foram submetidas a visto prévio do TC;
- ✓ Com efeito, conforme acima referido, no conjunto dos 16 contratos celebrados na sequência de ajuste direto excecional, foram consultadas 3 entidades não só nas 7 maiores empreitadas (c/ preços base compreendidos entre M€0,95 e M€2,0), mas também nas 3 menores (c/ preços base compreendidos entre M€0,14 e M€0,23), sendo que nas 6 empreitadas de dimensão média (c/ preço base compreendido entre M€0,39 e M€0,72) foram consultadas 5 entidades;
- ✓ Certo é que, nos 6 procedimentos em que foram consultadas 5 entidades, as poupanças atingiram valores percentuais muito superiores - 2,79% a 19,88% dos respetivos preços base - relativamente àqueles em que apenas foram consultadas 3 entidades - 0,06% a 1,23%.
- ✓ Não colhe também o argumento de que a análise de 3 propostas é mais rápida do que 5 propostas, face à escassez de recursos humanos da DVAT, já que, por um lado, o convite a 5 entidades foi adotado em 6 (38%) dos 16 procedimentos, todos com o mesmo objeto (Modernização do parque escolar) e a mesma urgência (igualmente sujeitos a programas de financiamento) nos restantes 62%, a que acresce o facto de o critério de adjudicação ter sido o do mais baixo preço em todos os 16 procedimentos de ajuste direto excecional, pelo que a morosidade na avaliação desse critério é praticamente idêntica, em procedimentos com 3 ou 5 propostas.

Face ao exposto, considera-se que os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório 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.

D) O AJUSTE DIRETO – O CUMPRIMENTO DOS LIMITES DO Nº 2 DO ARTº 113º DO CCP

No **item 2.2.2.3., pontos I., IV. e V.** do projeto de relatório é referido, quanto às limitações do ajuste direto à mesma entidade, que:

- ✓ *"Até abril de 2014, para a determinação das "prestações do mesmo tipo ou idênticas", foi considerada pela autarquia local a subcategoria dos alvarás de empreiteiros de obras públicas 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 função dos processos que corriam em cada uma das Divisões (DVAT e DOM)."*
- ✓ Utilizando o critério da autarquia – mesma subcategoria da categoria - houve 2 situações em que foi excedido o limite trienal, pelos seguintes valores:
 - Rui Marques – Montagens Elétricas, Lda, considerado isoladamente: €289.813,6; ou Rui Marques, Lda., em conjunto com Fotónica, Lda. e S. Marques, Lda. (por pertencerem aos mesmos sócios): €581.514,22; e
 - SEC, Lda.: €47.795.
- ✓ Se fosse utilizado o critério da mesma categoria do alvará exigido (mais lato que o adotado pela autarquia local), teria havido 5 situações de ultrapassagem do limite trienal, pelos seguintes valores:
 - Higino Pinheiro & Irmão, Lda.: €141.486,90;
 - Norlabor, S.A.: €390.468,61;
 - Rui Marques – Montagens Elétricas, Lda.: €574.347,60;
 - S. Marques, Lda.: €142.700; e
 - SEC, Lda.: €47.795.

No **contraditório institucional**, a autarquia alega, a este propósito, que:

- ✓ O controlo dos limites no período em análise sempre foi efetuado de forma manual mediante a organização de mapas ou de uma base de dados do controlo, através de subcategorias do alvará dos empreiteiros, que iam sendo preenchidos pelos serviços à medida que iam sendo lançados os procedimentos;
- ✓ Apesar da divisão dessa base de dados em dois mapas distintos, um deles denominado DOM/DVAT, em que predominavam as subcategorias relativas às obras de construção de edifícios e outro denominado "DVAT/DOM" em que predominavam as subcategorias dos alvarás mais direcionadas para a rede viária, a base de dados era única, ou seja, eram sempre avaliados os limites pela totalidade das obras que haviam sido adjudicadas pelo Município a cada empresa, independentemente da divisão organizadora do procedimento;
- ✓ Relativamente ao limite do controlo trienal, com base no critério adotado pelo Município de Valongo – subcategoria do alvará – apenas ocorreu um

incumprimento relativamente à adjudicação da obra "Colocação de Misturas Betuminosas - Rua Portocarreiro (Parte) - Ermesinde", à empresa SEC, Lda., no valor de €47.795, cujo convite foi formulado em 29/mai/2009, quando já haviam sido adjudicados àquela empresa €155.727,8. Este facto deveu-se a um lapso involuntário dos serviços e foi detetado quando já constituía um facto consumado e irreversível;

- ✓ Face ao exposto, não se pode concordar com o teor do ponto V, onde se conclui pela ilegalidade das despesas realizadas com as adjudicações às empresas Higinio Pinheiro & Irmão, Lda., Norlabor, S.A., Rui Marques - Montagens Elétricas, Lda., S. Marques, Lda., dado que segundo o critério adotado pela autarquia - subcategoria do alvará - o limite do n.º 2, do artº 113º, do CCP foi rigorosamente cumprido;
- ✓ Também não se pode concordar com a recomendação que o critério do limite trienal seja efetuado por entidade, independentemente da natureza dos trabalhos adjudicados, por contrariar claramente a letra da lei e o espírito da norma legal.

Sobre os argumentos avançados pela autarquia, temos a referir que:

- ✓ De facto, a autarquia possuía 2 mapas de controlo dos limites trienais, em 2 ficheiros excel distintos:
 - um denominado DOM/DVAT, onde se registavam, essencialmente, as empreitadas de construção/manutenção de edifícios geridas pela DOM e se fazia a sua distribuição pelas respetivas subcategorias predominantes;
 - outro intitulado DVAT/DOM, onde se registavam, essencialmente, as empreitadas de construção/manutenção da rede viária geridas pela DVAT e se fazia a sua distribuição pelas respetivas subcategorias predominantes;
- ✓ Cruzando os dois mapas, verifica-se que se referem a obras distintas, realizadas por empreiteiros distintos, embora se constate, nomeadamente no que respeita a instalações elétricas, que no mapa DOM/DVAT estão elencadas algumas obras relativas à rede viária² e que no mapa DVAT/DOM estão listadas obras relativas edifícios³, com o intuito de garantir o controlo trienal por empreiteiro;
- ✓ Quanto ao limite do controlo trienal, com base no critério adotado pelo Município de Valongo - subcategoria do alvará - importa esclarecer que, com base no próprio mapa de controlo da autarquia (DVAT/DOM), se deteta diretamente não só um incumprimento relativamente à adjudicação da obra "Colocação de Misturas Betuminosas - Rua Portocarreiro (Parte) - Ermesinde", à empresa SEC, Lda., no valor de €47.795, mas também na adjudicação da empreitada "Iluminação Pedonal do Trajeto Urbano do Corredor Ecológico", à empresa "Rui Marques,

² Reformulação da iluminação pública em diversas vias do concelho - S. Marques, Lda. - €144.994; Conservação/reparação de equipamentos de iluminação ligados à rede de Iluminação Pública no concelho - Fotónica, Lda. - €146.756,62.

³ Reformulação dos Quadros Elétricos em Diversas Escolas do 1º Ciclo - €139.364; Reformulação das Instalações Elétricas e Correntes Fracas nas Salas de Aula - €145.170; ambas executadas pela firma Rui Marques, Lda.

Lda.”, no valor de €144.919, cujo convite foi formulado em 16/mai/2009, uma vez que já tinha sido convidada para a execução de trabalhos inseridos nas mesmas subcategoria e categoria, que lhe foram entretanto adjudicados pelo preço de €289.748,6. Acresce que lhe foi adjudicada ainda outra obra integrada na mesma subcategoria e categoria no montante de € 144.894,6, conforme se infere da análise do Anexo XII.

- ✓ Já quanto ao teor do ponto V, interessa clarificar que esse controlo trienal (efetuado pela IGF) foi baseado em critério idêntico ao da autarquia (em função do alvará da entidade), mas mais lato, tendo em conta a categoria do alvará, em vez da subcategoria de cada categoria, de modo a evidenciar a disparidade nos resultados obtidos, apesar de estarmos, perante obras, a nosso ver, com prestações do mesmo tipo ou idênticas, por se integrarem na mesma categoria.
- ✓ Relativamente à recomendação para que o critério do limite trienal seja efetuado por entidade, independentemente da natureza dos trabalhos adjudicados, importa salientar que a adoção dessa recomendação pragmática não é proibida por lei, uma vez que **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, pragmaticamente, por essa via, o eventual incumprimento do impedimento legal constante do citado art. 113.º do CCP e poupando também nos recursos necessários para o controlo do referido impedimento legal, caso opte, como tem vindo a fazer, pela verificação casuística de cada procedimento.**

Face ao exposto, considera-se que os argumentos apresentados pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm, sem prejuízo de se proceder a alguns ajustamentos do texto do relatório em função dos esclarecimentos prestados pela autarquia local.

E) FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA CONTRATAÇÃO DE EMPREITADAS POR AJUSTE DIRETO

Na **recomendação H.** do projeto de relatório é sugerido *“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.”*

No **contraditório institucional**, sobre esta matéria, a autarquia alega 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.

Quanto a este tema, consideramos que, 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, garantir o cumprimento do impedimento legal constante do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, impossibilitando 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, conforme se encontra claramente demonstrado no projeto de relatório.

F) RAZOABILIDADE DOS CUSTOS DAS OBRAS PÚBLICAS

No **item 2.3.1** do projeto de relatório é referido, quanto ao sistema de informação das empreitadas de obras públicas, que:

"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."

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.

G) SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

No **item 2.4.** do projeto de relatório são elencadas várias fragilidades detetadas ao nível do sistema de controlo interno, entre as quais:

- ✓ *"A falta de rotação de trabalhadores no exercício da mesma atividade;*
- ✓ *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.*
- ✓ *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.*

- ✓ *A falta de fundamentação, nas informações a propor as entidades a consultar, da inexistência de impedimento legal em consultar essas entidades.”*

No **contraditório institucional**, a autarquia vem referir que concorda, de forma geral, com as fragilidades detetadas e as recomendações sugeridas na auditoria. Apenas aponta que:

- ✓ A lista de entidades a convidar, elaborada pelos técnicos, era, por vezes, sujeita a alterações de acordo com orientações superiores;
- ✓ A lista de entidades a convidar era elaborada tendo por base empresas detentoras do alvará de empreiteiro de obras públicas que, cumulativamente, tivessem comprovado, em anteriores adjudicações, notória capacidade técnica e empenho no cumprimento do objeto do contrato e de todos os preceitos legais;
- ✓ No período abrangido pela auditoria, o reduzido número de técnicos afetos às divisões (DVAT e DOM) propiciava a não rotação no exercício das funções de júri do procedimento;
- ✓ Face à nova estrutura orgânica, que fundiu as anteriores DVAT e DOM, já é possível garantir maior rotatividade dos elementos que poderão compor o júri do procedimento entre os técnicos afetos à divisão.

Face ao exposto, considera-se que as ponderações apresentadas pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm

H) INCUMPRIMENTO DOS PRAZOS DE PAGAMENTO CONTRATUALMENTE ESTABELECIDOS

No itens 2.2.1.3., al. f) e 2.2.2.2., ponto II., relativos à execução financeira das amostras de empreitadas adjudicadas por concurso público e ajuste direto excecional, respetivamente, do projeto de relatório é referido que:

- ✓ Quanto aos concursos públicos:

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.

- ✓ Quanto aos ajustes diretos excecionais:

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.

No **contraditório institucional**, a autarquia refere 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.

As considerações apresentadas pela autarquia no contraditório não põem em causa as conclusões do projeto de relatório, pelo que se mantêm