

Auditoria a empreitadas de obras públicas

O projecto de execução de uma obra deve agregar todas as valências e ser tão próximo da realidade quanto possível. Só deste modo pode assegurar-se a previsibilidade e antecipação que permitem orçamentar os custos, conservar as características pensadas pelo decisor público e cumprir os requisitos em termos concorrenciais.

Por Nuno Moita da Costa e Paulo Lajoso



Nuno Moita da Costa
• Responsável de área
do gabinete de Auditoria
Interna da EP - Estradas de
Portugal, EPE
• TOC n.º 34088



Paulo Lajoso
• Director do Gabinete
de Auditoria da ADSE

O peso que o sector das obras públicas representa na economia nacional é consideravelmente elevado, a avaliar pelos milhões de euros que anualmente mobiliza e os efeitos induzidos que potencia, justificando a necessidade premente de controlo, sobretudo em resultado das diversas deficiências verificadas no âmbito dos procedimentos adoptados na execução das empreitadas de obras públicas.

Assim, a presente análise é relevante pela sua importância como área de risco do controlo e pela necessidade de definir uma metodologia de intervenção.

Não obstante a existência de duas partes contratantes, na celebração de um contrato de empreitadas de obras públicas, a Administração Pública assume um papel preponderante, na medida em que, da sua intervenção resulta o poder:

- **De direcção e fiscalização**, ao interferir na execução da empreitada através de emissão de ordens ao outro contratante, e não apenas na verificação se o contrato está a ser cumprido de forma adequada; com o propósito de controlar os custos e os “timings” da execução;
- **De alteração**, representado na faculdade de modificar o conteúdo das prestações, de forma qualitativa e quantitativa;
- **Sancionatório**, com vista a impor à outra parte o cumprimento adequado do contrato;
- **De resolução unilateral**, atenta a necessidade de garantir a melhor forma de pros-

secução de interesse público, salvaguardando o direito de indemnização que à outra parte possa caber.

Em regra, um contrato de empreitada de obras públicas, face à natureza e especificidades que encerra, desenvolve-se num ambiente de alguma complexidade, susceptível de inúmeros desvios, quer pelo dono da obra (entidade pública) quer pelo empreiteiro.

Áreas de risco numa empreitada

O processo inerente à execução de uma empreitada de obras públicas desenvolve-se, essencialmente, nas seguintes fases: estudo prévio; ante-projecto (projecto base) e projecto de execução; expropriações; concurso e empreitada.

Neste sentido, e no âmbito da realização de uma análise a uma empreitada de obras públicas, são normalmente consideradas como áreas de risco, as referentes à:

- Contratação e elaboração do projecto;
- Processo de expropriações;
- Procedimentos relativos à contratação pública;
- Execução material da empreitada;
- Execução financeira da empreitada;
- Organização técnico - administrativa e financeira da empreitada.

Na contratação e elaboração do projecto, deverá ser função do auditor aferir a necessidade e razoabilidade verificada no recurso

frequente à figura do ajuste directo, atendendo à simplicidade dos procedimentos em causa, a tipologia de empresas a quem é adjudicado o projecto, as suas capacidades e valências técnicas.

Deverá ainda ser constatado a correcta definição dos termos de referência do objecto do contrato, compreendendo os objectivos, as características orgânicas e funcionais da obra, incluindo os adequados estudos geotécnicos e os possíveis serviços (externos) afectados, as condicionantes ambientais, os condicionalismos financeiros, os custos e prazos de execução na elaboração do projecto.

Estas situações, quando avaliadas de forma atempada, são susceptíveis de evitar sobre-dimensionamento do projecto, considerando os erros de concepção, medição e orçamentação do projecto, e de incompatibilidade entre as várias especialidades do projecto, quando elaboradas por diferentes entidades subcontratantes.

No processo de expropriações é essencial, por um lado, garantir a existência de um planeamento integrado com as outras componentes da execução de uma empreitada de obras públicas, e por outro lado, controlar os desvios financeiros que podem surgir entre os valores de indemnização calculados no projecto de expropriação e os valores finais a desembolsar pelo dono da obra, os quais estão associados, em geral, à qualidade do projecto.

Na formação do contrato da empreitada, afi-gura-se relevante verificar aspectos como sejam o lançamento da obra a concurso sem os meios financeiros necessários à sua conclusão, o cumprimento das formalidades legais em matéria de formação dos contratos, especialmente no que respeita à escolha e/ou ao cumprimento dos procedimentos aplicáveis, à realização de concursos suportados por cadernos de encargos correctamente formulados (*v.g.* sem cláusulas estranhas ao objecto da empreitada, sem partes não aplicáveis e omissas em matéria de especificações técnicas), à existência de projectos inadequados ou à avaliação incorrecta e/ou negociação arbitrária das propostas. Na execução material da empreitada, im-

porta aferir da consignação atempada dos trabalhos (*v.g.* pela existência do terreno de implantação do empreendimento ou efectivação da posse, pela realização da limpeza do terreno, ou da existência de desconformidades notórias no terreno face ao previsto no projecto de execução), do nível de execução de trabalhos decorrente de deficiências de omissões no projecto, do grau de fiabilidade das medições, da necessidade e razoabilidade da execução de trabalhos a mais ou imprevistos, do grau de deficiências e complexidade dos respectivos projectos, do grau de preparação, qualidade e quantidade das equipas de fiscalização.

No que concerne à execução financeira da empreitada, merece destaque verificar a necessidade na concessão de adiantamentos ao empreiteiro sem garantias reais ou não cobrindo os trabalhos por realizar, a razoabilidade na autorização de adicionais, ao contrato, de trabalhos a mais e imprevistos, o cálculo dos honorários do projectista ou a eventual realização de pagamentos com deficiências (*v.g.* não autorizados pela entidade competente, promovidos com grandes atrasos sobre a data do seu vencimento, a ausência de descontos e retenções exigidos por lei).

Por último, na organização técnico-administrativa e financeira da empreitada, deverá ser detectado o nível de articulação entre o projectista, a equipa de fiscalização e o sector administrativo, a informação respeitante



Em regra, um contrato de empreitada de obras públicas, face à natureza e especificidades que encerra, desenvolve-se num ambiente de alguma complexidade, susceptível de inúmeros desvios, quer pelo dono da obra (entidade pública), quer pelo empreiteiro

à gestão corrente da empreitada, a formação existente em determinadas áreas de conferência e/ou de processamento de dados, bem como as justificações para eventuais atrasos na execução.

Metodologia de controlo em auditoria

A análise de um processo de empreitada de obras públicas deverá englobar verificações processuais, documentais e físicas, tendo como objectivo:

- Aferir da correcta organização do processo da empreitada, especialmente a nível da existência da documentação que deve integrar e a fácil consulta do mesmo;
- Aferir da legalidade dos procedimentos relativos à formação do contrato e à sua execução;
- Verificar o cumprimento das condições de economia, eficiência e eficácia financeira do(s) contrato(s) de empreitada;
- Comprovar através de verificação física do cumprimento das condições contratuais e da adequacidade dos elementos documentais;
- Extrair conclusões sobre a gestão da empreitada.

Na análise a efectuar, poderão surgir condicionantes de análise, decorrentes, designadamente:

- Do objectivo, âmbito e profundidade da acção inspectiva em causa;
- Do processo de amostragem;
- Da insuficiência da organização processual;
- Da existência de diversas entidades intervindo na gestão da empreitada.

Assim, sem querer especificar em demasia os requisitos previstos na legislação em vigor, uma abordagem mínima sustentada, em termos de programa de auditoria, deverá passar por:

Fase do concurso

A cada empreitada deve corresponder um processo administrativo, o qual, entre outros, deverá conter os seguintes elementos:

- Despacho de autorização de abertura do concurso;
- Despacho de delegação de competências;
- Anúncio/ convite;
- Programa do concurso;
- Caderno de encargos;
- Projecto de execução;
- Propostas dos concorrentes (com listas de preços unitários);
- Nomeação das comissões de acompanhamento dos concursos;
- Acta do acto público do concurso;
- Audiência prévia dos interessados;
- Proposta de adjudicação (com mapa comparativo das propostas, pareceres técnicos e despacho de adjudicação);
- Cabimentação da despesa;
- Notificação da adjudicação e envio da minuta do contrato;
- Prestação da caução;
- Notificação da adjudicação aos concorrentes preteridos;
- Contrato e adicionais (com minuta, visto do Tribunal de Contas e guia de pagamento dos emolumentos - quando aplicável).

Fase da execução física

- Actas de reuniões de obra e livro de registo da obra;
- Auto de consignação;
- Plano(s) de trabalhos e cronograma(s) financeiro(s);
- Natureza das alterações aos plano(s) de trabalhos;
- Mapas dos trabalhos e mais e a menos (com orçamentos respectivos, contratos e projectos de alteração, caso existam);
- Informações/relatórios da fiscalização, correspondência e ordens escritas dirigidas ao empreiteiro;
- Relatórios de progresso;
- Controlo de custos (acompanhamento dos plano(s) de trabalhos e cronograma financeiro);
- Subempreitadas;
- Reclamações apresentadas pelo empreiteiro;

- Autos de suspensão e prorrogações do prazo dos trabalhos;
- Auto de recepção provisória;
- Inquérito administrativo;
- Auto de recepção definitiva.

Fase da execução financeira

- Autos de medição (ou mapas de prestação mensal) e respectivas contas correntes;
- Contratos adicionais autorizados;
- Adiantamentos autorizados;
- Revisões de preços autorizadas;
- Ordens de pagamento, incluindo:
 - Pagamentos efectuados – empreitada base, trabalhos a mais, revisões de preço; juros de mora
 - Descontos para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e de Garantia;
 - Declaração comprovativa da situação contributiva perante a Segurança Social;
 - IVA;
- Garantias bancárias – caução, respectivos reforços e adiantamento;
- Mapa recapitulativo de fornecedores de bens e serviços;
- Conta corrente da empreitada;
- Notificações referentes ao inquérito administrativo;
- Conta final.

Poderá se revelar essencial à análise da execução da empreitada, uma verificação pormenorizada das diferentes fases da elaboração do projecto, como sejam:

- Celebração do contrato;
- Programa preliminar;
- Aprovação do programa base;
- Aprovação do estudo prévio;
- Aprovação do projecto base (ante - projecto);
- Aprovação do projecto de execução;
- Assistência técnica.

Muitos dos desvios constatados são consequência de erros e omissões verificados nas diferentes fases do projecto e, em particular, no projecto de execução final.

O projecto de execução de uma obra deve agregar todas as valências e ser tão próximo da realidade quanto possível. Só, deste modo, é possível assegurar a previsibilidade e antecipação que permitem orçamentar os custos, conservar as características pensadas



pelo decisor público e cumprir os requisitos em termos concorrenciais (de mercado).

Do exposto, podemos concluir que qualquer auditoria a uma empreitada deverá permitir extrair conclusões sobre a análise da legalidade dos procedimentos adoptados na fase de elaboração do projecto, na fase de lançamento do concurso da empreitada, bem como da sua execução física e financeira e, sobretudo, da gestão da empreitada. Para além destes aspectos, será, ainda, relevante aferir/avaliar a existência na entidade de deficiências nos sistemas de informação e controlo implantados, da experiência e competência em matéria de realização de empreitadas.

No caso de análise de mais do que uma empreitada, poderá ser objecto de verificação tendências de adjudicação à mesma equipa de fiscalização, adjudicações ao mesmo empreiteiro e/ou projectista, ou tipo de formalidade de contratação adoptado. ★

(Texto recebido pela CTOC em Agosto de 2006)

Bibliografia

Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).