



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 14/2006-FC/SRATC

Auditoria à empreitada
de arrelvamento sintético do campo de futebol
do Complexo Desportivo da Ribeira Grande

Data de aprovação – 07/07/2006

Processo n.º 05/102.01



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS	3
CAPÍTULO I — INTRODUÇÃO	5
I.I – ENQUADRAMENTO DA ACÇÃO	5
1. <i>Nota prévia</i>	5
2. <i>Natureza e âmbito</i>	6
3. <i>Objectivos</i>	6
4. <i>Condicionantes e limitações</i>	6
5. <i>Contraditório</i>	7
I.II – CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO INICIAL	8
• AS PROPOSTAS FORAM ANALISADAS EM 31 DE JANEIRO DE 2004, TENDO OS CONCORRENTES, POR APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DEFINIDO NO PROGRAMA E NO ANÚNCIO DO CONCURSO, FICADO ASSIM ORDENADOS:	9
6. <i>Fase de planeamento</i>	12
7. <i>Fase de execução</i>	13
CAPÍTULO II — OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	14
II.I – EXECUÇÃO FÍSICA DA EMPREITADA	14
8. <i>Consignação da obra</i>	14
9. <i>Prorrogações do prazo de execução contratual</i>	15
10. <i>Trabalhos a mais e a menos</i>	16
11. <i>Recepção provisória da obra</i>	20
II.II – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO	22
12. <i>Plano de trabalhos vs cronograma financeiro</i>	22
13. <i>Autos de medição</i>	23
14. <i>Pagamentos</i>	24
CAPÍTULO III — CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	26
15. <i>Conclusões</i>	26
16. <i>Recomendações</i>	27
17. <i>Irregularidades administrativas</i>	28
CAPÍTULO IV — DECISÃO	29
18. <i>Decisão</i>	29
CONTA DE EMOLUMENTOS	30
FICHA TÉCNICA	31
ANEXO I – ÍNDICE DO PROCESSO	32
ANEXO II RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO	33



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Siglas e abreviaturas

Cfr.	Confrontar
CPA	Código do Procedimento Administrativo
Doc.	Documento
fls.	Folhas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
n.º	número
n.ºs	números
Of.	Ofício
pp.	Páginas
Proc.º	Processo
SEFDSM	Serviço de Educação Física e Desporto de São Miguel
ss.	seguintes
TM	Trabalhos a mais
TP	Trabalhos previstos
Unid.	Unidade
vs	versus



Sumário

Apresentação

A auditoria teve por objectivo verificar se foi observado o prazo de realização da obra de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande, Parque Desportivo de São Miguel, fixado contratualmente em 30 dias, na medida em que este havia sido o factor determinante para a escolha do adjudicatário, em detrimento do preço.

A entidade auditada foi o Serviço de Desporto de São Miguel.

Principais conclusões/observações

Destacam-se as principais conclusões:

1. Entre a celebração do contrato e a consignação da obra decorreu um período de tempo – 83 dias – que corresponde a quase o triplo do prazo proposto pelo adjudicatário para a realização da empreitada (30 dias).
2. A decisão do dono da obra de introduzir alterações ao projecto, mediante a inclusão da iluminação do campo de futebol como trabalhos a mais, impediu o cumprimento do prazo proposto pelo adjudicatário, tendo, nessa medida, afectado a verificação da credibilidade do resultado do concurso.
3. A recepção provisória da obra ocorreu em 27 de Julho de 2005, ou seja, cerca de 10 meses após o termo do prazo previsto para a sua conclusão, considerando os pedidos de prorrogação de prazo solicitados pelo empreiteiro.

Principais recomendações

Face às conclusões e ao quadro de irregularidades recomenda-se especificamente ao Serviço de Desporto de São Miguel que, em empreitadas de obras públicas:

1. Respeite o prazo máximo de consignação da obra.
2. As decisões de prorrogação do prazo da empreitada devem ser tomadas pelo órgão competente e notificadas por escrito ao empreiteiro.
3. Dos autos de medição devem constar todos os trabalhos efectivamente executados e apenas estes.



Capítulo I — Introdução

I.I – Enquadramento da acção

1. Nota prévia

Por despacho de 18 de Junho de 2004, a fls. 2, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande, Parque Desportivo de São Miguel, celebrado entre a Direcção Regional da Educação Física e Desporto e a empresa Nativa – Tecnologia em Áreas Verdes, Lda¹.

O contrato, celebrado em 20 de Abril de 2004, foi visado pelo Tribunal de Contas, em 9 de Junho de 2004 (Proc.º n.º 41/2004).

A decisão de realização da auditoria teve por base os seguintes factos:

- a) O critério no qual se baseou a apreciação das propostas foi o da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela ponderação dos seguintes factores: *Condições mais vantajosas de preço* (45%); *Garantia de boa execução da obra* (40%); *Condições mais vantajosas de prazo* (15%);
- b) O adjudicatário apresentou o quinto preço mais elevado (388.032,45 euros), com uma diferença de +11,46% (39.899,45 euros) relativamente à proposta de valor mais baixo;
- c) Todos os concorrentes obtiveram a mesma pontuação no factor *Garantia de boa execução da obra*;
- d) O adjudicatário apresentou o prazo de execução mais curto (30 dias), que corresponde a cerca de metade do prazo proposto pelos restantes concorrentes (concretamente, 2 meses, 59 dias, 60 dias e 90 dias).

A valorização do factor *prazo* no critério de adjudicação é feita no pressuposto de que a realização da obra em período mais curto é vantajosa para o interesse público. Tal valorização só se justifica se tiver correspondência na exigência de rigor no cumprimento do prazo proposto. No caso, e tendo a proposta sido escolhida em função do prazo de execução apresentado, a credibilidade do resultado do concurso dependia do seu efectivo cumprimento.

¹ No Plano de Acção para 2004, aprovado pela Resolução n.º 1/2004 do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 18 de Dezembro de 2003 (publicada no *Diário da República*, II série, n.º 4, de 27 de Janeiro de 2004, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 4, de 27 de Janeiro de 2004), encontra-se prevista a realização de auditorias a procedimentos concretos relativos a processos de material, ordenadas caso a caso.



2. Natureza e âmbito

Em função do seu objecto – contrato de empreitada de obras públicas visado pelo Tribunal de Contas –, a auditoria foi orientada para a verificação da legalidade e da regularidade dos aspectos e vicissitudes decorrentes da execução do contrato, com especial enfoque nos relativos à execução física da empreitada².

3. Objectivos

O objectivo operacional da auditoria consistiu no acompanhamento da execução do contrato, a fim de aferir a compatibilidade entre o prazo real de execução da empreitada e o prazo proposto pelo adjudicatário (30 dias).

Para a prossecução deste objectivo, procedeu-se ao exame e verificação, designadamente, do seguinte tipo de actos e documentos:

- a) Auto de consignação;
- b) Plano de trabalhos e de pagamentos;
- c) Pedidos de prorrogação de prazo solicitados pelo empreiteiro;
- d) Despachos autorizadores da realização de trabalhos a mais;
- e) Contrato adicional;
- f) Auto de vistoria;
- g) Auto de recepção provisória;
- h) Conta final da empreitada.

4. Condicionantes e limitações

A realização dos trabalhos foi condicionada pelas dificuldades sentidas na obtenção de alguns documentos e informações, verificando-se que, nalguns casos, os elementos solicitados não chegaram a ser enviados. Não obstante os constrangimentos daí decorrentes, a disponibilidade, a colaboração e o empenhamento do Serviço na obtenção dos elementos e informações solicitados, permitiram a realização do trabalho, ainda que com algumas limitações.

² Cfr. o Plano Global da Auditoria, aprovado por despacho de 18 de Junho de 2004, a fls. 2 e ss.



5. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Serviço foi convidado a pronunciar-se sobre o anteprojecto do relatório da auditoria³, tendo respondido através do ofício n.º 3096/SD/06, de 6 de Junho de 2006, a fls. 242 e 243.

A resposta enviada incidiu, no essencial, sobre a matéria constante dos pontos 1, 3 e 4 das Conclusões e dos pontos 1 e 2 das Irregularidades evidenciadas⁴.

Posteriormente, através do ofício n.º 3130/SD/06, de 28 de Junho, a fls. 244, o Serviço auditado remeteu cópia da garantia bancária prestada pelo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), S.A., no montante de 175.000 euros, destinada a garantir o adiantamento relativo a material entregue em obra, cuja falta havia sido mencionada nos pontos 11 e 16 do anteprojecto do relatório.

O envio deste documento justificou a eliminação da matéria relativa aos adiantamentos ao empreiteiro, com reflexos no quadro das Irregularidades administrativas evidenciadas.

Por razões de sistematização, optou-se por inserir a análise e comentário às respostas obtidas em contraditório nos pontos do relatório respeitantes às respectivas matérias, para onde se remete (*cf.* ponto I.II – Caracterização do contrato inicial e os pontos 8 a 11 do relatório).

³ O Serviço foi notificado através do ofício n.º 845/06-S.T., de 31 de Maio de 2006, dirigido ao Director do Serviço de Educação Física e Desporto de S. Miguel, a fls. 240 do Processo.

⁴ A resposta consta do Anexo II ao relatório (e fls. 242 e 243 do Processo).



I.II – Caracterização do contrato inicial

O Serviço de Desporto de São Miguel (na altura, SEFDSM) remeteu à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o contrato de empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande – Ilha de São Miguel – Açores⁵.

Principais intervenientes na empreitada	
Dono da obra	Região Autónoma dos Açores Secretaria Regional da Educação e Cultura ⁶
Empreiteiro	Nativa – Tecnologia em Áreas Verdes, L.da
Fiscalização	Eng.º Arcindo Rosa Afonso Lucas Assessor principal da Direcção Regional do Desporto

Elementos essenciais do contrato de empreitada	
Data de celebração do contrato	20-04-2004
Valor de adjudicação	388.032,45 euros
Prazo de execução	30 dias
Data da consignação	12-07-2004

O contrato foi precedido de concurso público, autorizado por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, de 28 de Junho de 2003, tendo o respectivo anúncio sido publicado no *Diário da República*, III série, n.º 252, de 30 de Outubro de 2003, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 44, de 4 de Novembro de 2003⁷.

De acordo com a alínea *b*) do n.º 3 do anúncio, «A empreitada consta do arrelvamento sintético de um Campo de Futebol com uma área global de 6825 m²», com o preço base de 450.000,00 euros, com exclusão do IVA.

Ainda de acordo com o anúncio, o prazo de execução era, no máximo, de 90 dias a contar da consignação, sendo o modo de retribuição do empreiteiro por série de preços.

Da tramitação do concurso, destaca-se, com interesse, o seguinte:

- o acto público do concurso ocorreu em 3 de Dezembro de 2003, tendo sido admitidas sete propostas;

⁵ O processo foi remetido através do ofício n.º 1571/EF-D/04, de 29 de Abril de 2004, tendo sido registado nesta Secção Regional em 3 de Maio de 2004 (Proc.º n.º 41/2004).

⁶ Actualmente, Secretaria Regional da Educação e Ciência.

⁷ O aviso foi também publicitado no Público, no Diário de Notícias, no Correio dos Açores e no Açoreano Oriental, de 31 de Outubro de 2003.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

- a avaliação da capacidade financeira e económica e da capacidade técnica dos concorrentes foi efectuada também em 3 de Dezembro de 2003, tendo sido admitidas à fase de análise todas as propostas;
- o critério de adjudicação era o da *proposta economicamente mais vantajosa*, determinada pela ponderação, por ordem decrescente de importância, dos seguintes factores (*cf.* n.º 13 do anúncio e ponto 21 do Programa do Concurso):

FACTORES	Ponderação	SUB FACTORES	Ponderação
Condições mais vantajosas de preço	45%	Preço total	45%
Garantia de boa execução da obra	40%	Processos construtivos adoptados e meios disponíveis	20%
		Adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais	20%
Condições mais vantajosas de prazo	15%	Prazo total	15%

- As propostas apresentadas tinham as seguintes características, quanto ao preço e quanto ao prazo⁸:

Unid.: euros

Concorrente	Prazo	Valor da proposta
Vibeiras	60 dias	373.752,34
Jaime Ribeiro & Filhos, Lda.	60 dias	360.616,23
Nativa – Tecnologia em Áreas Verdes, Lda.	30 dias	388.032,45
Cabral e Filhos, SA	59 dias	420.464,62
Tecnovia Açores – Sociedade de Empreitadas, Lda.	2 meses	348.133,00
Marques, Lda.	90 dias	434.132,94
Construtora do Tâmega – Açores, SA, e Construtora do Tâmega, SA	2 meses	359.842,90

- As propostas foram analisadas em 31 de Janeiro de 2004, tendo os concorrentes, por aplicação do critério definido no programa e no anúncio do concurso, ficado assim ordenados⁹:

⁸ Nada se refere quanto aos aspectos relacionados com a *Garantia da boa execução da obra*, uma vez que todos os concorrentes obtiveram a mesma pontuação neste factor.

⁹ *Cfr.* Relatório Global de Apreciação das Propostas, a fls. 107 a 113.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Concorrente	Factores						Total
	Condições mais vantajosas de preço (45%)		Garantia da boa execução da obra (40%)		Condições mais vantajosas de prazo (15%)		
	Pontuação	%	Pontuação	%	Pontuação	%	
1.º Nativa – Tecnologia em Áreas Verdes, Lda.	4,49	2,02	4,00	1,60	5,00	0,75	4,37
2.º Tecnovia Açores – Sociedade de Empreitadas, Lda.	5,00	2,25	4,00	1,60	3,41	0,51	4,36
3.º Construtora do Tâmega – Açores, S.A. e Construtora do Tâmega, S.A.	4,84	2,18	4,00	1,60	3,41	0,51	4,29
4.º Jaime Ribeiro & Filhos, SA	4,83	2,17	4,00	1,60	2,50	0,38	4,15
5.º Vibeiras	4,66	2,10	4,00	1,60	2,50	0,38	4,08
6.º Cabral e Filhos, S.A.	4,14	1,86	4,00	1,60	2,54	0,38	3,84
7.º Marques, S.A.	4,01	1,80	4,00	1,60	1,67	0,25	3,65

- A proposta foi escolhida em função do prazo de execução apresentado (cerca de metade do proposto pelos restantes concorrentes), envolvendo um acréscimo de despesa de 11,46% (+39.899,45 euros), relativamente à proposta de preço mais baixo;
- A empreitada foi adjudicada à Nativa - Tecnologia em Áreas Verdes, Lda, por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, de 29 de Março de 2004;
- O contrato foi visado pelo Tribunal de Contas, em 9 de Junho de 2004, em sessão diária de visto (Proc.º n.º 41/2004);
- Os trabalhos incluídos no contrato inicial resumiam-se às seguintes actividades:

Capítulos	Valor
1. Trabalhos preparatórios	1.787,46
2. Movimento de terras	24.620,00
3. Canalizações e saneamento	30.133,32
4. Sistema de rega automático	24.421,79
5. Sub-bases	24.365,25
6. Betão betuminoso	75.689,25
7. Relva sintética	203.316,75
8. Equipamento	3.698,63
Total da proposta	388.032,45

Unid.: euros



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Sobre a escolha da proposta, o Serviço auditado alegou, em contraditório, que «Embora aparente que a proposta do adjudicatário foi escolhida por causa do prazo, os dados em processo demonstram que houve uma fórmula que foi rigorosamente seguida».

Convém frisar que não está em causa a correcta aplicação da fórmula classificativa. O que se constatou foi que, no caso, tendo os concorrentes obtido idêntica pontuação no factor *Garantia de boa execução da obra*, a diferenciação entre as propostas operou-se unicamente ao nível do preço e do prazo, tendo a escolha recaído no concorrente que apresentou o prazo de execução mais curto.

A escolha dos factores relevantes para a determinação da proposta economicamente mais vantajosa é feita pelo dono da obra¹⁰.

A realização da auditoria não teve por objectivo avaliar se, do ponto de vista do interesse público, os factores de ponderação do critério de adjudicação eram ou não adequados à escolha da melhor proposta, mas verificar se a valorização do prazo no critério de adjudicação teve efectiva correspondência no plano prático (ou seja, se o prazo de execução da obra foi cumprido pelo adjudicatário, tal como proposto).

¹⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. A competência para a escolha do critério de adjudicação foi delegada no SEFDSM, por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, de 3 de Setembro de 2003, publicado no *Jornal Oficial*, II série, n.º 38 de 23 de Setembro de 2003.



I. III – Fases da auditoria e metodologia de trabalho

A realização da auditoria compreende três fases distintas: fase de planeamento, fase de execução e fase de elaboração do relatório, integrando o respectivo projecto e a análise do contraditório.

Em cada fase foram adoptados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, designadamente no seu “Manual de Auditoria e de Procedimentos”¹¹, com as adaptações que se justificaram em função do tipo, natureza e origem da auditoria.

Pela sua relevância no contexto do presente acção de controlo, descrevem-se, de modo sumário, os procedimentos adoptados nas fases de planeamento e de execução.

6. Fase de planeamento

A fase de planeamento baseou-se na recolha e tratamento da informação relativa aos processos de empreitada submetidos a fiscalização prévia (Processos n.ºs 41/2004 e 135/2004¹²), complementada com a recolha dos seguintes elementos:

Elementos solicitados		Elementos remetidos	
Of. n.º 725, de 23.06.2004	Auto de consignação	Of. n.º 2141/EF-D/04, de 12.07.2004	Auto de consignação
Of. n.º 839, de 12.08.2004	<ul style="list-style-type: none">• Plano de trabalhos• Auto de medição• Auto de recepção provisória• Prorrogações de prazo• Autos de suspensão dos trabalhos• Procedimentos de aplicação de multas por violação dos prazos contratuais	Of. n.º CDL 2242, de 20.08.2004	<ul style="list-style-type: none">• Despachos de autorização da realização de trabalhos a mais• Pedido de prorrogação de prazo
Of. n.º 266, de 11.03.2005	<ul style="list-style-type: none">• Cópia da proposta completa para a execução da empreitada• Autos de medição dos trabalhos executados• Prorrogações de prazo solicitadas pelo empreiteiro e respectivas autorizações• Plano de trabalhos reformulado• Auto de recepção provisória da obra	Of. n.º 964/EF-D/05, de 31.03.2005	<ul style="list-style-type: none">• Cópia da proposta completa para a execução da empreitada• Autos de medição dos trabalhos executados• Pedido de prorrogação de prazo (2.º)• Plano de trabalhos reformulado• Auto de vistoria para efeitos de recepção provisória da obra

¹¹ Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro de 1999.

¹² O Proc.º n.º 135/2004 reporta-se ao adicional ao contrato, que será analisado adiante (ponto 9).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Elementos solicitados		Elementos remetidos	
Of. n.º 928, de 12.08.2005	<ul style="list-style-type: none">• Autorizações de pagamento• Informações de cabimento de verba• Conta corrente da empreitada• Conta corrente do fornecedor• Auto de recepção provisória da obra	Of. n.º CDL 2064, de 22.08.2005	<ul style="list-style-type: none">• Autorizações de pagamento• Informações de cabimento de verba• Conta corrente do fornecedor• Auto de recepção provisória da obra
Of. n.º 263, de 06.03.2006	<ul style="list-style-type: none">• Documentação relativa aos adiantamentos• Plano de trabalhos definitivo• Conta final da empreitada	Of. n.º 984/SD/06, de 13.03.2006	<ul style="list-style-type: none">• Documentação relativa aos adiantamentos• Conta final da empreitada

Os elementos solicitados através do ofício n.º 839, de 12 de Agosto de 2004, não foram remetidos na íntegra uma vez que, conforme esclareceu o Serviço, a obra não se encontrava concluída «em virtude da necessidade de trabalhos a mais».

Em função da resposta obtida, houve, posteriormente, a necessidade de solicitar o envio de elementos complementares para análise, através dos ofícios n.ºs 266, de 11 de Março de 2005, 928, de 12 de Agosto do mesmo ano, e 263, de 6 de Março de 2006.

Os elementos solicitados não foram remetidos na sua totalidade¹³.

7. Fase de execução

Na execução da acção recorreram-se às normas e procedimentos de auditoria preconizados para este tipo de acção, nomeadamente, à realização de entrevistas e observações físicas e documentais, destacando-se, quanto a estas, o auto de consignação da obra, o plano de trabalhos, os pedidos de prorrogações de prazo solicitados pelo empreiteiro, os despachos autorizadores da realização dos trabalhos a mais, a conta da empreitada e o auto de recepção provisória.

¹³ O Serviço esclareceu que não foi enviada a documentação relativa às autorizações de prorrogação do prazo solicitadas, uma vez que estas foram dadas verbalmente (*cfr.* ofício n.º CDL-4005, de 14 de Dezembro de 2004, a fls. 16). No que respeita à recepção provisória da obra, o Serviço informou que não remeteu atempadamente o correspondente auto, por se terem verificado algumas falhas ao nível do sistema de iluminação e, posteriormente, por motivos de saúde do empreiteiro (o que inviabilizou a sua assinatura em momento oportuno). Quanto ao adiantamento realizado, de entre os documentos remetidos não constam a garantia bancária ou seguro caução, nem qualquer documento comprovativo da despesa efectuada ou a efectuar. Ainda em resposta ao pedido de envio do Plano de trabalhos definitivo, verifica-se que o Serviço procedeu ao reenvio do Plano de trabalhos que havia sido remetido em 31 de Março de 2004, e que cobre somente o período de 12 de Julho a 31 de Agosto de 2004.



Capítulo II — Observações da Auditoria

II.I – Execução física da empreitada

8. Consignação da obra

O auto de consignação da empreitada foi lavrado em 12 de Julho de 2004, não tendo sido respeitado o prazo legalmente fixado para o efeito no n.º 1 do artigo 152.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (22 dias contados da assinatura do contrato)¹⁴. De facto, **verifica-se que, entre a data da celebração do contrato (20 de Abril de 2004) e a data da consignação dos trabalhos (12 de Julho de 2004), decorreram 56 dias úteis.**

Noutra óptica, **o período que mediou entre a data da celebração do contrato e a da consignação – que corresponde a um prazo contínuo de 83 dias¹⁵ – é quase o triplo do prazo inicialmente previsto para a execução da empreitada (30 dias).**

E, por comparação com as propostas de preço mais baixo, este período que decorreu até à consignação, só por si, excede largamente os prazos apresentados para a execução da obra (60 dias).

Mesmo considerando que, nos termos da cláusula terceira do contrato, a consignação da obra só teria lugar após o visto do Tribunal de Contas, verifica-se que, entre a data da concessão do visto – 9 de Junho de 2004 – e a data da consignação – 12 de Julho de 2004 –, decorreu um período de tempo superior a 30 dias (ou seja, superior ao prazo de execução da própria obra).

Em contraditório, o Serviço justificou o facto seguinte modo:

Após a adjudicação e celebração do contrato, tudo seguiria com normalidade não fora a ordem superior para que fosse incluído na obra a iluminação artificial.

Seguiu-se um período morto, enquanto se aguardou a realização do projecto de iluminação, durante o qual o empreiteiro não pode realizar obra, em virtude do acesso para a implantação das sapatas e postes de um dos lados do campo, só ser possível através da travessia do mesmo.

De facto, só depois deste período foi feita a consignação, julgamos sem prejuízo para nenhuma das partes.

A resposta dada prende-se com a questão da realização dos trabalhos a mais, a qual será apreciada no ponto 10, para onde se remete.

Neste ponto apenas se salienta, mais uma vez, que a proposta foi escolhida em função do curto prazo de execução apresentado. Coerentemente, a consignação deveria ter ocorrido logo após a celebração do contrato.

¹⁴ Cfr. doc. a fls. 114.

¹⁵ O prazo para execução da empreitada é contínuo, incluindo sábados, domingos e feriados (cfr. n.º 2 do artigo 274.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).



9. Prorrogações do prazo de execução contratual

A empreitada foi consignada em 12 de Julho de 2004, pelo que, considerando o prazo de execução de 30 dias, proposto pelo adjudicatário e contratualmente fixado, a obra deveria estar concluída em 10 de Agosto do mesmo ano.

O empreiteiro apresentou, no entanto, dois pedidos de prorrogação legal de prazo, como segue:

Prorrogações de prazo			
Fundamento ¹⁶	Prorrogação solicitada/ Conclusão	Data requerimento/ Entrada	Decisão/ Data
«...ajustamento do prazo, face ao aumento do volume de escavação necessário para implantação da caixa de fundação e às alterações determinadas pelo Dono da Obra, com a introdução de trabalhos a mais não previstos, de espécie diversa dos definidos no contrato».	21 dias/ 31.08.2004	26.07.2004/ 26.07.2004	Autorizada por despacho do Director do SEFDSM/ 27.07.2004
«...ajustamento do prazo, face ao atraso do fornecedor na entrega das colunas de iluminação, justificada pela redução do pessoal fabril por gozo de férias».	10 dias/ 10.09.2004	23.08.2004/ 30.08.2004	Deferimento tácito/ 29.09.2004

Segundo informação inicialmente prestada pelo Serviço auditado, os pedidos de prorrogação legal do prazo de execução da empreitada foram autorizados verbalmente¹⁷.

Examinados todos os elementos disponíveis, constatou-se que apenas o segundo pedido de prorrogação legal do prazo não havia sido objecto de decisão notificada por escrito, infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 140.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

No exercício do contraditório, o Serviço auditado confirmou que «**De facto não houve notificação escrita ao segundo pedido de prorrogação do prazo, tendo a mesma sido transmitida verbalmente**».

Na medida em que a falta de pronúncia do dono da obra sobre os pedidos de prorrogação apresentados pelo empreiteiro determina, nos termos do n.º 4 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o deferimento tácito das pretensões – no que respeita às prorrogações de prazo, aos novos planos de trabalho e aos planos de pagamentos –, o aspecto relatado circunscreve-se ao plano da mera irregularidade.

Relativamente ao primeiro pedido de prorrogação legal de prazo apresentado, a fls. 139 a 144, apurou-se que o despacho autorizador foi proferido por entidade sem competência para o efeito, o que, nos termos do artigo 135.º do CPA, torna o acto

¹⁶ Em ambos os pedidos de prorrogação apresentados, o adjudicatário adverte o dono da obra para o facto de que, «a aplicação da relva sintética sobre o pavimento betuminoso não poderá ocorrer sob condições climatéricas adversas, na medida que os trabalhos de colagem são incompatíveis com qualquer pluviosidade», aspecto que constava já da proposta (ponto 5 da memória descritiva e justificativa do modo de execução da obra). Sem prejuízo de, no caso, não ter sido invocado este fundamento para justificar os atrasos registados na execução da obra, considera-se que esta referência condicionava, à partida, um dos factores de ponderação da proposta.

¹⁷ Cfr. ofício n.º 964/EF-D/05, de 31 de Março de 2005, a fls. 16.



anulável¹⁸. Além disso, não se mostra que, previamente, tenha sido feita a análise do novo plano de trabalhos proposto e dos pressupostos de facto subjacentes ao pedido apresentado¹⁹.

Os trabalhos a mais, a que se reporta o primeiro pedido de prorrogação de prazo, ascendem a 127.376,03 euros, que, deduzidos dos trabalhos a menos, no valor de 42.276,30 euros, representam 21,931% do valor da adjudicação. No entanto, foram responsáveis por uma dilação do prazo de execução da empreitada de 21 dias, que correspondem a 70% do prazo contratual.

Se se considerar, porém, os dois pedidos de prorrogação apresentados, verifica-se que o prazo de execução da empreitada foi prorrogado em 31 dias, o que implicou que passasse para mais do dobro do prazo inicialmente previsto.

10. Trabalhos a mais e a menos

Importa abordar, em particular, a matéria relativa aos trabalhos a mais, pois a sua realização foi responsável pelo incumprimento do prazo proposto pelo adjudicatário, tendo, nessa medida, afectado a verificação da credibilidade do resultado do concurso.

O contrato adicional que titula a realização dos trabalhos a mais e a menos foi visado, em sessão diária de visto, de 15 de Fevereiro de 2005 (Proc.º n.º 135/2004)²⁰, com a advertência de que, no futuro, deveria atender-se à jurisprudência do Tribunal de Contas sobre a realização de trabalhos a mais²¹.

Isto porque, apreciadas as circunstâncias que conduziram à necessidade da celebração do contrato adicional, concluiu-se, então, que os trabalhos a mais relativos à iluminação do campo de futebol, no montante de 63.526,08 euros, não preenchiam os requisitos exigidos no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

De seguida é feita a apreciação dos factos e a avaliação do seu impacto no prazo de execução da obra:

- a) Por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, de 12 de Julho de 2004, precedido de parecer do Director Regional de Educação Física e Desporto, foi autorizada «a consulta ao adjudicatário para apresentar uma proposta no sentido de lhe ser adjudicado em regime de Trabalhos a Mais, e em

¹⁸ A empreitada foi adjudicada pelo Secretário Regional da Educação e Cultura, pelo que, atento o princípio da fixação da competência (artigo 30.º do CPA), caberia ao mesmo órgão autorizar os pedidos de prorrogação de prazo apresentados, salvo delegação de poderes.

¹⁹ Tanto assim é que não foi feita qualquer observação ao facto do plano de trabalhos e do plano de pagamentos proposto não reflectirem as alterações (de tarefas e de valor), decorrentes da realização dos trabalhos a mais (*cf.* ponto 12 do presente documento).

²⁰ O contrato, celebrado em 3 de Novembro de 2004, foi remetido para fiscalização prévia em 18 de Novembro de 2004. Foi devolvido, por duas vezes, para instrução complementar e prestação de esclarecimentos, em 29 de Novembro e 28 de Dezembro de 2004, tendo reentrado em 15 de Dezembro de 2004 e, por último, em 11 de Fevereiro de 2005.

²¹ *Cfr.* ofício n.º 76, de 16 de Fevereiro de 2005, a fls. 209.



regime de concepção construção» o projecto de iluminação do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande, bem como, verificando-se a existência de «erros e omissões do projecto no que respeita ao objectivo base da empreitada: arrelvamento, redes de drenagens, sistema de rega e alterações na vedação»²², «a consulta ao adjudicatário para apresentar listagem detalhada e proposta no sentido de estes trabalhos lhe serem adjudicados em regime de Trabalhos a Mais» (cfr. Informação n.º 169/ED/2004, de 30 de Junho de 2004, a fls. 118 e ss.);

- b) Pelo mesmo despacho, e atendendo ao valor estimado dos trabalhos a mais, foi dispensado o estudo exigido pelo n.º 2 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99²³;
- c) De acordo com a mesma Informação n.º 169/ED/2004, a iluminação do campo de futebol foi «exigida pelo Presidente do Governo Regional dos Açores», em visita realizada ao complexo desportivo, em Abril de 2004;
- d) Por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, de 16 de Julho de 2004, exarado na Informação n.º 36/SEFDSM/2004, da mesma data, a fls. 132 a 134, foi autorizada a realização dos seguintes trabalhos a mais, com um custo total estimado de 37.000,00 euros:
- reajustamento do projecto à situação real do terreno, que se traduziu na redução da área do relvado, na alteração do troço final da rede de drenagem de águas pluviais e na pavimentação da área envolvente ao relvado;
 - omissões do projecto em relação ao sistema de rega;
 - implantação transversal das marcações de dois campos de futebol de sete;
 - alteração da implantação da vedação existente de forma a permitir a colocação dos bancos de suplentes.
- e) Por despacho do Secretário Regional da Educação e Cultura, de 20 de Julho de 2004, exarado na Informação n.º 37/SEFDSM/2004, da mesma data, a fls. 135 e ss., foi autorizada a execução dos trabalhos a mais relativos à iluminação do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande, no valor de 75.366,31 euros²⁴;
- f) Não foram emitidas ordens escritas para a realização dos trabalhos a mais²⁵;

²² Depreende-se pelo teor do ofício n.º 7426, de 27 de Setembro de 2004, a fls. 190, que os «erros e omissões do projecto» foram reclamados pelo empreiteiro.

²³ De acordo com a estimativa efectuada, o custo com a realização dos referidos trabalhos a mais ascenderia a, aproximadamente, 95.000,00 euros.

²⁴ Este valor tem por base a lista de preços unitários apresentada pelo empreiteiro, a fls. 137 e 138.

²⁵ Sobre o assunto, o Serviço auditado referiu, em sede de fiscalização prévia, o seguinte:

«Após os despachos do Secretário Regional, a 16 e 20 de Julho de 2004 a autorizar os respectivos trabalhos, foi realizada a 22 do mesmo mês uma reunião entre o dono da obra, fiscalização e empreiteiro onde foram discutidos pormenores relativos à realização dos trabalhos não previstos e solicitado ao empreiteiro a apresentação dos orçamentos relativos aos itens então autorizados. Entretanto pressionados na altura pela data de 27 de Agosto marcada pela Presidência do Governo Regional para a inauguração do novo campo relvado, distraímos dos aspectos formais, tendo a ordem sido dada verbalmente» (cfr. ofício n.º CDL-4005, de 14 de Dezembro de 2004, a fls. 203).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

- g) O contrato adicional, celebrado em 3 de Novembro de 2004, pelo valor de 85.099,72 euros²⁶, acrescido de IVA, contempla a realização dos seguintes trabalhos:

Unid.: euros

Espécies de trabalhos	Contrato inicial	Contrato adicional			Total
		Trabalhos a mais a preços contratuais	Trabalhos a mais a preços acordados	Trabalhos a menos	
	a	b	c	d	a+b+c-d
1. Trabalhos preparatórios	1.787,46				1.787,46
2. Movimento de terras	24.620,00	14.236,95			38.856,95
3. Canalizações e saneamento	30.133,32	3.458,09		1.872,08	31.719,33
4. Sistema de rega automático	24.421,79	13.898,38		5.958,08	32.362,09
5. Sub-bases	24.365,25			20.710,46	3.654,79
6. Betão betuminoso	75.689,25			3.726,24	71.963,01
7. Relva sintética	203.316,75			10.009,44	193.307,31
8. Equipamento	3.698,63				3.698,63
Vedação			12.299,05		12.299,05
Passeio envolvente ao relvado			5.593,56		5.593,56
Marcações para futebol de sete			14.363,92		14.363,92
Iluminação do campo de futebol			63.526,08		63.526,08
Total	388.032,45	31.593,42	95.782,61	42.276,30	473.132.18
%		8,142%	24,684%	10,895%	121,931%

- h) O valor dos trabalhos a mais ascende a 127.376,03 euros, que, deduzidos dos trabalhos a menos, no valor de 42.276,30 euros, representam 21,931% do valor da adjudicação;

- i) Nos termos do contrato adicional, o prazo de execução da empreitada foi prorrogado em 28 dias²⁷.

Tal como resulta dos factos apresentados, parte dos trabalhos a mais objecto do contrato adicional não decorrem de circunstâncias imprevistas à execução da obra, mas de alterações qualitativas e de funcionalidade ordenadas pelo dono da obra, as quais não cabem na previsão do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Com efeito, a lei permite a realização, pelo mesmo empreiteiro (isto é, sem necessidade de novo procedimento de escolha do co-contratante), de trabalhos não previstos no contrato inicial. Mas, tal só é possível verificados os seguintes requisitos cumulativos, fixados no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março:

²⁶ O total do orçamento dos trabalhos a mais, apresentado pelo Serviço (a fls. 130), não confere com a soma dos parciais, verificando-se uma diferença de um cêntimo. O valor do contrato adicional é, assim, de 85.099,73 euros.

²⁷ Note-se que a prorrogação legal constante do contrato adicional (28 dias) é inferior à que resulta da soma dos dois pedidos de prorrogação de prazo apresentados pelo empreiteiro (31 dias).



- Os trabalhos a mais devem destinar-se à execução da mesma empreitada, e não à execução de obra nova²⁸;
- A sua necessidade deve resultar de circunstância imprevista;
- O seu montante não pode exceder 25% do valor inicial da adjudicação²⁹.

Segundo a Informação n.º 169/ED/2004, de 30 de Junho de 2004, o que determinou a realização dos trabalhos a mais relativos à iluminação foi a «orientação hierárquica» dada, nesse sentido, pelo Presidente do Governo Regional, ao Director Regional da Educação Física e Desporto, em Abril de 2004.

Também em sede de contraditório, o Serviço frisou que «Após a adjudicação e celebração do contrato, tudo seguiria com normalidade não fora a ordem superior para que fosse incluído na obra a iluminação artificial».

Não se trata, assim, de uma circunstância imprevista surgida no decurso da obra. Trata-se, pelo contrário, de alterações da iniciativa do dono da obra, que modificou o projecto posto a concurso e alterou o objecto do contrato inicial, incluindo nele novos trabalhos.

Não está em causa que a iluminação vem melhorar as funcionalidades da obra. Nem tão pouco está em causa que pode haver vantagens na inclusão dos trabalhos de electrificação na empreitada de arrelvamento, dada a localização das colunas de iluminação e das canalizações³⁰.

Mas, sendo assim, estes trabalhos deveriam ter sido incluídos no projecto posto a concurso, e não adjudicados como se fossem trabalhos a mais determinados por uma circunstância imprevista.

A decisão do dono da obra de introduzir alterações ao projecto após a celebração do contrato impediu o cumprimento do prazo proposto pelo adjudicatário (30 dias), levando a que o prazo fosse prorrogado em mais do dobro do que o previsto no contrato inicial.

A mesma circunstância afectou a verificação da credibilidade do resultado do concurso, que dependia do cumprimento do prazo de execução da empreitada.

Esta conclusão mereceu a concordância do Serviço auditado, nos seguintes termos:

É correcta e constitui afinal a grande razão que motivou que acontecessem algumas irregularidades de procedimento durante a obra.

Relativamente à credibilidade do resultado do concurso, o Serviço manifesta a convicção de que o prazo inicialmente proposto pelo adjudicatário era exequível,

²⁸ Considera-se que os trabalhos destinam-se à execução da mesma empreitada quando, em alternativa:

- Não possam ser tecnicamente separados da obra principal, sem inconveniente grave para a entidade adjudicante;
- Não possam ser economicamente separados do contrato de empreitada principal, também sem inconveniente grave para a entidade adjudicante;
- Sejam estritamente necessários ao acabamento da obra principal.

²⁹ Para o cômputo desse limite, entram os valores acumulados resultantes de alterações do projecto da iniciativa do dono da obra, de alterações do projecto, variantes ou alterações do plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro, de erros ou omissões do projecto, de custos decorrentes do incumprimento pelo dono da obra das disposições legais e regulamentares.

³⁰ Ou, sendo separadas, as obras de iluminação teriam de preceder as de arrelvamento.



referindo que «Embora o facto tenha afectado a credibilidade do resultado do concurso, pelo conhecimento que temos sobre aquele tipo de obra, não tivemos qualquer dúvida que o prazo apresentado seria perfeitamente suficiente».

11. Recepção provisória da obra

A cronologia dos factos relevantes, até à recepção provisória da obra, é a seguinte:

Datas	Factos
20.04.2004	Celebração do contrato
12.07.2004	Consignação da empreitada (prazo de execução: 30 dias)
26.07.2004	1.º pedido de prorrogação do prazo (prazo solicitado: 21 dias – até 31.08.2004)
23.08.2004	2.º pedido de prorrogação do prazo (prazo solicitado: 10 dias – até 10.09.2004)
27.09.2004	Elaboração da conta corrente da empreitada
03.11.2004	Celebração do contrato adicional (prorroga, em 28 dias, o prazo de execução inicial)
16.12.2004	Recepção provisória parcial
27.07.2005	Recepção provisória (trabalhos de iluminação)

A vistoria da obra, para efeitos de recepção provisória, realizou-se a pedido do empreiteiro, em 16 de Dezembro de 2004. De acordo com o correspondente auto, a empreitada encontrava-se em condições de ser recebida, em parte³¹, verificando-se a existência de algumas deficiências de execução, consideradas não impeditivas da recepção provisória da obra.

O auto de recepção provisória da obra só foi lavrado em 27 de Julho de 2005.

Em contraditório, o Serviço referiu o seguinte:

No dia 16 de Dezembro de 2004 procedeu-se ao auto de vistoria para efeitos de recepção provisória a qual teria seguido célere não fora algumas dúvidas que a fiscalização não viu esclarecidas acerca do sistema eléctrico, as quais obrigaram a excluí-lo da vistoria. Entretanto o empreiteiro no final do mês de Dezembro teve um acidente cardíaco que o deixou incapacitado durante três meses.

A recepção provisória foi de facto realizada no dia 27 de Julho de 2005, não tendo do facto resultado qualquer prejuízo.

Em função dos elementos disponíveis e da resposta obtida em contraditório, confirmou-se que:

- Em 31 de Agosto de 2004 foi lavrado o auto de medição dos trabalhos previstos;
- Em 10 de Setembro de 2004 foi lavrado o auto de medição dos trabalhos a mais;
- Em 27 de Setembro de 2004 o dono da obra remeteu ao empreiteiro a medição de todos os trabalhos da empreitada, para que este assinasse a conta ou

³¹ Não estavam abrangidos os trabalhos relativos à iluminação, os quais haviam sido objecto do contrato adicional.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

deduzisse reclamação, considerando-a, em caso negativo, aceite, decorrido o prazo de 15 dias³²;

- d) Em 16 de Dezembro de 2004 realizou-se a vistoria da obra, tendo sido feita a recepção provisória parcial, com especificação de deficiências a corrigir. A vistoria não abrangeu os trabalhos relativos à iluminação;
- e) Em 27 de Julho de 2005 foram vistoriados os trabalhos relativos à iluminação e feita a respectiva recepção provisória³³.

Conclui-se, assim, que **a recepção provisória da obra ocorreu 10 meses após a data prevista para a sua conclusão da obra, incluindo as prorrogações.**

³² No mesmo documento, o dono da obra refere que os trabalhos a mais e menos constantes da conta iriam constituir o mapa de quantidades do contrato adicional que viesse a ser celebrado.

³³ De acordo com informação prestada pelo Serviço, o atraso registado na recepção provisória da obra ficou a dever-se a uma inesperada alteração do estado de saúde do empreiteiro.



II.II – Execução financeira do contrato

12. Plano de trabalhos vs cronograma financeiro

O plano definitivo de trabalhos, devidamente acompanhado do respectivo plano de pagamentos/cronograma financeiro, terá sido apresentado em 14 de Julho de 2004 (ou seja, dois dias após a consignação)³⁴, respeitando-se o prazo legalmente determinado para o efeito (*cf.* n.º 2 do artigo 159.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

De acordo com a informação recolhida nas verificações realizadas à obra, a execução da empreitada teve o seu início efectivo no dia da consignação (12 de Julho de 2004).

Com o 1.º pedido de prorrogação do prazo de execução da obra, formulado em 26 de Julho de 2004 e autorizado por despacho do Director do SEFDSM, de 27 de Julho de 2004, o empreiteiro apresentou um novo plano de trabalhos, que inclui o plano de pagamentos reformulado (*cf.* doc. a fls. 141 e ss.).

Num, como noutro, não estão reflectidas quaisquer alterações decorrentes da realização de trabalhos a mais, verificando-se um mero reescalonamento, quer dos trabalhos contratuais, quer dos pagamentos a realizar, como segue:

Unid.: euros

PROPOSTA					1.ª PRORROGAÇÃO DE PRAZO			
Plano de trabalhos								
Designação de tarefas		Dias	Designação de tarefas		Dias			
Movimento de terras		7	Movimento de terras		15			
Canalizações e saneamento		8	Canalizações e saneamento		14			
Sistema de rega automática		7	Sistema de rega automática		10			
Sub-bases		4	Sub-bases		10			
Betão betuminoso		5	Betão betuminoso		5			
Relva sintética		8	Relva sintética		9			
Equipamento		3	Equipamento		3			
Plano de pagamentos								
Mês	Mensal	Acumulado	Mensal %	Acumulado %	Mensal	Acumulado	Mensal %	Acumulado %
1	388.032,45	388.032,45	100	100	71.281,26	71.281,26	18	18
2					316.751,21	388.032,47	82	100

Com o 2.º pedido de prorrogação do prazo de execução da obra, não foi apresentado um novo plano de trabalhos e respectivo plano de pagamentos, o que se impunha, na medida em que o final da obra foi projectado para 10 de

³⁴ A referência à data de entrega do referido plano definitivo de trabalhos consta do 1.º pedido de prorrogação do prazo de execução, a fls. 139 e ss. O aludido documento não chegou, no entanto, a ser enviado ao Tribunal de Contas, presumindo-se que corresponde ao que integra a proposta apresentada pelo adjudicatário, a fls. 43 e ss.



Setembro de 2004, implicando a realização de pagamentos não contemplados nos planos até aí apresentados (n.º 3 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

13. Autos de medição

Nos termos do artigo 203.º do Decreto-Lei n.º 59/99, deve proceder-se à medição de todos os trabalhos executados.

Posteriormente, é elaborada a conta corrente «com especificação das quantidades de trabalhos apuradas, dos preços unitários, do total creditado, dos descontos a efectuar, dos adiantamentos concedidos ao empreiteiro e do saldo a pagar a este» (n.º 1 do artigo 205.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

Foram efectuados dois autos de medição (a fls. 147 a 159). Para além da descrição das quantidades medidas, respectivos preços unitários e importâncias totais, constam dos autos os seguintes dados:

N.º	Data	Valor dos trabalhos medidos	Autos de medição		Valor declarado no auto	C. G. A.	Importância líquida a receber ³⁵
			Trabalhos a menos	Deduções Reembolso do adiantamento			
1 TP	31.08.2004	388.032,45		175.000	213.032,45	1.065,16	211.967,29
1 TM	10.09.2004	127.376,02	42.276,30		85.099,72	425,00	84.674,72
		515.408,47			298.132,17		

Pela síntese logo se verifica que foram misturados nos autos de medição elementos próprios da conta corrente da empreitada.

Esta confusão resultou em prejuízo do rigor e clareza dos autos de medição.

Desde logo, os valores declarados nos autos não são apenas os dos trabalhos executados³⁶.

³⁵ Não foram efectuados descontos para garantia do contrato em reforço da caução, uma vez que o empreiteiro procedeu à sua substituição por seguro-caução e garantia bancária.

³⁶ Como resulta do quadro, foram considerados também os valores de trabalhos a menos e do reembolso do adiantamento.



Mas, independentemente desta questão, o valor dos trabalhos medidos (trabalhos previstos e trabalhos a mais) não corresponde ao dos trabalhos executados.

No auto n.º 1 TP consta a medição de trabalhos, no montante de 42.276,30 euros, que não foram executados.

Com base no auto n.º 1 TM chega-se à conclusão de que no auto anterior tinham sido dados como executados e medidos trabalhos que, afinal, eram trabalhos a menos.

Resumo dos trabalhos medidos que não foram executados			
Capítulo 3 – Canalizações e saneamento			
3.1		353,98	
3.2		1.518,10	
	Sub-total		1.872,08
Capítulo 4 – Sistema de rega automática			
4.1.1		922,20	
4.1.5		48,86	
4.2.1		4.987,02	
	Sub-total		5.958,08
Capítulo 5 Sub-bases			
5.1		20.710,46	
	Sub-total		20.710,46
Capítulo 6 – Betão betuminoso			
6.1		2.012,64	
6.2		1.713,60	
	Sub-total		3.726,24
Capítulo 7 – Relva sintética			
7.1		10.009,44	
	Sub-total		10.009,44
	Total		42.276,30

Perante erros de medição haveria que, no auto seguinte, fazer a respectiva correcção, nos termos do artigo 204.º do Decreto-Lei n.º 59/99³⁷.

14. Pagamentos

O modo de retribuição da empreitada era por série de preços³⁸. Deste modo, o dono da obra deverá pagar ao empreiteiro o montante que lhe for devido em função da aplicação dos preços unitários contratuais às quantidades de trabalhos periodicamente realizadas³⁹. Os pagamentos ao empreiteiro deverão ser efectuados no prazo previsto no respectivo contrato, não podendo exceder o prazo fixado no artigo 212.º do Decreto-Lei n.º 59/99. Se os pagamentos forem processados com atraso relativamente aos prazos fixados, terá o empreiteiro direito a ser abonado dos respectivos juros calculados à taxa fixada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector das obras públicas (*cfr.* artigo 213.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99)⁴⁰.

Os pagamentos realizados no âmbito da empreitada foram os seguintes:

³⁷ Em vez de ter sido feita, claramente, a correcção dos erros do auto anterior, o acerto foi feito ficcionando uma “medição” de trabalhos a menos e subtraindo o respectivo valor ao dos trabalhos a mais.

³⁸ *Cfr.* os artigos 8.º, n.º 1, alínea *b*), e 18.º a 21.º, todos do Decreto-Lei n.º 59/99.

³⁹ Determina o artigo 202.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, que, no caso de os pagamentos por medição, esta ocorrerá mensalmente, no local da obra, com a assistência do empreiteiro ou seu representante e dela se lavrará auto (*cfr.* ponto anterior).

⁴⁰ Os juros que forem devidos serão pagos até 22 dias úteis contados da data dos pagamentos dos trabalhos, revisões ou acertos que lhes deram origem, de acordo com o n.º 5 do mesmo artigo 213.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

	Despesa		N.º	Factura		Pagamento	
	Data	Valor (s/IVA)		Data	Valor	Data	Valor
Adiantamento	22.07.04	175.000,00	543/2004	30.07.04	197.750,00	30.09.04	196.875,00
Acerto do adiantamento	—	—		31.01.05	875,00		
Auto de Medição TP 1	31.08.04	213.032,45	545/2004	16.08.04	239.661,51	31.12.04	239.661,51
Sub Total		388.032,45			437.411,51		437.411,51
Auto de Medição TM 1	10.09.04	85.099,72	562/2005	06.04.05	95.737,18	31.05.05	95.737,18
Sub Total		85.099,72			95.737,18		95.737,18
Total		473.132,17			533.148,69		533.148,69

Encontrando-se a obra concluída, verifica-se que o valor da despesa facturada, quer no âmbito do contrato de empreitada inicial (437.411,51 euros), quer no âmbito do respectivo adicional (95.737,18 euros), corresponde ao montante efectivamente pago ao empreiteiro (533.148,69 euros)⁴¹.

Observa-se que a **factura n.º 545/2004**, emitida pelo empreiteiro em 16/08/2004, é **anterior ao correspondente auto de medição dos trabalhos** (datado de 31/08/2004), quando logicamente deveria ser posterior (artigo 207.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

O valor facturado é superior (em 42.276,30 euros, acrescido de IVA) ao valor dos trabalhos efectivamente executados, tal como no correspondente auto foram medidos trabalhos não executados (*cf.* ponto anterior), aspecto que, no entanto, foi corrigido na factura seguinte.

A factura foi paga depois de ultrapassado o prazo previsto no artigo 212.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

Por outro lado, sobre o pagamento decorrente dos erros e omissões do projecto e da realização dos trabalhos a mais, estipula-se, no contrato adicional, celebrado a 3 de Novembro de 2004, que este seria «repartido para o ano de 2005», devendo a factura ser apresentada no prazo de cinco dias «após a conclusão dos trabalhos».

A correspondente factura, a fls. 169, só foi emitida em 6 de Abril de 2005, tendo sido paga a 31 de Maio, seguinte (note-se, porém, que o contrato adicional foi visado em 15 de Fevereiro de 2005).

⁴¹ Cada pagamento parcial inclui o IVA à taxa legal em vigor. Sobre a importância que o empreiteiro tem a receber incide o desconto de 0,5% destinado à Caixa Geral de Aposentações, nos termos do artigo 138.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro. Não foi deduzida a percentagem de 5% para garantia do contrato, em reforço da caução inicialmente prestada, em virtude do desconto ter sido substituído por garantia bancária ou seguro-caução (n.ºs 1 e 4 do artigo 211.º do Decreto-Lei n.º 59/99).



Capítulo III — Conclusões e recomendações

15. Conclusões

A proposta do adjudicatário foi escolhida **por causa do prazo de execução mais curto**, apesar do preço apresentado ser o quinto mais elevado, com uma diferença de +11,46% (39.899,45 euros) relativamente à proposta de valor mais baixo⁴².

Quanto ao prazo de execução da empreitada, conclui-se:

	Ponto do Relatório
<p style="text-align: center;">1.^a</p> <p>Entre a celebração do contrato e a consignação da obra decorreu um período de tempo – 83 dias – que corresponde a quase o triplo do prazo proposto pelo adjudicatário para a realização da empreitada (30 dias).</p>	8.
<p style="text-align: center;">2.^a</p> <p>Foram autorizadas duas prorrogações do prazo de realização da empreitada, passando este para 61 dias (mais do dobro do que o previsto no contrato inicial).</p>	9.
<p style="text-align: center;">3.^a</p> <p>A decisão do dono da obra de introduzir alterações ao projecto, mediante a inclusão da iluminação do campo de futebol como trabalhos a mais, impediu o cumprimento do prazo proposto pelo adjudicatário, tendo, nessa medida, afectado a verificação da credibilidade do resultado do concurso.</p>	10.
<p style="text-align: center;">4.^a</p> <p>A recepção provisória da obra ocorreu em 27 de Julho de 2005, ou seja, cerca de 10 meses após o termo do prazo previsto para a sua conclusão, considerando os pedidos de prorrogação de prazo solicitados pelo empreiteiro.</p>	11.

⁴² Todos os concorrentes obtiveram a mesma pontuação no outro factor (*garantia de boa execução da obra*).



16. Recomendações

Face ao exposto anteriormente e ao quadro de irregularidades apresentado no ponto seguinte, recomenda-se especificamente ao Serviço de Desporto de São Miguel que, em empreitadas de obras públicas:

	Base legal	Ponto do Relatório
1. Respeite o prazo máximo de consignação da obra.	Artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99	8.
2. As decisões de prorrogação do prazo da empreitada devem ser tomadas pelo órgão competente e notificadas por escrito ao empreiteiro.	Artigos 140.º, n.º 1, e 151.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99	9.
3. Dos autos de medição devem constar todos os trabalhos efectivamente executados e apenas estes.	Artigos 203.º e 204.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99	13.



17. Irregularidades administrativas

Do que antecede, decorre a verificação das seguintes irregularidades:

	Base legal	Ponto do Relatório
1. A consignação da empreitada ocorreu 56 dias úteis após a data da celebração do contrato, sendo o prazo máximo de 22 dias úteis.	Artigo 152.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99	8.
2. O segundo pedido de prorrogação legal do prazo não foi objecto de decisão notificada por escrito.	Artigo 140.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99	9.
3. No auto n.º 1 TP consta a medição de trabalhos, no montante de 42.276,30 euros, que não foram executados, tendo a correcção sido feita mediante a “medição” de trabalhos a menos, de igual montante, no auto n.º 1 TM.	Artigos 203.º e 204.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99	13.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Capítulo IV — Decisão

18. Decisão

Face ao exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto nos artigos 55.º, n.º 1, e 107.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante a realização desta acção.

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório ao Serviço auditado.

Face ao teor das conclusões remeta-se também cópia do presente relatório à Presidência do Governo Regional e à Secretaria Regional da Educação e Ciência.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 7 de Julho de 2006

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público

(Joana Marquês Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Conta de emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo		Proc.º n.º 05/102.1
Entidade fiscalizada:	Serviço de Desporto de São Miguel	
Sujeito passivo:	Serviço de Desporto de São Miguel	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	<input type="checkbox"/>
	Sem receitas próprias	<input checked="" type="checkbox"/>

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial		€ 119,99	
— Na área da residência oficial	60	€ 88,29	€ 5 297,40
Emolumentos calculados			€ 5 297,40
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 609,60		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 16 096,00		
Emolumentos a pagar			€ 1 609,60
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 1 609,60

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999: — Acções fora da área da residência oficial € 119,99 — Acções na área da residência oficial..... € 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 609,60) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 321,92, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 16 096,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 321,92, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março.</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	---



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo / Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Cristina Soares Ribeiro	Auditora
	Maria Palmira Ferrão	Assessora
	Lígia Maria Neves	Técnico Verificador Superior de 2. ^a Classe



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Anexo I – Índice do Processo

Planeamento	Fls.
Parte A	
1. Plano Global da Auditoria	2 – 6
2. Notificações da realização da auditoria	7 – 10
3. Pedidos de informações e documentos	11 – 12
4. Respostas aos pedidos de informações e documentos	14 – 16
Execução	
Parte B	
7. Contrato inicial	17 – 19
8. Documentação relativa ao procedimento concursal	20 – 113
9. Auto de consignação	114
10. Contrato adicional	115 – 116
11. Documentação relativa aos trabalhos a mais e a menos	117 – 138
12. Prorrogações de prazo	139 – 146
13. Autos de medição	147 – 159
14. Auto de vistoria	160 – 161
15. Facturas do empreiteiro	165 – 169
16. Conta corrente da empreitada	171 – 172
17. Conta corrente do fornecedor	173 – 174
18. Auto de recepção provisória	175
19. Documentação relativa ao adiantamento	178 – 183
20. Prorrogações de prazo	184 – 189
21. Conta da empreitada	185 – 209
22. Anteprojecto	210 – 238
Contraditório	
Parte C	
23. Resposta ao contraditório	242 – 243
24. Ofício n.º 3130/SD/06, de 28 de Junho e garantia bancária prestada pelo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), S.A.	244 – 245
25. Relatório	246 e ss.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol
do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

Anexo II
Resposta ao contraditório



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol
do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E Ciência
DIRECÇÃO REGIONAL DO DESPORTO
SERVIÇO DE DESPORTO DE SÃO MIGUEL

Exmo. Senhor
Sub Director-Geral da Secção Regional
do Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, nº34
9504.526 PONTA DELGADA

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
		Nº 3096/SD/06	06/06/26

Assunto: Processo Nº.05/102.1 – Auditoria à Empreitada de Arrelvamento Sintético do Campo de Futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande

No seguimento do vosso ofício 845/06-S.T. de 31/5/06, com registo de entrada neste Serviço de 13/6/06, passamos a informar.

Relativamente às conclusões:

Embora aparente que a proposta do adjudicatário foi escolhida por causa do prazo, os dados em processo demonstram que houve uma fórmula que foi rigorosamente seguida.

Após a adjudicação e celebração do contrato, tudo seguiria com normalidade não fora a ordem superior para que fosse incluído na obra a iluminação artificial. Seguiu-se um período morto, enquanto se aguardou a realização do projecto de iluminação, durante o qual o empreiteiro não pode realizar obra, em virtude do acesso para a implantação das sapatas e postes de um dos lados do campo, só ser possível através da travessia do mesmo.

De facto, só depois deste período foi feita a consignação, julgamos sem prejuízo para nenhuma das partes.

A conclusão nº3 é correcta e constitui afinal a grande razão que motivou que acontecessem algumas irregularidades de procedimento durante a obra. Embora o facto tenha afectado a credibilidade do resultado do concurso, pelo conhecimento que temos sobre aquele tipo de obra, não tivemos qualquer dúvida que o prazo apresentado seria perfeitamente suficiente.

No dia 16 de Dezembro de 2004 procedeu-se ao auto de vistoria para efeitos de recepção provisória a qual teria seguido célere não fora algumas dúvidas que a fiscalização não viu esclarecidas acerca do sistema eléctrico, as quais obrigaram a



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à empreitada de arrelvamento sintético do campo de futebol do Complexo Desportivo da Ribeira Grande (05/102.1)


REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E Ciência
DIRECÇÃO REGIONAL DO DESPORTO
SERVIÇO DE DESPORTO DE SÃO MIGUEL

exclui-lo da vistoria. Entretanto o empreiteiro no final do mês de Dezembro teve um acidente cardíaco que o deixou incapacitado durante três meses. A recepção provisória foi de facto realizada no dia 27 de Julho de 2005, não tendo do facto resultado qualquer prejuízo.

Relativamente às irregularidades evidenciadas:

- 1) Após a adjudicação e celebração do contrato, tudo seguiria com normalidade não fora a ordem superior para que fosse incluído na obra a iluminação artificial. Como se disse já, seguiu-se um período morto, durante o qual o empreiteiro não pode realizar obra, enquanto se aguardou a realização do projecto de iluminação. De facto, só depois deste período foi feita a consignação, julgamos sem prejuízo para nenhuma das partes.
- 2) De facto não houve notificação escrita ao segundo pedido de prorrogação do prazo, tendo a mesma sido transmitida verbalmente.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR

JOSÉ CARLOS R. CABRAL

JC/LS