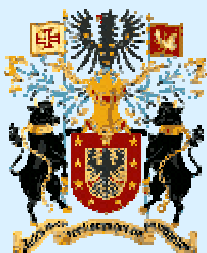




Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 10/2006-FC/SRATC

Auditoria
à Administração dos Portos
das Ilhas de São Miguel e Santa Maria, S.A.
– APSM, S.A.
(empreitadas de obras públicas)



ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS	5
ÍNDICE DE QUADROS	6
SUMÁRIO	7

Capítulo I Plano global da auditoria

I.I – Introdução	9
1. Enquadramento	9
2. Entidade auditada	9
3. Natureza e âmbito da acção	10
3.1 Natureza	10
3.2 Âmbito	10
4. Objectivos gerais	10
5. Condicionantes e limitações da acção	10
6. Contraditório	11
6.1 Nota prévia	11
6.2 Análise da resposta. Remissão	11
I.II – Metodologia adoptada	11
7. Aspectos gerais e fase de planeamento	11
7.1 Estudo preliminar	12
7.2 Elementos considerados	12
8. Fase de execução	12
8.1 Objectivos operacionais	12
8.2 Contratos verificados	14



Capítulo II

Observações da auditoria

II.I – Empreitadas de obras públicas	16
9. Matérias gerais	16
9.1 <i>Enquadramento nos instrumentos previsionais</i>	16
9.2 <i>Movimentos contabilísticos</i>	18
10. Procedimentos pré-contratuais	18
10.1 <i>Empreitada de Construção da Nova Lota</i>	19
10.2 <i>Empreitada de Construção das Infra-estruturas do Saco do Porto</i>	20
10.3 <i>Empreitada de Reparação das Caleiras do Cais A 12</i>	20
11. Execução material e financeira	20
11.1 <i>Empreitada de Construção da Nova Lota</i>	21
11.1.1 <i>Execução</i>	21
11.1.2 <i>Incumprimento de prazos de execução</i>	23
11.1.3 <i>Falta de prestação de garantias pelo cessionário</i>	24
11.2 <i>Empreitada de Construção das Infra-estruturas do Saco do Porto</i>	24
11.2.1 <i>Execução</i>	24
11.2.2 <i>Falta de auto de suspensão</i>	25
11.3 <i>Empreitada de Reparação das Caleiras do Cais A 12</i>	26
11.3.1 <i>Execução</i>	26
11.3.2 <i>Realização de trabalhos antes da celebração do contrato</i>	27
12. Análise ao valor. Empreitada de Construção da Nova Lota	29
12.1 <i>Objectivo da análise</i>	29
12.2 <i>Entidades intervenientes</i>	30
12.3 <i>Elementos de base</i>	31
12.3.1 <i>Avaliação das necessidades</i>	31
12.3.2 <i>Programa preliminar/projecto</i>	32
12.3.3 <i>Orçamentação/proposta</i>	34
12.4 <i>Escolha do empreiteiro</i>	35
12.4.1 <i>Idoneidade e capacidades dos concorrentes</i>	35
12.4.2 <i>Critérios de adjudicação</i>	36
12.4.3 <i>Vicissitudes. Cessão da posição contratual</i>	40
12.5 <i>Alterações ao Projecto</i>	41



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APISM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

12.5.1 Alterações na lota provisória	41
12.5.2 Alterações à lota definitiva	42
12.5.3 Projecto inicial versus projecto à data dos trabalhos de campo	43
12.5.4 Síntese	44
12.6 Apreciação global	44
II.II – Aquisição de bens	46
13. Enquadramento	46
14. Levantamento	47

Capítulo III

Conclusões e recomendações

15. Conclusões	48
15.1. Conclusões gerais	48
15.2. Conclusões no âmbito da análise ao valor (lota de Ponta Delgada)	49
16. Recomendações	50
17. Irregularidades evidenciadas	51

Capítulo IV

Decisão

18. Decisão	52
Conta de emolumentos	54
Ficha técnica	55

ANEXOS

- I Actos e contratos verificados
- II Quadro de competências
- III Alterações ao projecto (lota de Ponta Delgada)
- IV Índice do processo



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Siglas e abreviaturas

APSM	—	Administração dos Portos das Ilhas de São Miguel e Santa Maria, S. A.
CA	—	Conselho de Administração
Cfr.	—	Confira
Consórcio	—	Consórcio adjudicatário da obra de construção da nova lota do porto de Ponta Delgada constituído por: RIBAMAIA – Construtores, Lda., e VIDUPE – Sociedade de Construções e Revestimentos, Lda.
DL	—	Decreto-Lei
DLR	—	Decreto Legislativo Regional
fl.	—	folha
fls.	—	folhas
IFOP	—	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IMOPPI	—	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
p.	—	página
pp.	—	páginas
SRAP	—	Secretaria Regional da Agricultura e Pescas
SRE	—	Secretaria Regional da Economia
SRATC	—	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
ss.	—	seguintes



Índice de quadros

Quadro I: Objectivos operacionais (lota de Ponta Delgada)	13
Quadro II: Contratos verificados	14
Quadro III Investimento 2004/2005	16
Quadro IV Cronograma financeiro previsional	16
Quadro V Autos de medição (lota)	21
Quadro VI: Pagamentos por efectuar	21
Quadro VII: Trabalhos a mais (lota de Ponta Delgada)	22
Quadro VIII: Cronograma financeiro/Autos de medição	22
Quadro IX: Incumprimento de prazos parcelares	23
Quadro X: Autos de medição (saco do Porto)	24
Quadro XI: Trabalhos a mais (saco do Porto)	25
Quadro XII: Autos de medição (caleiras)	27
Quadro XIII: Empreitada de construção da lota de Ponta Delgada (informação essencial)	29
Quadro XIV: Fases do projecto (nova lota)	32
Quadro XV: Orçamento / Proposta adjudicada	34
Quadro XVI: Critérios de adjudicação	36
Quadro XVII: Classificação e ordenação (critérios utilizados)	37
Quadro XVIII: Classificação e ordenação (critério do preço mais baixo)	37
Quadro XIX: Diferenciação em função de critérios qualitativos	38
Quadro XX: Aquisição de bens (objectivos)	46



Sumário

Apresentação

A auditoria à Administração dos Portos das Ilhas de São Miguel e Santa Maria, SA (APSM, SA), realizou-se em execução do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

A acção teve como objectivos auditar os actos, contratos e procedimentos relativos a empreitadas de obras públicas em curso, a fim de verificar a sua legalidade e regularidade, e avaliar a aplicação dos fundos públicos despendidos, de acordo com critérios de economia, eficiência e eficácia, relativamente à empreitada de maior valor (Construção da Nova Lota de Ponta Delgada).

No âmbito da aquisição de bens foi estabelecido o objectivo de analisar as aquisições de bens de maior relevância a fim de averiguar da existência e grau de utilização de práticas de concorrência, economia e contenção de custos.

Principais Conclusões/Observações (para maior desenvolvimento ver ponto 15.)

1. Os instrumentos de planeamento examinados, relativos ao período 2004-2006, não reflectem com exactidão o plano de obras efectivo (omissão da obra de construção de infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos).
2. Na obra de reparação das caleiras do Cais A-12, constatou-se a inexistência de controlo do prazo de execução.
3. Na empreitada de construção da Nova Lota de Ponta Delgada, verificou-se:
 - O circuito administrativo da empreitada teve complexidade acrescida, decorrente da partilha de competências entre entidades, em especial entre a APSM, SA, e a LOTAÇOR, SA. O facto repercutiu-se, pela negativa, no prazo de execução da obra;
 - A ordenação das propostas baseou-se no critério do preço mais baixo e não no critério da proposta economicamente mais vantajosa, estabelecido no programa do concurso, não obstante ser possível diferenciar os concorrentes em função dos critérios relacionados com os aspectos técnicos e qualitativos;



- A avaliação final do valor adquirido em contrapartida dos recursos financeiros públicos empregues, não é favorável. Tal decorre do elevado número de alterações ao projecto verificadas, por falta de planeamento adequado, e da escolha do adjudicatário sem atender a critérios qualitativos e de natureza técnica.

Principais Recomendações (para maior desenvolvimento ver ponto 16.)

Face às observações recomenda-se:

- A) As empreitadas devem ter sempre expressão e registo nos planos anuais e plurianuais de obras.
- B) A ordenação das propostas, com base no seu mérito, deve ser feita de acordo com os critérios definidos no programa do concurso.
- C) São de evitar alterações ao normal desenvolvimento dos trabalhos, recorrendo-se para o efeito a um planeamento de obra eficaz e à concepção cuidada do programa preliminar e do projecto.



Capítulo I

Plano global da auditoria

I.I – Introdução

1. Enquadramento

O programa de fiscalização para 2005, constante da Resolução n.º 2/2004-PG, publicada no Diário da República, II Série, n.º 7, de 11 de Janeiro de 2005, a APSM, S. A., integra a relação de serviços e organismos objecto de fiscalização concomitante de despesas emergentes dos actos ou contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia.

2. Entidade auditada

A APSM tem a natureza jurídica de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos e rege-se pelo seu estatuto, pelas normas aplicáveis às empresas públicas e às sociedades anónimas (Código das Sociedades Comerciais¹), pelas normas especiais cuja aplicação decorra do respectivo objecto social e pelas disposições especiais do diploma legal que a institucionalizou².

Deste facto decorre que a APSM está sujeita aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, com exclusão dos poderes de jurisdição e correspondente faculdade de efectivação de responsabilidades financeiras³.

Outra consequência relevante do mesmo facto, consiste na não aplicação do regime jurídico da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços⁴.

¹ Aprovado pelo DL n.º 262/86, de 2 de Setembro.

² Cfr. artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2003/A, de 27 de Junho de 2003.

³ Cfr. artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alíneas e) e f), da LOPTC. Assim, de acordo com a última alínea referida, e no que respeita à entidade auditada, cabe ao TC apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência da gestão financeira, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

⁴ Vide artigos 2.º e 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.



3. Natureza e âmbito da acção

3.1 Natureza

A acção tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada, em especial, para os actos respeitantes a empreitadas de obras públicas.

3.2 Âmbito

A acção abrangeu o exame dos contratos de empreitada de obras públicas e respectivos procedimentos pré-contratuais, em execução em 2005, bem como a análise das principais aquisições de bens (em valor e quantidades) e respectivos procedimentos pré-contratuais, também operadas em 2005.

4. Objectivos gerais

A realização da auditoria teve como objectivos:

- Auditar os actos, contratos e procedimentos administrativos relativos aos contratos de empreitadas de obras públicas em execução no ano de 2005, a fim de verificar a sua legalidade e regularidade;
- Avaliar a aplicação dos fundos públicos despendidos, de acordo com critérios de economia, eficiência e eficácia.
- Analisar as aquisições de bens de maior relevância a fim de averiguar da existência e grau de utilização de práticas de concorrência, economia, e contenção de custos.

O segundo objectivo foi restringido ao Contrato de Empreitada de Construção do Edifício da Nova Lota de Ponta Delgada, considerando o seu montante mais elevado (€1.229.986,20), representativo de 79,5% do volume financeiro total⁵.

5. Condicionantes e limitações da acção

Não se verificou qualquer tipo de obstáculos ao normal desenvolvimento da acção, devendo, aliás, salientar-se a correcta e empenhada colaboração prestada por todos os responsáveis da APSM e pelos seus colaboradores. De registar apenas algumas dificuldades adicionais na obtenção e recolha da documentação solicitada, respeitante aos contratos verificados, em consequência do tipo de arquivo adoptado para os processos, o qual se revelou pouco eficaz atendendo ao efeito desejado.

⁵ Vide **Quadro II: Contratos verificados**, *infra*.



6. Contraditório

6.1 Nota prévia

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a entidade auditada foi convidada a pronunciar-se, sobre o anteprojecto de relatório de auditoria⁶.

A resposta consta do processo (fls. 2545 a 2548, do Volume III)⁷.

No ponto seguinte procede-se à análise e comentário globais, remetendo-se as respostas específicas para os respectivos pontos do relatório.

6.2 Análise da resposta. Remissão

A resposta da APSM (enviada pelo Presidente do Conselho de Administração) incidiu sobre as matérias constantes dos pontos 9.1, 10.1, 10.2, 11.1.3, 11.2.2, 11.3.2 e 12.4.2, do relatório.

Optou-se por inserir as respostas e os comentários às mesmas naqueles pontos, para onde se remete.

Globalmente, face ao teor da resposta, constata-se que não foram aduzidos argumentos nem apresentados factos novos que justifiquem a alteração do que havia sido concluído. Neste mesmo sentido, a APSM menciona em nota introdutória que: «**Duma forma geral esta Administração Portuária concorda com as observações da auditoria constantes do capítulo II do anteprojecto de Relatório**».

I.II – Metodologia adoptada

7. Aspectos gerais e fase de planeamento

A auditoria compreendeu três fases distintas: fase de planeamento, fase de execução e fase de avaliação e elaboração do relato de auditoria.

As metodologias empregues foram a entrevista a responsáveis e funcionários, a formulação de um questionário escrito e o exame documental, complementadas com a observação física da obra de construção da lota de Ponta Delgada.

⁶ A entidade auditada foi notificada através do ofício n.º 387, de 2006-03-24, dirigido ao Presidente do Conselho de Administração.

⁷ A resposta foi dada através do ofício n.º 487, de 2006-04-07, com o registo de entrada n.º 721, da mesma data.



7.1 Estudo preliminar

De acordo com o âmbito da auditoria foram solicitados elementos informativos para estudo preliminar, sobre⁸:

- Contratos de empreitada de obras públicas, incluindo trabalhos a mais, em execução, independentemente da forma e do montante;
- Procedimentos pré-contratuais para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, incluindo trabalhos a mais, em curso, independentemente da forma e do montante;
- Procedimentos para a celebração de contratos de empreitada previstos na altura, para terem início em 2005.
- Contratos de aquisição de bens celebrados em 2005, e procedimentos em curso relativos a aquisições de bens de valor igual ou superior a €125.000, 00⁹.

7.2 Elementos considerados

Os elementos informativos facultados pela APSM, S. A.¹⁰ indicaram da existência de três contratos de empreitada, em execução, e a inexistência de situações enquadráveis nos restantes itens, com excepção da informação relativa à previsão (sem precisar momento provável ou estimado), do início dos procedimentos referentes às seguintes empreitadas:

- Empreitada de construção do terminal marítimo do Porto de Ponta Delgada;
- Empreitada de construção do terminal marítimo do Porto de Recreio de Vila do Porto, na ilha de Santa Maria.

8. Fase de execução

8.1 Objectivos operacionais

Em conformidade com os objectivos gerais referidos no ponto 4, os objectivos operacionais consistiram no exame e verificação dos seguintes elementos, comuns a todos os contratos de empreitada:

- a) Previsão nos instrumentos de planeamento e orçamentais;
- b) Informação de suporte à decisão inicial;
- c) Acto autorizador do início do procedimento pré-contratual;

⁸ A informação foi solicitada através do ofício n.º 278, de 16-03-2005.

⁹ Foi adoptado este limiar atendendo à referida natureza jurídica da entidade auditada, à qual não é aplicável o regime da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços, e contratação pública relativa à aquisição de bens móveis e de serviços. Deste modo, apenas se justificou uma abordagem genérica, centrada em procedimentos de valor significativo, visando a aferição da existência de práticas de concorrência.

¹⁰ Através do seu ofício n.º 597, de 07-04-2005.



- d) Anúncios e comprovativos da sua publicitação, ou documentos relativos às consultas efectuadas;
- e) Actas do acto público do concurso;
- f) Proposta do adjudicatário;
- g) Relatório de análise das propostas;
- h) Documentos de suporte dos movimentos contabilísticos respeitantes ao empreendimento;
- i) Acto de adjudicação;
- j) Acto de aprovação da minuta do contrato;
- k) Contrato;
- l) Garantias;
- m) Auto de consignação;
- n) Plano de trabalhos, e plano de pagamentos, com as eventuais alterações;
- o) Autos de medição;
- p) Conta corrente da empreitada;
- q) Adiantamentos;
- r) Revisão de preços;
- s) Descontos para garantia e dedução de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações;
- t) Autos de suspensão e de prorrogação dos trabalhos;
- u) Elementos respeitantes a trabalhos a mais (proposta, decisão e contrato).

No âmbito do contrato de Empreitada de Construção do Edifício da Nova Lota de Ponta Delgada, aos elementos anteriores, foram acrescentados os seguintes:

Quadro I: Objectivos operacionais (lota de Ponta Delgada)

Documento
Quaisquer documentos preliminares onde sejam equacionadas e/ ou justificadas as necessidades a satisfazer com a obra.
Programa preliminar;
Programa do concurso;
Caderno de encargos;
Projecto.
Documentos respeitantes à determinação do valor estimado do contrato.



Documento

Documentos de trabalho sobre a escolha dos critérios de adjudicação;
Propostas apresentadas pelos concorrentes;
Documentos respeitantes à capacidade e idoneidade dos concorrentes.

Cronograma financeiro;
Pagamentos efectuados.

Nas aquisições de bens foram considerados os seguintes elementos: listagens de fornecedores, procedimentos pré-contratuais utilizados nas principais aquisições, respectivas condições contratuais, e outros suportes documentais, designadamente, financeiros, respeitantes às condições de aquisição e de pagamento.

8.2. Contratos verificados

Da inexistência de aquisições de bens de montante igual ou superior a €125.000,00¹¹, conjugada com a constatação, no decurso dos trabalhos de campo, da inexistência também de outras aquisições de bens, ainda que abaixo daquele valor, mas com materialidade relevante face aos objectivos traçados neste domínio (vide ponto 4, e explicação detalhada sobre a matéria nos pontos 13 e 14), resultou a delimitação do exame a efectuar aos seguintes contratos de empreitada de obras públicas:

Quadro II: Contratos verificados

							<i>Unid: euro</i>
N.º de ordem	Co-contratante	Objecto	Data	Prazo de execução	Valor ¹²	Volume financeiro %	
01	Consórcio RIBAMAIA, Lda./VIDUPE, Lda.	Construção do edifício da Nova Lota de Ponta Delgada	19-05-2004	15 meses	1.229.986,20	79,5	
02	Albano Vieira, S.A.	Construção de infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos	19-05-2004	6 meses	242.427,50	15,7	

¹¹ Cfr. a fls. 2456, do Volume III do Processo.

¹² Valores sem IVA.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

N.º de ordem	Co-contratante	Objecto	Data	Prazo de execução	Valor ¹²	Volume financeiro %
03	CONSTRUÇÕES CORRÊA MENDES	Reparação das Caleiras da Rede Eléctrica e Combustíveis do Cais A-12 no Porto de Ponta Delgada	18-10-2004	120 dias	74.420,00	4,8
					1.546.833,70	100



Capítulo II

Observações da auditoria

II.I – Empreitadas de obras públicas

9. Matérias gerais

9.1 Enquadramento nos instrumentos previsionais

Das obras que foram objecto de exame, estão inscritas no Plano e Orçamento 2004-2006 (que compreende o plano plurianual de obras marítimas e terrestres) a obra de Construção do Edifício da Nova Lota e a obra de reparação das Caleiras da Rede Eléctrica e Combustíveis do Cais A-12.

Considerando o seu peso relativo, salientam-se, de seguida, os dados respeitantes à Empreitada de Construção do Edifício da Nova Lota de Ponta Delgada.

O volume de despesa ascenderia a €1 792 814,00, correspondente a 5,2% do investimento programado para 2004 e 2005, conforme quadro seguinte:

Quadro III: Investimento 2004/2005

Anos	Investimento Anual	Unid.: euro	
		Construção da Lota	%
2004	8.868.474,00	1.356.796,00	15,3
2005	25.486.653,00	436.018,00	1,7
TOTAL	34.355.127,00	1.792.814,00	5,2

O mesmo documento apresenta um cronograma financeiro previsionial para a referida obra e respectivo financiamento:

Quadro IV: Cronograma financeiro previsionial

Anos	Unid.: euro												Total
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
2004	0	0	147.112	147.112	147.112	147.112	147.112	147.112	147.112	109.005	109.005	109.005	1.356.799
2005	109.005	109.005	109.005	109.003	0	0	0	0	0	0	0	0	436.018

Nota - Diferença de € 3 no total de 2004



Verificou-se que não está especificada a obra de construção das infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos, não lhe estando atribuída qualquer verba, neste instrumento de planeamento. Foi explicado, verbalmente, que tal ficou a dever-se ao entendimento de que esta obra, para o efeito, estava incluída no registo respeitante à empreitada de construção da Nova Lota e que igual entendimento esteve na base do tratamento em comum dado à candidatura ao IFOP, para financiamento comunitário.

Não obstante, e uma vez que se tratam efectivamente de obras distintas, com procedimentos pré-contratuais e processos independentes, adjudicadas a empreiteiros diferentes e com prazos de execução diferentes, deviam ter sido tratadas com igual autonomia no que concerne à inscrição no Plano, a fim de facultar ao órgão deliberativo informação exacta e fiável, quanto ao conteúdo da sua decisão sobre a matéria.

Do facto decorre que a deliberação da Assembleia-Geral de 02-04-2004¹³, que aprovou o referido Plano, não abrange, formalmente, a obra em causa. Consequentemente, a imputação de despesas de investimento que seja feita a esta obra traduz-se necessariamente numa alteração ao montante de investimento aprovado para a única obra especificada no Plano, exigindo a aprovação da Assembleia-Geral¹⁴.

Em sede de contraditório, a APSM veio referir (fl. 2545, Volume III do processo) que:

A obra de construção das infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos está inscrita no Plano e Orçamento para 2004-2006, muito embora se reconheça que, formalmente, não esteja discriminada, uma vez que, na elaboração e aprovação pela Assembleia Geral da APSM daquele Plano e Orçamento, se considerou que a dita obra, devido à sua interligação com a obra da Nova Lota, poderia nesta ficar incluída. A falta de autonomia no Plano e Orçamento para 2004-2006 da obra das infra estruturas não foi impedimento para que ela fosse tratada com toda a sua independência em termos de procedimentos pré-contratuais e contratuais, como esse Tribunal veio a verificar.

Quanto a este ponto convém ter presente que as alterações ao montante de investimento inicial (...) tiveram a competente autorização nos termos do artigo 12.º, n.º 2 dos Estatutos da APSM.

A APSM reconhece o que foi observado sobre a matéria.

A referência final reporta-se à autorização, pela assembleia geral, das alterações ao investimento inicial. No entanto, o que está em causa é a autonomização *ab initio* do projecto de investimento.

¹³ Acta n.º 3/2004, de 02-04-2004, da Assembleia-Geral da APSM, ponto 1, da ordem de trabalhos, fls. 4, do Volume I do Processo.

¹⁴ Cfr. artigo 12.º, n.º 2, dos Estatutos da APSM, S.A. publicados em anexo ao DLR n.º 30/2003/A, de 27 de Junho.



9.2 Movimentos contabilísticos

Constatou-se uma adequada inscrição nas respectivas contas de todas as fases do processo, incluindo o que respeita aos descontos/garantias efectuados.

Comprovaram-se, igualmente, os registos na contabilidade e na tesouraria dos pagamentos efectuados e respectivos documentos de quitação das dívidas (recibos e certidões bancárias).

O circuito da despesa e o respectivo sistema de controlo interno seguem, de uma forma geral, as normas estabelecidas para o efeito, tal como sucintamente se descreve:

- As facturas dão entrada na contabilidade, são registadas e são direccionadas para a Administração, acompanhadas dos respectivos documentos de despesa que lhes deram origem;
- Após autorização (visto) da Administração, os documentos voltam à contabilidade para registo contabilístico efectivo;
- Na sequência do registo e autorização ao nível informático (na contabilidade), a tesouraria procede ao pagamento das facturas;
- Todos os descontos são efectuados automaticamente pelo sistema informático.

Verificou-se, ainda, que ao nível da contabilidade patrimonial nem todos os lançamentos são efectuados.

A situação é ocasional uma vez que o sistema informático foi actualizado, pelo que, naquela data, estavam por registar diversos movimentos da vertente patrimonial.

10. Procedimentos pré-contratuais

Os procedimentos pré-contratuais, para escolha dos co-contratantes, obedeceram à legislação específica também aplicável a entidades com a natureza da APSM (regime jurídico das empreitadas de obras públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Foram escolhidos os procedimentos aplicáveis em função do valor¹⁵, que de um modo geral observaram todos os aspectos essenciais do referido regime, sendo de salientar a existência de:

A) Quanto aos concursos públicos (n.ºs de ordem 1 e 2)

- Acto que autoriza o início do procedimento;
- Publicação dos anúncios no órgão oficial e na imprensa, nos termos legais;

¹⁵ Concurso público para as empreitadas com os n.ºs de ordem 1 e 2 (valores de €1.229.986,20 e €242.427,50, respectivamente) e concurso limitado sem publicação de anúncio para a empreitada com o n.º de ordem 3 (valor de €74,420,00). Cfr. artigo 48.º, n.º 2, alíneas a) e b), do DL n.º 59/99, de 2 de Março.



- Actas e relatórios respeitantes a actos públicos, qualificação dos concorrentes e análise das propostas, respectivamente;
- Deliberações que têm por objecto a adjudicação e a aprovação da minuta do contrato;
- Contratos escritos;
- Instrumentos de prestação de caução;
- Autos de consignação.

B) Quanto ao concurso limitado sem publicação de anúncio (n.º de ordem 3)

- Acto que autoriza o início do procedimento;
- Ofícios convite, dirigidos a cinco entidades, nos termos legais;
- Acta de abertura das propostas, relatório de qualificação dos concorrentes e relatório de análise das propostas;
- Deliberação de adjudicação e aprovação da minuta do contrato;
- Contrato escrito;
- Instrumentos de prestação de caução.

10.1 Empreitada de construção da Nova Lota

No procedimento pré-contratual, respeitante a este contrato, a composição das comissões de abertura do concurso e de análise das propostas, não se conteve no limite legal relativo à possibilidade de participação em ambas as comissões.

A comissão de abertura do concurso integrou os seguintes membros: José Manuel Pacheco Rego Costa, presidente, João Moniz da Silva, secretário, e Hernâni Manuel Fernando Cardoso Vicente, vogal¹⁶.

A comissão de análise das propostas era composta pelos seguintes elementos: José Manuel Pacheco Rego Costa, presidente, Fernando Sousa Henriques, vogal, e Hernâni Manuel Fernando Cardoso Vicente, vogal¹⁷.

Decorre do exposto que o acto de designação dos membros da comissão de análise das propostas não respeitou o disposto no artigo 60.º, n.º 4, do DL n.º 59/99, de 2 de Junho, uma vez que esta comissão não podia ser constituída em mais de um terço pelos elementos que fizeram parte da comissão de abertura, salvo caso de manifesta impossibilidade, devidamente fundamentado, que não se verificou.

¹⁶ Cfr. Despacho do Director do Porto de Ponta Delgada, de 18-08-2003, a fls. 305, do Volume I do Processo.

¹⁷ Cfr. Despacho do Director do Porto de Ponta Delgada, de 18-08-2003, a fls. 306, do Volume I do Processo.



Sobre o assunto, refere a APSM, em resposta que abrange também o ponto 10.2, seguinte, (fl. 2546, Volume III do processo) que:

À data do despacho de constituição das Comissões de Abertura do Concurso e de Análise das Propostas do Concurso Público para adjudicação da Obra da Nova Lota e das Infra-estruturas para o Saco do Porto, a extinta Junta Autónoma do Porto de Ponta Delgada, tinha carência de quadros técnicos para compor as ditas Comissões, razão pela qual não foi respeitado o disposto no artigo 60.º, n.º 4, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, sendo que, por mero lapso, não constou do respectivo despacho esta fundamentação.

10.2 Empreitada de construção das Infra-estruturas do Saco do Porto

No procedimento respeitante a esta empreitada verificou-se irregularidade idêntica à que se acaba de expor no ponto 9.1, no âmbito da obra de construção do edifício da Nova Lota, (cfr. despacho de designação das comissões de abertura, e de análise das propostas, a fls. 2196, do Volume III, do Processo). Em consequência, remete-se para o que ali foi referido.

10.3 Empreitada de Reparação das Caleiras do Cais A-12

Foi fixado ao adjudicatário o prazo de 6 dias úteis, a contar 16-06-2004 (data da notificação¹⁸), para ser prestada caução, como garantia do cumprimento do contrato, nos termos legais, pelo que este terminava em 24-06-2004. No entanto, a garantia só foi prestada em 18-10-2004¹⁹, ou seja, 81 dias úteis após o termo do prazo concedido.

Deste facto decorriam a caducidade da adjudicação, seguida do consequente chamamento do concorrente classificado em 2.º lugar (que apresentou proposta com o valor de €98.281,13), bem como a obrigatoriedade da sua comunicação ao IMOPPI, o que não se veio a verificar²⁰.

11. Execução material e financeira

No presente ponto analisam-se os aspectos com maior interesse, no âmbito da execução das obras auditadas, registando-se, separadamente, a respeito de cada uma, os aspectos gerais da execução financeira e os aspectos com relevância legal.

¹⁸ Vide ofício da APSM, n.º 944, de 16-06-2004, a fls. 2376 e 2377, do Volume III, do Processo.

¹⁹ Cfr. Garantia n.º 500223, do Banco Espírito Santo dos Açores, a fls. 2401, do Volume III do Processo.

²⁰ Cfr. artigo 111.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.



11.1. Empreitada de construção da Nova Lota

11.1.1 Execução

A execução desta obra regista várias vicissitudes as quais, sinteticamente, se traduziram por uma situação de nível crescente de incumprimento do contrato, ao longo dos meses que imediatamente se seguiram à consignação (que ocorreu em 16/06/2004²¹), por parte do Consórcio, que culminou com a mudança de empreiteiro e a subsequente assunção da posição contratual que o Consórcio detinha por parte do empreiteiro SOMAGUE EDIÇOR – ENGENHARIA AÇORES, mediante contrato de cessão datado de 09/03/2005²².

No estrito plano da execução financeira da obra, no referido período (16/06/2004 a 09/03/2005) foram facturados e pagos os seguintes autos de medição:

Quadro V: Autos de medição (lota)

Unid.: euro

Autos de Medição (s/IVA)			Factura						Pagamento	
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA	5% Ref. Gar.	0,5% CGA	Total Liq.	
1	Ago	64.898,60	151	06-09-2004	64.898,60	73.335,42	-3.244,93	-324,49	69.766,00	04-11-2004
2	Set	26.064,10	181	04-10-2004	26.064,10	29.452,43	-1.303,21	-130,32	28.018,91	07-12-2004
3	Out	34.191,40	186	29-10-2004	34.191,40	38.636,28	-1.709,57	-170,96	36.755,76	12-01-2005
4	Nov	31.702,00	221	30-11-2004	31.702,00	35.823,26	-1.585,10	-158,51	34.079,65	31-01-2005
		156.856,10			156.856,10	177.247,40	-7.842,81	-784,28	168.620,31	

À data dos trabalhos de campo estavam por pagar as seguintes verbas:

Quadro VI: Pagamentos por efectuar

Autos de Medição (s/IVA)			Factura						
N.º	Meses	Valor	N.º	Data	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA	5% Ref. Gar.	0,5% CGA	Total Liq.
5	Dez	2.998,39							
6	Jan								
1	Out/Dez/Jan	29.092,49	263	01-03-2005	32.090,88	36.262,69	0,00	-160,45	36.102,24
		32.090,88			32.090,88	36.262,69	0,00	-160,45	36.102,24

²¹ Cfr. auto de consignação, a fls. 1066 e 1067, do Volume II, do Processo.

²² Vide cópia do contrato de cessão de posição contratual, de fls. 1772 a 1776, do Volume II – A do Processo.



O montante de trabalhos a mais executados foi de €29 092,49 (sem IVA) e dizem respeito a:

Quadro VII: Trabalhos a mais (lota de Ponta Delgada)

Trabalho	Trabalhos a Mais		Unid.: euro
	Valor	%	Valor Executado
	Trabalhos diversos na lota provisória	14.161,96	1,15
Depósito de água para a lota	2.217,71	0,18	1.948,21
Zona por cima do escritório	12.837,54	1,04	12.837,54
Pavimento junto à lota provisória	4.292,45	0,35	1.103,50
Ramal de energia eléctrica para a lota provisória	5.595,35	0,45	0,00
Ramal de abastecimento de água para a lota provisória	1.626,25	0,13	0,00
Outros não informados e que resultam da reunião de 23-02-2005	0,00	0,00	1.177,38
TOTAL	40.731,26	3,31	29.092,49

Nota - Valores sem IVA

O quadro seguinte confronta as importâncias inscritas dos autos de medição mensais com o cronograma financeiro, registando-se os respectivos desvios:

Quadro VIII: Cronograma financeiro/Autos de medição

Mês	Cronograma Financeiro			Autos de medição				% Total Executado	Desvio (%)
	Mensal	Acumulado	% Execução	N.º	Mês	Valor Mensal	Acumulado		
	Jun-04	61.499,31	61.499,31	5,00					
Jul-04	66.419,25	127.918,56	10,40						
Ago-04	76.259,14	204.177,70	16,60	1	Ago-04	64.898,60	64.898,60	5,28	-68,21
Set-04	71.339,20	275.516,90	22,40	2	Set-04	26.064,10	90.962,70	7,40	-66,98
Out-04	73.799,17	349.316,07	28,40	3	Out-04	34.191,40	125.154,10	10,18	-64,17
Nov-04	88.559,01	437.875,08	35,60	4	Nov-04	31.702,00	156.856,10	12,75	-64,18
Dez-04	81.179,09	519.054,17	42,20	5	Dez-04	2.998,39	159.854,49	13,00	-73,26
Jan-05	78.719,12	597.773,29	48,60	6	Jan-05				
Fev-05	93.478,95	691.252,24	56,20						
Mar-05	83.639,06	774.891,30	63,00						
Abr-05	86.099,93	860.991,23	70,00						
Mai-05	98.398,90	959.390,13	78,00						
Jun-05	91.018,98	1.050.409,11	85,40						
Jul-05	86.099,03	1.136.508,14	92,40						
Ago-05	93.478,95	1.229.987,09	100,00						

Nota - Valores sem IVA



Efectivamente, em Janeiro de 2005 (7 meses após a consignação), estavam executados e medidos trabalhos correspondentes a 13% – €159 854,49 (sem IVA) – dos 48,6% – €597 773,29 (sem IVA) – previstos no cronograma financeiro da obra, apurando-se, assim, um desvio de 73,26%²³.

Após a cessão da posição contratual (ver ponto 12.4.3) não foi elaborado um novo cronograma financeiro.

Os trabalhos foram reiniciados em Março de 2005, não havendo, à data dos trabalhos de campo (Junho de 2005), autos de medição de trabalhos executados e de trabalhos a mais e respectivas facturas.

11.1.2 Incumprimento de prazos de execução

Verificou-se o incumprimento, num total de 131 dias (acumulado), de prazos parcelares de execução da obra²⁴. Os atrasos foram os seguintes:

Quadro IX: Incumprimento de prazos parcelares

Auto n.º	Mês	Valor	Acumulado	Atraso (dias)
2	Set-04	€26.064,10	€90.962,70	13
3	Out-04	€34.191,40	€125.154,10	28
4	Nov-04	€31.702,00	€156.856,10	102
5 e 6	Dez-04 Jan-05	€2.998,39	€159.854,49	131

Apesar do incumprimento dos prazos parciais, o dono da obra não aplicou as correspondentes multas contratuais previstas no ponto 5.3, do Vol. 2, do Caderno de Encargos (o qual faz parte integrante do contrato, nos termos da cláusula décima segunda) e no artigo 201.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

²³ Destes trabalhos, estavam pagos os correspondentes aos autos n.ºs 1 a 4, no valor de 156.856,10 (ver Quadro V).

²⁴ Cfr. ponto n.º 5.1.1, do Caderno de Encargos, e mapa de controlo do prazo, a fls. 235, do Volume I, e fls. 1298, do Volume II, do Processo, respectivamente, mapa este da responsabilidade da fiscalização da obra, a cargo de ENG.º TAVARES VIEIRA, Lda., que faz parte da informação de facturação de trabalhos contratuais n.ºs 5 e 6, e trabalhos a mais, n.º 1, datada de 10-03-2005 (9 meses após a consignação). Os quadros do referido mapa permitem observar que: esgotado 60% do prazo de execução da obra (9/15), a execução financeira registava um valor de 13%, representativo do total de 131 dias de atraso relativamente ao prazo convencionado.



11.1.3 Falta de prestação de garantia pelo cessionário

É obrigatória a prestação de garantia, mediante caução, para assegurar o cumprimento das obrigações emergentes do contrato de empreitada de obras públicas e eventuais contratos adicionais (artigo 112.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março).

Foi prestada garantia, sob a forma de seguro caução, pelo Consórcio, no montante de €61.499,31, correspondendo a 5%, do valor do contrato, conforme exigência legal.

Na sequência da cessão da posição contratual entre o Consórcio e SOMAGUE EDIÇOR – ENGENHARIA AÇORES, foi convencionado no respectivo contrato (cláusula segunda, n.º 3) que a garantia prestada por aquele consórcio seria substituída por nova garantia, a entregar ao dono da obra até 18 de Março de 2005²⁵.

No entanto, à data dos trabalhos de campo (Maio de 2005), não havia ainda sido entregue, donde decorre o incumprimento da citada disposição legal.

Na resposta em sede de contraditório, a APSM informa, juntando o respectivo documento (fls. 2546 e 2548, Volume III do Processo), que a garantia a prestar pelo empreiteiro cessionário foi entregue em 1 de Junho de 2005. O facto vem confirmar a observação feita, no sentido de que não foi respeitada a data convencionada para o efeito (18 de Março de 2005).

11.2. Empreitada de construção das Infra-estruturas do Saco do Porto

11.2.1 Execução

Até à data dos trabalhos de campo, a firma Albano Vieira, SA, tinha facturado os seguintes autos de medição:

Quadro X: Autos de medição (Saco do Porto)

Autos de Medição (s/IVA)			Factura							Unid.: euro
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA	5% Ref. Gar.	0,5% CGA	Total Liq.	
1	30-11-2004	21.474,20	1-50100057	15-02-2005	21.474,20	24.265,85	0,00	0,00	24.265,85	
2	31-12-2004	23.013,00	1-50100058	15-02-2005	23.013,00	26.004,69	0,00	0,00	26.004,69	
3	28-01-2005	23.856,80	1-50100059	15-02-2005	23.856,80	26.958,18	0,00	0,00	26.958,18	
4	28-02-2005	34.795,00	1-50100094	10-03-2005	34.795,00	39.318,35	0,00	0,00	39.318,35	
		103.139,00			103.139,00	116.547,07	0,00	0,00	116.547,07	

Todas as facturas foram liquidadas pela APSM através de transferência bancária.

²⁵ Cfr. contrato de cessão, a fls. 1774, do Volume II - A do Processo.



O montante de trabalhos a mais executados foi de €31 809,07 (sem IVA), conforme o quadro seguinte:

Quadro XI: Trabalhos a mais (Saco do Porto)

Unid.: euro

Trabalhos	Deliberação do Conselho de Administração	Montante	Acumulado	
			Montante	% da adjudicação
Ramal para a lota	15-12-2004	3.411,44	3.411,44	1,41
Limpeza de caleiras; impermeabilização de caixas de visita; execução de caixa de visita no colector L	31-03-2005	10.154,00	13.565,44	5,60
Envolvimento da tubagem com betão	31-03-2005	9.582,19	23.147,63	9,55
Armário AD1 – maior valia para IP 65	21-04-2005	967,00	24.114,63	9,95
Desvio do colector pluvial	21-04-2005	7.694,44 ²⁶	31.809,07	13,12

À data da auditoria, as respectivas facturas encontravam-se na posse da entidade fiscalizadora.

11.2.2 Falta de auto de suspensão

O empreiteiro Albano Vieira, SA, apresentou um pedido de suspensão dos trabalhos imediatamente a seguir à outorga do auto de consignação, datada de 03-08-2004, com fundamento nos factos de: logo no início dos trabalhos «(...) a empresa ter sido apanhada desprevenida quanto aos meios necessários para dar início aos trabalhos em questão (...)», e de, não ter sido fornecido atempadamente «(...) a implantação das infra-estruturas numa planta topográfica (...)»²⁷.

²⁶ Cfr. informação sobre os trabalhos a mais e a menos, de 19-04-2005, a fls. 2290, do Volume III do Processo. Na linha 5, do quadro resumo, o valor dos trabalhos (€7.649,44) não coincide com o valor inscrito na respectiva acta do CA, de 21-04-2005 (€7.694,44 – cfr. a fls. 2275, verso, do Volume III, do Processo). Tomamos este último por referência.

²⁷ Vide pontos I e II, do ofício de Albano Vieira, SA, datado de 03-01-2005, de fls. 2319 a 2321, do Volume III do Processo.



Constata-se que os trabalhos estiveram efectivamente suspensos. Estes só foram desenvolvidos de forma regular a partir de 23-11-2004. O auto de medição n.º 1, datado de 30-11-2004, deu origem à factura n.º 1-50100057, emitida em 15-02-2005²⁸.

A falta no processo de auto de suspensão da obra, em consonância com os factos descritos, indicia o incumprimento do disposto no artigo 187.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Sobre o assunto vem a APSM afirmar (fl. 2547, Volume III do Processo) dever-se ter em conta que:

(...) rigorosamente não houve suspensão dos trabalhos, uma vez que estes não se iniciaram após a consignação. Após a outorga da consignação o que começa a contar é o prazo de execução da obra, o que não significa que os trabalhos tenham logo que ter o seu início (...).

No entanto a resposta não está conforme a documentação em que se baseou a verificação efectuada.

No citado ofício de Albano Vieira, SA, datado de 03-01-2005, referindo-se, efectivamente, que os trabalhos não começaram em Agosto (a seguir à consignação), diz-se, igualmente, que o início dos mesmos ocorreu na primeira semana de Setembro (cfr. a fls. 319, do Volume III do Processo) e que, após esse início, foi constatado um conjunto de situações levado a conhecimento da fiscalização em fax de 23-09-2004 que deram origem à paragem da empreitada (cfr. a fls. 2320, do Volume III do Processo).

Por outro lado, a fiscalização, na informação de 28-02-2005, refere um atraso no início dos trabalhos (logo após à consignação) e, logo a seguir, sob o título “Início e paragem dos trabalhos”, menciona um outro atraso, este derivado do facto de no decurso dos trabalhos terem sido levantadas algumas questões pelo empreiteiro que careciam de justificação ou explicação por parte do projectista. Destas indefinições resultou um atraso na execução da obra (cfr. a fls. 2317, do Volume III do Processo).

11.3. Empreitada de reparação das caleiras do Cais A-12

11.3.1 Execução

No que concerne à execução financeira da obra, no referido período foram facturados os seguintes autos de medição:

²⁸ Cfr. início do ponto III – Desenvolvimento dos trabalhos/Rentabilidade, constante do mesmo ofício (fls. 2320), referido na nota de rodapé imediatamente anterior, quanto à data de retoma dos trabalhos; auto de medição de fls. 2243 a 2248; e factura a fls. 2242, todas do Volume III do Processo.



Quadro XII: Autos de medição (caleiras)

Autos de Medição (s/IVA)			Factura							Unid.: euro
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor s/ IVA	Valor c/ IVA	5% Ref. Gar.	0,5% CGA	Total Liq.	
1	31-08-2004	7.442,00	120493	31-08-2004	7.442,00	8.409,46	0,00	0,00	8.409,46	
			Nota de Crédito n.º 17, de 30-09-2004							-8.409,46
2	30-09-2004	18.542,00	120512	30-09-2004	25.984,00	29.361,92	0,00	-129,92	29.232,00 *	
3	30-11-2004	15.484,00	120531	30-11-2004	15.484,00	17.496,92	0,00	-77,42	17.419,50	
4	23-03-2005	10.984,00	120572	30-03-2005	10.984,00	12.411,92	0,00	-54,92	12.357,00	
		52.452,00			59.894,00	67.680,22	0,00	-262,26	59.008,50	

* Inclui facturas n.ºs 120 493 e 120 512.

À data dos trabalhos de campo estavam por pagar as verbas referentes às facturas n.ºs 120531 e 120572, nos montantes de, respectivamente, €17 419,50 e €12 357,00.

11.3.2 Realização de trabalhos antes da celebração do contrato

Conforme se pode observar no Quadro XIII, supra, os dois primeiros autos de medição e as facturas correspondentes são de Agosto e Setembro de 2004, anteriores à celebração do contrato que só ocorreu em 18-10-2004. O facto não se conforma com o disposto na lei sobre a matéria²⁹.

Parte da obra foi executada sem que tivesse sido prestada a garantia obrigatória uma vez que o respectivo instrumento é de 18-10-2004, data coincidente com a da celebração do contrato (cfr. garantia n.º 500223, a fls. 2401, do Volume III, do Processo).

Desconhece-se o dia de início dos trabalhos uma vez que do processo documental da empreitada não consta o auto de consignação. No entanto, tendo a execução começado em Agosto e considerando o respectivo prazo de 120 dias, constante da proposta do adjudicatário (cfr. contrato, de fls. 2397 a 2399, do Volume III, do Processo), a obra deveria estar concluída em Dezembro de 2004.

Em Junho de 2005, constatou-se que a obra não estava ainda concluída, em consequência de várias interrupções. Foi explicado, verbalmente, que as interrupções ficaram a dever-se à necessidade de parar os trabalhos sempre que as embarcações atracam no respectivo cais. Contudo, esta fundamentação não consta de documento

²⁹ A situação traduz-se na atribuição de efeitos retroactivos ao contrato celebrado em Outubro de 2004. O regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas, constante do DL n.º 59/99, de 2 de Março, impõe a obrigatoriedade de forma escrita (119.º, n.º 1), pelo que, a aceitação de efeitos retroactivos equivaleria a esvaziar de todo o sentido esta exigência legal quanto à forma contratual. A impossibilidade de atribuição de efeitos reportados a data anterior à da celebração do contrato decorre ainda do que segue. Os trabalhos contratuais têm início com a consignação (150.º), contando-se o prazo de execução da obra a partir da data constante do respectivo auto (151.º, n.º 1). A consignação, por seu turno, só pode ter lugar após a assinatura do contrato, num prazo máximo de 22 dias (152.º, n.º 1). A execução dos trabalhos deve conformar-se com o plano definitivo aprovado até 44 dias após a consignação (159.º, n.ºs 1 e 4).



escrito. Não se verificou, também, a existência de qualquer auto de suspensão, nem a apreciação e aprovação da situação pelo C.A.

Regista-se a ausência de controlo do prazo de execução da obra, que pode dar origem a um arrastamento com efeitos no resultado financeiro, por via, designadamente, de revisão de preços.

Sobre a execução de trabalhos antes da celebração do contrato e sem que tivesse sido ainda prestada garantia a APSM reconhece (fl. 2546, Volume III do processo) a verificação da matéria observada, conforme a transcrição parcial da resposta que se segue:

Na empreitada de Reparação das Caleiras do Cais A-12, é um facto que o contrato escrito foi celebrado após a execução de trabalhos (...) sendo certo que, muito embora o empreiteiro não tenha cumprido o prazo de entrega da garantia (...) com algum atraso veio a fazê-lo (...).

Relativamente à falta de autos de suspensão, a resposta vem alargar as explicações que já haviam sido dadas por ocasião dos trabalhos de campo, sem prejuízo, no entanto, da factualidade verificada.

Acrescenta-se agora (fl. 2546, Volume III do Processo) que:

(...) a especificidade de execução (...) obrigou a que houvesse tais interrupções consoante a disponibilidade do cais, sendo certo que nunca se sabia com exactidão o início e termo das mesmas. Muitas das interrupções foram ditadas por razões de segurança, uma vez que pura e simplesmente não era possível continuar com os trabalhos, havendo, simultaneamente, cargas ou descargas de granéis sólidos e líquidos e outras mercadorias no cais em apreço, devendo realçar-se que algumas das paragens nos trabalhos foram impostas pela Polícia Marítima.

Embora se possa reconhecer a existência de um quadro circunstancial particularmente complexo ou difícil, as justificações não se revelam no entanto impeditivas da aplicação da lei, em matéria de suspensão dos trabalhos, aconselhando, pelo contrário, a adopção de cuidados especiais no âmbito do controlo do prazo de execução.



12. Análise ao valor. Empreitada de Construção da Nova Lota

Os principais dados sobre a empreitada constam do quadro seguinte:

Quadro XIII: Empreitada de construção da Nova Lota (informação essencial)

Valor da Adjudicação	- € 1 229 987,00 (S/ IVA)
Data da adjudicação	- 14-04-2004
Data do Contrato	- 10-05-2004
Data da Consignação	- 16-06-2004
Prazo de Execução	- 15 meses
Data de Conclusão	- 09-09-2005
Projectista	- Consulmar
Fiscalização	- Eng.º Tavares Vieira, Lda
Empreiteiro	- Ribamaia - Construtores, Lda / Vidupe - Sociedade de Construções e Revestimentos, Lda, em consórcio (de 10-05-2004 a 09-03-2005) - Somague – Ediçor, SA, por cessão da posição contratual do anterior empreiteiro (a partir de 09-03-2005)

12.1 Objectivo da análise

A análise que se efectua neste ponto do relatório tem por objectivo geral avaliar o grau de obtenção de valor, como contrapartida pelos fundos públicos despendidos com a realização da empreitada, de acordo com critérios de economia, eficiência e eficácia, subdividido nos objectivos específicos de verificar:

- Se as necessidades foram avaliadas e definidas de forma adequada e suficiente e se estão justificadas;
- Se os objectivos a atingir com a realização da obra foram traçados de forma clara e estável no programa preliminar;
- Se foi posto o devido cuidado na elaboração do projecto e do caderno de encargos no que respeita a: i) adequação às necessidades; ii) estudos preliminares e condições de realização da obra; iii) exaustividade dos trabalhos a desenvolver; iv) prazo de execução ajustado à obra;
- Se foi feita uma orçamentação cuidada e realista dos custos compreendendo: i) estimativa de custos; ii) avaliação da razoabilidade dos preços propostos;
- Se os critérios de adjudicação foram adequados e conduziram à escolha da melhor proposta;



- Se o empreiteiro escolhido dava garantias de boa execução;
- Se houve desvios significativos na execução material e financeira com efeitos nos custos, quais as causas e sua aceitabilidade.

12.2 Entidades intervenientes

Foi celebrado um protocolo entre a APSM e a SRAP, através da Direcção Regional das Pescas, que tem por objecto a partilha de competências entre todas as entidades, no âmbito dos processos respeitantes às empreitadas de construção da Nova Lota de Ponta Delgada e de construção das infra-estruturas para o saco do Porto de Ponta Delgada.

Em síntese, nos termos das cláusulas 2.^a e 3.^a, do protocolo³⁰, cabe à SRAP, através da LOTAÇOR, E.P., dar apoio técnico às candidaturas no âmbito do PRODESA, assumindo as despesas das candidaturas que não sejam consideradas elegíveis, e colaborar no accionamento dos mecanismos de adiantamentos, mediante a apresentação das respectivas facturas. Compete ainda à SRAP intervir na apreciação das propostas e na fiscalização das empreitadas através da indicação de um engenheiro civil com a faculdade, entre outras, de estar presente nas reuniões de coordenação da obra³¹.

À APSM compete a prática de todos os actos e contratos necessários para a execução das empreitadas, incluindo a assunção dos respectivos encargos financeiros, a preparação e apresentação das candidaturas a fundos comunitários e ao PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central) e o lançamento do procedimento para a aquisição dos serviços de fiscalização das empreitadas.

Para melhor percepção do conjunto de intervenções, no contexto da preparação, lançamento e execução das empreitadas, remete-se para o quadro do Anexo II ao relatório³².

Ali se pode observar alguma complexidade no circuito da empreitada. Esta decorre do número das entidades participantes e da qualidade (título/matéria) em que intervêm, sobretudo se relacionada com as diferentes fases do processo.

Encontraram-se quatro situações em que a diferente titularidade de competências é susceptível de criar constrangimentos adicionais à evolução normal do processo:

- A separação entre a entidade que autoriza a abertura do concurso (Conselho do Governo) e o dono da obra (APSM);

³⁰ Vide texto completo do protocolo de fls. 1083 a 1085, do Volume II do Processo.

³¹ De notar que os poderes de intervenção, de apreciação das propostas e de participação na fiscalização, constantes da alínea d) do n.º 1 da cláusula 2.^a, podem ser alargados a outros domínios, uma vez que é utilizada a expressão “designadamente” na sua enumeração (cfr. a fls. 1084, do Volume II do Processo).

³² Cfr. a fls. 1093 e 1094, do Volume II do Processo.



- A separação entre a entidade que aprova o projecto e propõe alterações (LOTAÇOR, SA), e o dono da obra (APSM), que detém a competência para aprovar as alterações³³;
- A competência conjunta para apreciação das propostas (pertencente à LOTAÇOR, SA e ao dono da obra APSM);
- A separação entre a entidade que propõe a realização de trabalhos a mais (LOTAÇOR, SA) e a que os autoriza (APSM).

O circunstancialismo assinalado inviabiliza o melhor desempenho em matéria de eficiência e de eficácia, uma vez que propicia a ocorrência de atrasos na prática dos actos e operações, os quais acarretam custos acrescidos em produção de documentação e troca de correspondência desnecessários doutro modo. Registam-se, a título exemplificativo, os factos de:

- A publicação do aviso do concurso público (competência da APSM) ser de 15-05-2003, cerca de 3 meses depois do acto inicial de abertura do procedimento, que tinha ocorrido em 20-02-2003 (competência do Conselho do Governo)³⁴;
- O relatório de análise das propostas ser de 04-03-2004, cerca de 7 meses depois do acto público do concurso (18-08-2003)³⁵.
- Entre o lançamento do procedimento (20-02-2003) e a adjudicação (14-04-2004), decorrem cerca de 1 ano e 2 meses³⁶.

12.3 Elementos de base

12.3.1 Avaliação das necessidades

Foram solicitados elementos específicos relativos à avaliação das necessidades subjacentes à decisão de construção do edifício da Nova Lota³⁷.

Resulta das respostas dadas e da análise efectuada, que não foi feita uma avaliação técnica desenvolvida e formalizada das necessidades a satisfazer, baseada em elementos estatísticos ou noutra informação relevante no âmbito da execução da

³³ Em consequência, o dono da obra, e parte no contrato (entidade que manda executar a obra, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do DL n.º 59/99, de 2 de Março), não tem domínio sobre as iniciativas de alterações ao projecto.

³⁴ Cfr. fls. 178, do Volume I do Processo.

³⁵ Cfr. fls. 836 a 842, do Volume I - A do Processo.

³⁶ Cfr. acto autorizador do início do procedimento, a fls. 176, do Volume I do Processo, e acto de adjudicação, a fls. 846, do Volume I - A do Processo.

³⁷ Cfr. fax de 24-05-2005, endereçado à APSM, S.A., solicitando a disponibilização dos processos e de todos os elementos disponíveis para os trabalhos de campo, e ofício n.º 869, de 21-07-2005, enviado à LOTAÇOR, E.P., especificamente sobre a matéria, a fls. 2457 e 2462, do Volume III do Processo, respectivamente.



política para o sector, que eventualmente definisse e balizasse as necessidades efectivas a colmatar.

12.3.2 Programa preliminar/Projecto

O projecto para a realização da obra integra as seguintes fases: Estudo prévio; Projecto base; Projecto de execução; Projecto com alterações (verificado em obra)³⁸.

No quadro seguinte registam-se as diferenças em tempo, área de construção e custos, verificadas entre cada fase e entre a primeira e última fase, referenciada, esta, a Agosto de 2005:

Quadro XIV: Fases do projecto (nova lota)

Unid.: Euro

	Fases do Projecto							
	Estudo prévio (1)	Projecto Base (2)	(2)-(1)	Projecto de Execução (3)	(3)-(2)	Projecto com alterações (4)	(4)-(3)	Var/ total (4)-(1)
Data	Fev/2000	Mai/2001	15 meses	Fev/2003	21 meses	Ago/2005	30 meses	66 meses
Área de construção (m²)	690	1206	516	1338	110	1559	221	869
Valor estimado	413.000,00	—	—	1.368.091,81 ³⁹	—	—	Não quantificado ⁴⁰	955.091,81

O quadro evidencia que **são significativas as diferenças parcelares** e a diferença global, entre o **projecto preliminar** e o **projecto em execução** em Agosto de 2005, sem que estejam ainda quantificadas as alterações respeitantes à fase mais recente.

Em Fevereiro de 2000, a estimativa inicial para o projecto (na fase do estudo prévio⁴¹) era de €413.000,00, para uma área de construção de 690 m², com base no custo de €598,56 /m² de construção.

O projecto base elaborado pela Consulmar-Açores, **em Maio de 2001**, previa um edifício em piso térreo com uma área de implantação de 67 x 18 metros, localizado no

³⁸ As diferentes fases estão assim localizadas no processo de documentos: estudo prévio (referência em nota de honorários) fls. 1951 a 1953; Projecto base, fls. 1960 a 1967; Projecto com alterações verificado em obra, fls. 1913 a 1932, todas do Volume II – A; projecto de execução, fls. 865 a 890 do Volume I – A.

³⁹ Orçamento do projecto, cujo custo/m² é de €1.022,87, com um desvio aproximado de 70% acima do custo estimado em Fev/2000 (€598,56 /m²).

⁴⁰ Não foram disponibilizados elementos que permitam a quantificação.

⁴¹ Conforme proposta de honorários do projectista, apresentada em Fevereiro de 2000 e na sequência da aprovação do estudo prévio.



terrapleno de apoio ao cais de descarga da pesca inserido no Plano do Saco do Porto de Ponta Delgada, a nascente do Forte de S. Brás.

Em 21 de Fevereiro de 2002, o C.A. da Lotaçor aprovou o projecto base do edifício da lota depois de introduzidas algumas alterações solicitadas ao projectista⁴².

O edifício, em termos de programa, apresentava uma área administrativa e áreas técnicas, designadamente: recepção/exposição e venda do pescado; trasfega; átrio de público; bancada dos compradores; secretaria e caixa; arquivo; gabinete do veterinário; instalações sanitárias públicas; instalações sanitárias/balneário e vestiário dos funcionários; armazém de caixas; câmara de conservação e refrigerados; grupo gerador; área de tratamento de água salgada; arrecadação de contentores de detritos.

Em Fevereiro de 2003, um ano depois da aprovação do projecto base, ultrapassando largamente o prazo estabelecido na proposta de honorários⁴³ apresentada pela Consulmar-Açores para a elaboração do projecto⁴⁴, foi entregue o projecto de execução para a construção da lota, o qual incluía a montagem e desmontagem de um edifício pré-fabricado para funcionamento provisório da lota⁴⁵, infra estruturas de saneamento e arranjos exteriores.

O projecto de execução⁴⁶ apresenta uma área de implantação de 1337,54 m², é composto por um piso e tem um desenvolvimento de 72,97 metros longitudinalmente (Nascente – Poente) e por 18,33 metros transversalmente (Norte – Sul). Parte da construção estava prevista assentar sobre o aterro antigo onde se encontrava o anterior edifício da Lota e outra sobre o aterro resultante das obras do novo Porto de Pesca de Ponta Delgada⁴⁷.

No que concerne ao artigo relativo ao **fornecimento e montagem da Lota Provisória** do mapa de trabalhos, item 18.1, por valor global, composto para trabalhos de arquitectura e especialidades, define genericamente o tipo de armazém pré-fabricado pretendido (tipo *Frisomat*, modelo *Astigrua* na dimensão 36x16x5 m), de acordo com

⁴² Tais como a ampliação de mais um módulo de 6m, a criação de espaço para máquina de lavar caixas, a separação do espaço de armazenamento das caixas sujas das lavadas, a introdução de um lava-botas e de um lava-aventais, a deslocação das I.S. dos compradores e a possibilidade de parte da zona de recepção vir a ser climatizada, referidas na proposta de aprovação do estudo prévio datada de 08-02-2002.

⁴³ Projecto Base – 45 dias a contar da adjudicação; Projecto de Execução – 90 dias a contar da adjudicação.

⁴⁴ Ofício com a ref.ª 38/99-1628 de 16-02-2000.

⁴⁵ O C.A. da Lotaçor solicitou um parecer jurídico tendo em vista incluir no processo de concurso a construção de um edifício “provisório” para funcionamento da Lota de Ponta Delgada, durante a construção do novo edifício, uma vez que as obras a efectuar iriam incidir sobre o edifício da Lota já existente. Este parecer conclui pela possibilidade legal de “lançar a concurso público as duas referidas obras em simultâneo”.

⁴⁶ A que se reporta a Resolução n.º 13/2003, de 20 de Fevereiro, que autoriza a então Junta Autónoma do Porto de Ponta Delgada a proceder à abertura de concurso público, pelo valor estimado de €1.750.000, sem IVA.

⁴⁷ A empreitada envolve a execução dos seguintes trabalhos: demolições, movimento de terras, betão, armaduras, juntas de dilatação, alvenarias, cantarias, cobertura, guarnecimento de vãos, revestimento de pavimentos e rodapés, revestimento de paredes e tectos, protecção à construção, sanitários, instalações de águas e esgotos, arranjos exteriores, diversos, lota provisória e instalação eléctrica.



o Des. 38/99-3853⁴⁸ e projecto de execução aprovado pela fiscalização, a apresentar pelo empreiteiro, incluindo: escavação; fundação; pavimento em betonilha antiderrapante; caleira de pavimento de drenagem de águas de lavagem e ligação ao colector; divisórias na compartimentação dos espaços; vãos interiores e exteriores; bancada de compradores com aproveitamento das cadeiras provenientes da desmontagem da lota actual; tapete, com aproveitamento do existente na lota actual; cabine de controlo de vendas, com aproveitamento da existente na lota actual; écran de projecção, com aproveitamento do existente na lota actual; louças sanitárias, com ligação à rede de distribuição de água e de drenagem de águas residuais; quatro torneiras roscadas Ø1/2”; rede de iluminação; rede de iluminação de emergência; rede de tomadas e telefones.

A estimativa do projecto para a lota provisória é de 335.000,00 euros. Contudo, o valor médio das propostas apresentadas a concurso para este edifício é de 102.108,44 euros, cerca de 70% abaixo do valor previsto no orçamento do projecto.

A indefinição do projecto, que remete para o desenho da planta do edifício, sem apresentar soluções técnicas devidamente pormenorizadas, reflecte-se nas medições deficientes e/ou pouco rigorosas e sobretudo, nas Condições Técnicas Especiais do Caderno de Encargos omissas ou pouco explícitas.

Da análise feita conclui-se, em termos globais, **por um planeamento de obra pouco cuidado**, traduzida num programa preliminar aligeirado e que não reflectiu, de forma adequada e próxima da realidade, a vontade e necessidades efectivas do dono da obra.

12.3.3 Orçamentação/proposta

De acordo com a proposta escolhida, as actividades envolvidas na execução do contrato têm os seguintes valores:

Quadro XV: Orçamento / proposta adjudicada

Unid.: Euros

Designação dos trabalhos	Orçamento do projecto	Ribamaia/Vidupe	Desvio (%)
1. Trabalhos preparatórios	12.469,95	35.962,50	188.39
2. Demolições	9.103,06	18.706,00	105.49
3. Movimento de terras	20.677,14	13.557,19	(-) 34.43
4. Betão	249.253,46	159.973,62	(-) 35.82
5. Armaduras	96.542,68	65.889,60	(-) 31.75
6. Juntas de dilatação	2.131,33	4.534,31	112.74
7. Alvenarias	24.242,30	22.617,62	(-) 6.70

⁴⁸ Desenho 21AQ - Planta de localização e planta do piso da lota provisória.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Designação dos trabalhos	Orçamento do projecto	Ribamaia/Vidupe	Desvio (%)
8. Cantarias	35.893,42	45.585,72	27.00
9. Cobertura	97.378,93	54.142,14	(-) 44.40
10. Guarnecimento de vãos	70.184,05	57.440,33	(-) 18.16
11. Revestimento de pavimentos e rodapés	43.293,11	31.370,73	(-) 27.54
12. Revestimento de paredes e tectos	55.294,16	59.894,59	8.32
13. Protecção à construção	46.790,09	21.387,15	(-) 54.29
14. Sanitários	15.527,68	13.355,05	(-) 13.99
15. Instalações de águas e esgotos	25.209,50	27.256,78	8.12
16. Arranjos exteriores	109.530,45	336.241,38	206.98
17. Diversos	63.530,25	118.628,47	86.73
18. Lota provisória	335.000,00	83.530,00	(-) 75.06
19. Instalações eléctricas e telecomunicações	56.040,25	59.913,01	6.91
TOTAL	1.368.091,81	1.229.986,19	(-) 10.09

Da comparação efectuada entre os preços estimados no projecto e os da proposta, constata-se que na generalidade são aceitáveis. Destacam-se contudo, alguns desvios significativos, nomeadamente nos custos relativos aos trabalhos de:

- Arranjos exteriores (207 %);
- Trabalhos preparatórios (188 %);
- Juntas de dilatação (113%);
- Demolições (106 %);
- Diversos (87%);
- Lota provisória (-75 %).

12.4 Escolha do empreiteiro

12.4.1 Idoneidade e capacidades dos concorrentes

O procedimento pré-contratual utilizado foi o concurso público ao qual compareceram 12 concorrentes, dois dos quais foram excluídos. Registe-se que, no domínio da avaliação da idoneidade e capacidades financeira, económica e técnica dos concorrentes foram tidas em conta as formalidades destinadas a garantir esse objectivo, sendo de salientar o pedido de informação dirigido ao IMOPPI com o intuito de conhecer a informação sobre os concorrentes, constante das respectivas bases de dados.

Para além da ponderação do conteúdo da base de dados do IMOPPI, foi verificada a apresentação pelos concorrentes de todos os documentos legalmente exigidos, em matéria de demonstração da idoneidade e capacidades, os quais foram analisados e ponderados adequadamente pela comissão de abertura do concurso, que concluiu justificadamente, face a toda a informação recolhida, pela existência de garantias de



boa execução da obra (vide relatório de qualificação dos concorrentes de fls. 314 a 320, do Volume I do Processo).

12.4.2 Critérios de adjudicação

O critério de adjudicação adoptado foi o da proposta economicamente mais vantajosa com base nos seguintes factores e sub factores de apreciação:

Quadro XVI: Critérios de adjudicação

Factores	Sub factores
Condições mais vantajosas de preços (60%)	<ul style="list-style-type: none">• Preço total (50%)• Credibilidade e coerência dos preços unitários (10%)
Garantia de boa execução da obra (40%)	<ul style="list-style-type: none">• Processos construtivos adoptados e meios disponíveis (20%)• Adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais (20%)

No entanto, os critérios efectivamente usados não se mostraram adequados e suficientes para atingir o objectivo traçado: escolher a proposta economicamente mais vantajosa.

Apreciado o relatório de análise das propostas⁴⁹, verifica-se que o preço (considerado quanto ao seu valor total e quanto à credibilidade e coerência dos preços unitários) foi o único critério que influenciou a ordenação final dos concorrentes, o que se ficou a dever ao facto de, na parte dos critérios relacionada com os aspectos qualitativos (garantia de boa execução da obra, subdividida pela ponderação dos processos construtivos e meios disponíveis, e adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais), não ter havido qualquer diferenciação entre os concorrentes. Consequentemente, o quadro de ordenação final seria igual se tivesse sido utilizado apenas o critério do preço, como se demonstra nos quadros seguintes:

⁴⁹ Cfr. fls. 836 a 842, do Volume I - A do Processo.



Quadro XVII: Classificação e ordenação (critérios utilizados)

Concorrente/ordenação	Pontuações (*)				Classificação
	A	B	C	D	
Ribamaia/Vidupe (consórcio)	5,00	0,91	2,00	2,00	9,91
Somague – Ediçor, S.A.	4,75	1,00	2,00	2,00	9,75
OFM/Marques, Lda. (consórcio)	4,68	0,92	2,00	2,00	9,60
Construtora do Tâmega	4,49	0,99	2,00	2,00	9,48
Tecnovia Açores	4,50	0,92	2,00	2,00	9,42
Jaime Ribeiro & Filhos, Lda./Irmãos Cavaco, S.A. (consórcio)	4,40	0,92	2,00	2,00	9,32
ENSUL/Construções Vila Franca, Lda. (consórcio)	4,34	0,96	2,00	2,00	9,30
Reis Rocha e Malheiro, S.A.	4,32	0,92	2,00	2,00	9,24
STAL	4,15	0,95	2,00	2,00	9,10
SOCOTRA	3,90	0,90	2,00	2,00	8,80

(*) OBS: A – Preço total; B – Credibilidade e coerência dos preços unitários; C – Processos construtivos adoptados e meios disponíveis; D – Adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais.

Nos critérios C - processos construtivos adoptados e meios disponíveis e D – Adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais, foram atribuídos dois pontos a todas as propostas.

Note-se, ainda, que se tivesse sido utilizado unicamente o sub factor do preço total (critério do preço mais baixo), o resultado final do concurso teria sido o mesmo, sendo que, no total dos 10 concorrentes classificados, a única diferença a registar seria a troca de posições entre os concorrentes Construtora do Tâmega e Tecnovia Açores, entre a 4.^a e 5.^a posições, respectivamente, conforme o quadro seguinte:

Quadro XVIII: Classificação e ordenação (critério do preço mais baixo)

Concorrente/ordenação	Pontuações (*)	Classificação
	A	
Ribamaia/Vidupe (consórcio)	5,00	5,00
Somague – Ediçor, S.A.	4,75	4,75
OFM/Marques, Lda. (consórcio)	4,68	4,68
Tecnovia Açores	4,50	4,50
Construtora do Tâmega	4,49	4,49
Jaime Ribeiro & F.ºs, Lda./Irmãos Cavaco, S.A. (consórcio)	4,40	4,40



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Concorrente/ordenação	Pontuações (*)	Classificação
	A	
ENSUL/Construções Vila Franca, Lda. (consórcio)	4,34	4,34
Reis Rocha e Malheiro, S.A.	4,32	4,32
STAL	4,15	4,15
SOCOTRA	3,90	3,90

(*) OBS: A – Preço total

Não obstante, era possível diferenciar os concorrentes em função dos critérios relacionados com os aspectos técnicos e qualitativos⁵⁰, conforme se observa no quadro seguinte, comparando exemplificativamente, as duas propostas melhor classificadas:

Quadro XIX: Diferenciação em função de critérios qualitativos⁵¹

Concorrente	Plano de trabalhos	Plano de mão-de-obra	Plano de equipamento
Ribamaia/Vidupe	Conclusão da montagem do edifício da lota provisória no 4.º mês	N.º médio de homens/dia: mínimo de 2 (1.ª e 2.ª semana) e máximo de 27 (14.ª semana)	Distribuição média mensal de equipamento inferior, sem a relação e estado de conservação dos equipamentos afectos à obra.
Somague – Ediçor, S.A.	Conclusão da montagem do edifício da lota provisória no 1.º mês	N.º médio de homens/dia: mínimo de 30 (no 1.º mês) e máximo de 57 (11.º e 12.º meses)	Distribuição média mensal de equipamento superior e adequada ao n.º médio de homens /dia indicado, com a relação e estado de conservação dos equipamentos afectos à obra.

Os conteúdos das duas propostas de preço mais baixo, em matéria de planos de trabalhos, de mão-de-obra e de equipamento, são substancialmente diferentes, justificando a atribuição de pontuações igualmente diferentes, contrariamente ao que se verificou.

⁵⁰ Critério de garantia de boa execução da obra, subdividido pela ponderação dos processos construtivos e meios disponíveis, e adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais.

⁵¹ Fonte: Proposta do adjudicatário, de fls. 810 a 835, do Volume I – A do Processo, e proposta de Somague - Ediçor, S.A., de fls. 551 a 581, do mesmo volume de documentos.



Da consideração desses elementos poderia ter resultado uma diferenciação na pontuação das propostas e consequentemente no seu posicionamento final⁵².

A comissão de análise não valorizou a memória descritiva e justificativa do modo de execução dos trabalhos, a distribuição e respectiva duração das actividades que constam do plano de trabalhos, o cronograma financeiro, bem como a sua adequabilidade aos meios técnicos (plano de equipamentos) e humanos (plano de mão-de-obra) a mobilizar, com vista a assegurar a realização da obra nas melhores condições e cumprindo o prazo estabelecido.

Conclui-se do exposto que os critérios de adjudicação efectivamente utilizados não foram adequados ao fim proposto (escolher a proposta economicamente mais vantajosa) e que não foi feita uma análise material com incidência em aspectos qualitativos e técnicos da construção da obra.

Diz a APSM, em contraditório (fls. 2546 e 2547, Volume III do processo), o seguinte:

O empreiteiro inicial da empreitada da Nova Lota, consórcio Ribamaia/Vidupe, veio a revelar-se, de facto, uma má escolha. Porém, tanto a Comissão de Abertura do Concurso, como a Comissão de Análise das propostas, salvo melhor opinião, não encontraram fundamentação bastante para que a adjudicação não fosse feita àquele consórcio. O relatório faz menção de que era possível diferenciar os concorrentes em função dos critérios relacionados com os aspectos técnicos e qualitativos, apresentando a diferenciação do Programa de Trabalhos respeitante aos concorrentes que viriam a posicionar-se em 1.º e 2.º lugares, para concluir que se justificava a atribuição de pontuações diferentes, caminho que não foi seguido pela Comissão de Análise das Propostas. Muito embora esta observação mereça todo o respeito, poder-se-á, no entanto, também dizer que não é pelo facto daqueles dois concorrentes terem apresentado conteúdos diferentes para o Programa de Trabalhos que não poderiam ter

⁵² O artigo 100.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, dispõe que: «1. As propostas dos concorrentes qualificados devem ser analisadas em função do critério de adjudicação estabelecido» e o n.º 2 acrescenta: «A Comissão de análise das propostas deve elaborar um relatório fundamentado sobre o mérito das propostas, ordenando-as para efeitos de adjudicação, de acordo com o critério de adjudicação e com os factores e eventuais sub factores de apreciação das propostas e respectiva ponderação fixados no programa do concurso». Consequentemente, a Comissão de Análise ao não diferenciar as propostas em função dos critérios de ordem técnica previamente estabelecidos, sendo tal possível conforme ficou demonstrado, acabou por não ter em conta um critério, e respectivos sub critérios, estabelecidos nas peças do concurso, incumprindo as disposições legais transcritas. O facto afecta a validade das decisões do júri e da entidade adjudicante (vide sobre a matéria, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Das Fontes às Garantias*, Almedina, 1998, p. 536). Neste domínio, a jurisprudência do TC vai no sentido de que a desvinculação dos critérios de apreciação e graduação das propostas fixados ofende os princípios gerais informadores da contratação pública pelo que a adjudicação feita nestas circunstâncias corresponde, na prática, a um ajuste directo (cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 41/03, de 15 de Julho, 1.ª S/PL e 43/03, de 28 de Outubro, 1.ª S/PL, disponíveis no sítio www.tcontas.pt). Sobre caso similar, refere expressamente o Acórdão n.º 64/02, de 15 de Julho, 1.ª S/SS que: «(...) afinal, o que se constituiu como relevante para a decisão foi o preço (...) mas já não a valia técnica. Ora isso é a negação do que havia sido consagrado no programa. Se à Administração o que verdadeira ou principalmente interessava era o preço da obra, devia ter deixado isso expresso de forma clara e consequente no programa do concurso.» (cfr. texto completo no referido sítio da Internet).



pontuações idênticas. A título de exemplo dir-se-á que a Comissão entendeu, e o dono da obra concordou, que a conclusão da lota provisória no primeiro ou no quarto mês de execução da obra (Plano de Trabalhos) iam ao encontro do pretendido pela entidade adjudicante, não merecendo, por isso, tal diferenciação/pontuação diversa.».

A linha de argumentação expendida não altera em nada as verificações efectuadas neste domínio. Faz-se notar apenas que:

- Conforme demonstrado nos quadros XVII e XVIII o critério efectivamente utilizado foi o do preço mais baixo;
- O fundamento da diferenciação exemplificada no anteprojecto não se cinge ao aspecto focado na resposta (programa de trabalhos). Abrange igualmente o Plano de mão-de-obra e o Plano de equipamento, qualquer um deles com diferenças assinaláveis.

12.4.3 Vicissitudes. Cessão da posição contratual

A execução do contrato celebrado entre a APSM e o Consórcio registou várias situações de incumprimento por parte do empreiteiro das quais se destacam:

- a) Falta de apresentação do plano definitivo de trabalhos;
- b) Atraso na execução dos trabalhos (131 dias - vide ponto 10.1.2, supra);
- c) Falta de apresentação da apólice de seguro contra acidentes de trabalho;
- d) Falta de promoção dos ensaios ao pavimento (argamassa) da Lota provisória;
- e) Falhas na direcção técnica da empreitada (falta de representante no local da obra habilitado a responder, perante a fiscalização, pela marcha dos trabalhos, e, ausência do representante do local da obra sem a devida comunicação à fiscalização e a indicação de substituto aceite pelo dono da obra);
- f) Falta de depósito dos contratos de subempreitada e respectivo registo dos trabalhadores em obra;
- g) Dívidas de salários a trabalhadores e dívidas a subempreiteiros.

Estas e outras situações estão descritas na notificação feita pela APSM ao Consórcio, na sequência de deliberação do CA, no sentido de confrontar o empreiteiro, globalmente, com todas as situações de incumprimento contratual⁵³.

⁵³ Cfr. de fls. 2072 a 2077, do Volume II - A do Processo. O texto da deliberação, transcrito na parte introdutória da notificação (efectuado ao abrigo do artigo 140.º do DL n.º 59/99, de 2/3), explicita que: «(...) o Consórcio RIBAMAIA/VIDUPE, encontra-se em incumprimento relativamente a várias obrigações resultantes quer da lei aplicável, quer do contrato celebrado (...)».



Em 09-03-2005, foi celebrado um contrato de cessão de posição contratual entre a APSM, o Consórcio, e a SOMAGUE EDIÇOR – ENGENHARIA AÇORES, pelo qual esta última assumiu a qualidade de empreiteira da obra. Na realização deste contrato foram observadas as disposições legais aplicáveis.

A factualidade descrita (as situações de incumprimento registadas e o contrato de cessão) permite assinalar o contraste existente entre os factos de o adjudicatário reunir todas as condições de garantia de boa execução da obra, no plano estritamente formal⁵⁴, e de, no plano material, ter revelado um comportamento oposto ao que ficara formalmente indiciado, pautado pela incapacidade de executar os trabalhos nos termos contratados.

12.5 Alterações ao projecto

12.5.1 Alterações na lota provisória

Na **fase inicial da obra**, em reunião de **18-08-2004**, faz-se referência a diversas e significativas alterações à lota provisória que a Lotaçor pretendeu introduzir para um funcionamento mais expedito e de acordo com os procedimentos da empresa. As alterações indicadas abordam as seguintes situações:

- Alteração das instalações sanitárias para escritório;
- Espaço do escritório passa a ser integrante no armazém;
- Instalações sanitárias no exterior do armazém com entrada pelo interior, porta interior de acesso ao armazém, execução de rodapé para terminal multifunções com parede;
- Pavimento e paredes do armazém resistente, impermeável, lavável, fácil de desinfectar, resistente ao arrastamento de elementos pesados;
- Escada de acesso à bancada (metálica só com passos e metalizada);
- Colocação de 3 portas no alçado poente;
- Porta exterior do alçado norte a meio do armazém e uma no alçado norte/nascente;
- Maciços para máquina de gelo;
- Execução de rede eléctrica, águas e esgotos para ligação do contentor escritório junto à máquina de gelo;
- Pontos de água;
- Lavatórios de pedal;

⁵⁴ O que ficou demonstrado pela apresentação de toda a documentação necessária e considerada pelo dono da obra nas operações de qualificação dos concorrentes (vide ponto 12.4.1).



- Bomba eléctrica para execução de rede de lavagem com água salgada;
- Pavimento em betão no exterior;
- Execução de rodapé para cabina de controlo de vendas;
- Infra-estruturas para equipamentos.

Estas alterações, na sua generalidade, correspondem a situações normalmente previsíveis no momento da elaboração e/ou apreciação do projecto. Consequentemente, não constituem trabalhos a mais, mas antes alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra⁵⁵, com acréscimos de valor significativos uma vez que aumentam o volume de trabalhos a executar.

Em Outubro de 2004, quatro meses depois o início da obra, é apresentado um esboço dos ramais de electricidade e água para a lota provisória, quando a previsão para o funcionamento deste edifício, de acordo com o plano de trabalhos apresentado pelo consórcio adjudicatário, era no início do 4.º mês⁵⁶.

Em Abril de 2005, o empreiteiro informou⁵⁷ «que todos os trabalhos da lota provisória já se encontravam concluídos à excepção do maciço da máquina do gelo, das bancadas (porque não tinha recebido os desenhos de alteração pelo AUTECC) e das ligações exteriores de esgotos para máquina de lavar, caixas e máquina do gelo».

Na visita à obra efectuada **em Junho de 2005**, um ano após a consignação, **o edifício da lota provisória ainda não se encontrava em funcionamento**, os trabalhos estavam em fase de conclusão e de instalação de equipamentos.

12.5.2 Alterações à lota definitiva

Da análise efectuada às actas das reuniões de obra, constata-se que o projecto de execução sofreu grandes alterações a nível de arquitectura, o que conduziu a alterações nos projectos de especialidade.

A acrescer ao incumprimento do contrato, por parte do consórcio adjudicatário, houve também incumprimento do projectista e/ou na aprovação por parte da Lotaçor por não terem sido facultados atempadamente os elementos do projecto de execução, bem definidos, o que se reflectiu em atrasos no desenvolvimento dos trabalhos.

Em relação às peças desenhadas do projecto, foram na generalidade objecto de substituição, com diversas alterações. Outras reportam-se a pormenores do projecto que não existiam inicialmente.

⁵⁵ Vide artigos 26.º, n.º 1 e 45.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

⁵⁶ Saliente-se que o plano de trabalhos apresentado na proposta do concorrente Somague-Ediçor previa o início do funcionamento da lota provisória no 2.º mês de obra.

⁵⁷ Acta de reunião de obra n.º 29, de 05-04-2005 (cfr. de fls. 1542 a 1547, do Volume II do Processo).



Em Março de 2005⁵⁸ foram entregues os desenhos do projectista com alterações ao projecto (5 peças desenhadas de arquitectura que alteram as plantas dos pisos, a planta da cobertura, alçados e cortes e 10 desenhos do projecto de estabilidade). Alguns destes desenhos modificam desenhos que haviam sido entregues no mês imediatamente anterior. Na acta, faz-se ainda referência ao facto de se continuar a aguardar o envio do projecto da rede de águas e esgotos, necessário para se iniciarem os trabalhos das fundações.

No mês seguinte é abordada a situação do AVAC (aquecimento, ventilação e ar condicionado). Apesar de não ter sido previsto inicialmente, aguardava-se o respectivo projecto, assim como possíveis implicações com a arquitectura.

Em Maio de 2005, a fiscalização refere que a ausência do projecto de instalações eléctricas e outros está a condicionar o bom andamento dos trabalhos.

Em 16 de Setembro de 2005⁵⁹, foram recebidos na SRATC peças desenhadas datadas de Agosto/2005 (19) relativas a alterações ao projecto de arquitectura do edifício da lota.

Verifica-se que a planta do piso 0 (Des. 2AQ n.º 38/99-3205-E) foi objecto de diversas alterações (A-Set/04, B-Mar/05, C-Mar/05, D-Jul/05 e E-Ago/05) e as peças desenhadas relativas ao mapa de vãos (Des. 22 AQ), ao mapa de acabamentos (Des. 23 AQ) e outros de pormenores de escadas, instalações sanitárias, do bar e cozinha (Des. 24 AQ a 32 AQ) são novas, pois não faziam parte do projecto inicial.

Não foram enviadas as alterações aos projectos de especialidades, nem as medições reformuladas.

Estas alterações (adiante descritas) originaram novos trabalhos a preços não contratuais, e eventualmente alguns trabalhos a menos, que não se encontram quantificados nesta fase.

12.5.3 Projecto inicial versus projecto à data dos trabalhos de campo

As diferenças entre o projecto inicial e o projecto com todas as alterações conhecidas (Setembro 2005) estão assinaladas de modo descritivo no Anexo III ao relatório.

Sinteticamente refira-se que, passando a contar com mais um piso⁶⁰, o edifício foi objecto de uma ampliação significativa de área, nos termos seguintes: no projecto base era de 1.206 m² (67x18 metros); no projecto de execução passou para 1337,5 m² (72.97x18.33 metros); na versão mais recente, só a área do piso 0 atinge aproximadamente 1559 m², integrando espaços que não faziam parte do programa do edifício, conforme se pode constatar no referido Anexo III.

⁵⁸ Acta de reunião de obra n.º 27, de 15-03-2005 (cfr. de fls. 1554 a 1560, do Volume II do Processo).

⁵⁹ Ofício n.º 490-D, de 15-09-2005 (cfr. a fls 2469, do Volume III do Processo).

⁶⁰ Apesar do projecto inicial ditar como solução “*um volume muito baixo de desenvolvimento linear com um mínimo de aberturas*”, devido à relação próxima com o Forte de S. Brás (cfr. a fls. 861, do Volume I – A do Processo), o edifício da lota passou a ter mais um piso (Piso 1).



12.5.4 Síntese

A instabilidade do projecto atingiu níveis elevados e persistiu durante a execução quer da obra acessória (lota provisória) quer da obra principal (lota). É de salientar que:

- a) A lota provisória que, nos termos contratuais, entraria em funcionamento no quarto mês (Outubro de 2004) ainda não o estava em Junho de 2005;
- b) Na obra principal verificou-se um volume elevado de novos trabalhos decorrentes de alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra, e de trabalhos a mais. Do facto resultam acréscimos de valor. Não é possível a sua quantificação, bem como o cálculo do valor estimado do custo final da empreitada, uma vez que não foram disponibilizadas as medições das reformulações do projecto, nem as propostas de preços do empreiteiro para a execução dos trabalhos a mais com preços novos.

12.6 Apreciação global

Alguns aspectos da obra, sobretudo os de natureza instrumental, decorreram de forma satisfatória e dentro dos parâmetros adequados. No entanto, o valor recebido em contrapartida dos recursos financeiros públicos despendidos não foi otimizado.

O facto fica a dever-se a um planeamento de obra deficiente que originou sucessivos e prolongados aditamentos no decurso da respectiva execução, sob a forma de novos trabalhos decorrentes de alterações ao projecto e de trabalhos a mais.

Evidenciam-se os seguintes aspectos positivos e negativos:

Pontos fortes

- O procedimento pré-contratual revestiu a forma de concurso público, o que potencia a concorrência⁶¹;
- O procedimento para orçamentação e avaliação de custos decorreu dentro de padrões de normalidade;
- Os movimentos e registos contabilísticos processam-se de forma regular e fiável;
- Houve uma evolução qualitativa do projecto, na perspectiva da capacidade do bem para satisfazer os fins da sua utilização final.

⁶¹ Sem prejuízo do que ficou referido sobre a desvinculação dos critérios de adjudicação, no ponto 11.4.2, supra.



Pontos fracos

- A avaliação das necessidades efectivas foi insuficiente;
- O planeamento da obra foi deficiente, o que se reflectiu no prazo de execução, com provável repercussão nos custos, ainda não quantificável;
- O processo de decisão revelou-se complexo e moroso;
- Os atrasos verificados são susceptíveis de se repercutir num menor grau de satisfação do utilizador final face às expectativas criadas com o prazo inicial para colocação do bem à disposição do utilizador;
- Diminuição dos níveis de economia, eficiência e eficácia da despesa com a construção da Lota Provisória, decorrente da redução do tempo de utilização deste imóvel, para tal fim.



II.II – Aquisição de bens

13. Enquadramento

O âmbito da auditoria abrange, também, a análise das principais aquisições de bens (em valor e quantidades) e respectivos procedimentos pré-contratuais.

O objectivo geral traçado neste domínio foi o de averiguar a existência e o grau de utilização de práticas de concorrência, economia e contenção de custos, independentemente de aspectos de estrita legalidade.

Especificadamente, os objectivos consistiam na obtenção de resposta às seguintes questões:

Quadro XX: Aquisição de bens (objectivos)

Objectivos/Respostas

- Existem práticas de concorrência?
- Existindo, qual o grau de verificação?
- Existem fornecedores “privilegiados”?
- Existindo, é aceitável esse facto em função, nomeadamente, das características da oferta no respectivo mercado?
- Existem desperdícios de recursos decorrentes de uma incipiente prática concorrencial?
- Existem custos acrescidos, derivados de ineficiência administrativa ou incumprimento das condições contratuais?
- Existem medidas que visem a minimização de custos?

A colocação dos aspectos legais em plano secundário fundamentou-se na natureza jurídica da entidade auditada (sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos) da qual resulta a sua não sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas, mas apenas aos poderes de controlo financeiro, em sentido amplo, bem como do âmbito de aplicação do regime da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços, e contratação pública relativa à aquisição de bens móveis e de serviços (vide artigos 2.º, 3.º, e 4.º, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho), que não abrange estes entes públicos.

Conjugados os dois factores, entendeu-se justificada uma abordagem genérica, centrada em procedimentos de valor significativo, com os objectivos assinalados.



14. Levantamento

Considerando a informação prestada, durante o estudo preliminar⁶², procedeu-se ao levantamento das aquisições efectuadas no período abrangido pelo âmbito temporal da auditoria, mediante a recolha de listagens do programa de contabilidade, por ordem decrescente de valor, considerando os intervalos de: € 20.000,00; € 10.000,00; €5.000,00 (cfr. de fls. 2437 a 2439, do Volume III do Processo).

Analisada a informação e considerando as quantidades, valores e natureza das aquisições, verificadas em cada intervalo (grande parte são aquisições de serviços), concluiu-se pela falta de materialidade relevante face ao objectivo traçado.

Contactado sobre a matéria, o responsável pelos serviços administrativos e financeiros esclareceu que o movimento de aquisições de bens, no período em causa, foi inferior ao habitual, por razões conjunturais de grande restrição financeira.

⁶² Inexistência de aquisições de bens de valor igual ou superior a €125.000,00 (cfr. ofício da APSM, n.º 597, de 07-04-2005, de fls. 2450 a 2456, do Volume III do Processo).



Capítulo III

Conclusões e recomendações

15. Conclusões

Do exposto no Capítulo II tiram-se as seguintes conclusões:

15.1 Conclusões gerais

- | | Ponto do
Relatório |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 1 Os instrumentos de planeamento examinados não reflectem com exactidão o plano de obras efectivo uma vez que a obra de construção de infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos, não está inscrita no Plano e Orçamento 2004-2006. | 9.1 |
| <p>Consequentemente, a imputação de despesas de investimento que seja feita a esta obra acarreta uma alteração ao montante do investimento aprovado para a única obra especificada no Plano, exigindo a aprovação da Assembleia-Geral.</p> | |
| 2 Os procedimentos pré-contratuais, para escolha dos co-contratantes, seguiram o regime jurídico das empreitadas de obras públicas. | 10 |
| <p>No concurso público para a obra da lota de Ponta Delgada verificou-se que a aptidão do adjudicatário, provada documentalmente, para realizar a obra não teve correspondência na capacidade efectiva, demonstrada no terreno, para a executar, o que conduziu a sucessivos incumprimentos e culminou na cessão da respectiva posição contractual.</p> | |
| | 11.1 |
| | 12.4.3 |
| 3 Na obra de reparação das caleiras do Cais A-12, constatou-se a inexistência de qualquer controlo do prazo de execução. Este comportamento pode dar origem a um arrastamento, indutor do aumento do custo final em consequência de revisão de preços. | 11.3.2 |



15.2 Conclusões no âmbito da análise ao valor (lota de Ponta Delgada)

Ponto do
Relatório

1. O contrato para execução da obra de construção da Nova Lota de Ponta Delgada registou um nível crescente de situações de incumprimento. Destas situações decorreram:
 - a. Demora e menor qualidade de todo o processo construtivo; **11.1**
 - b. Atraso na disponibilidade do bem em causa e respectivas consequências nas actividades dos destinatários da sua utilização; **12.4.3**
 - c. Cessão da posição contratual do adjudicatário.

2. Verificou-se que o circuito da empreitada teve complexidade acrescida, decorrente da partilha de competências entre entidades, em especial entre a APSM e a LOTAÇOR, SA. Além de lhes caber, conjuntamente, o exercício da competência para apreciação das propostas, incumbe, à primeira, aprovar as alterações ao projecto e autorizar a realização de trabalhos a mais e, à segunda, propor essas alterações e realização de trabalhos a mais. **12.2**

Este enquadramento funcional repercutiu-se, pela negativa, no prazo de execução da obra.

3. Os critérios de adjudicação não foram adequados ao fim proposto (escolher a proposta economicamente mais vantajosa), acabando a adjudicação por ser feita com base, exclusivamente, no critério do preço mais baixo. **12.4.2**

Não obstante, era possível diferenciar os concorrentes em função dos critérios relacionados com os aspectos técnicos e qualitativos (critério de garantia de boa execução da obra, subdividido pela ponderação dos processos construtivos e meios disponíveis, e adequabilidade do programa de trabalhos às condições locais).

4. Como aspectos positivos salienta-se: uma orçamentação/avaliação de custos adequada; a existência de registos contabilísticos que se processam de forma fiável; a evolução qualitativa do projecto quanto à capacidade do bem para satisfazer os fins da sua utilização final. **12.3.3**
12.5.3



	Ponto do Relatório
5. Como aspectos negativos salientam-se: a avaliação deficiente das necessidades efectivas; a desvinculação dos critérios de adjudicação fixados; um planeamento de obra insuficiente que se reflectiu no prazo de execução, com provável repercussão nos custos; o processo de decisão complexo e moroso; os atrasos significativos susceptíveis de se repercutirem num menor grau de satisfação do utilizador final face às expectativas criadas com o prazo inicial; a diminuição dos níveis de economia, eficiência e eficácia da despesa com a construção da Lota Provisória.	12.3.1 12.4.2 12.2 12.3.2 12.5.3
6. A avaliação final do valor adquirido em contrapartida dos recursos financeiros públicos empregues (atendendo à relação procedimento/objectivos), não é favorável. Tal decorre, essencialmente:	
a. do elevado número de alterações ao projecto por falta de planeamento adequado;	12.5.3
b. da escolha do adjudicatário sem atender a critérios qualitativos e de natureza técnica.	12.4.2

16. Recomendações

Face ao exposto recomenda-se:

- As obras a executar devem ter sempre expressão e registo nos planos anuais e plurianuais de obras.
- Nas empreitadas de obras públicas as paragens dos trabalhos devem ser tituladas por auto de suspensão.
- A ordenação das propostas, com base no seu mérito, deve ser feita de acordo com os critérios definidos nos documentos base do concurso (programa do concurso e anúncio).
- São de evitar alterações ao normal desenvolvimento dos trabalhos, recorrendo-se para o efeito a um planeamento de obra eficaz e à concepção cuidada do programa preliminar e do projecto.



17. Irregularidades evidenciadas

Do que antecede, decorre a verificação das seguintes irregularidades:

	Ponto do Relatório
No procedimento pré-contratual respeitante aos contratos de empreitada de construção da Nova Lota e das Infra-estruturas do Saco do Porto regista-se o facto de, na composição das comissões de abertura do concurso, e de análise das propostas, não ter sido respeitado o limite legal constante do artigo 60.º, n.º 4, do DL n.º 59/99, de 2 de Junho.	10.1 10.2
Na sequência do incumprimento do prazo concedido (6 dias úteis) para a prestação da garantia, foi omitido o chamamento do concorrente classificado em 2.º lugar na empreitada de reparação das Caleiras do Cais A-12, por caducidade da adjudicação, bem como a comunicação do facto ao IMOPPI, nos termos do artigo 111.º do DL n.º 59/99.	10.3
Verificou-se o incumprimento num total de 131 dias, de prazos parcelares de execução da obra de construção da Nova Lota sem que tenham sido aplicadas as multas contratuais, nos termos do disposto no artigo 201.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e no ponto 5.3, do Vol. 2, do Caderno de Encargos.	11.1.2
Na empreitada de construção das Infra-estruturas do Saco do Porto, não existe auto de suspensão da obra, quando esta efectivamente esteve suspensa, em incumprimento do disposto no artigo 187.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.	11.2.2
Execução parcial da obra de reparação das Caleiras do Cais A-12 sem contrato, sem auto de consignação e sem caução, em incumprimento do disposto nos artigos 119.º, n.º 1, 155.º, n.º 1, e 112.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.	11.3.2
Na análise das propostas apresentadas ao concurso público para a realização da empreitada de construção da Nova Lota, não foram aplicados os critérios de adjudicação previamente fixados, contrariamente ao disposto no artigo 100.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 59/99.	12.4.2



Capítulo IV

Decisão

18. Decisão

Face ao exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma Lei n.º 98/97.

A APSM deverá:

- Remeter, à medida que venham a ficar concluídas, as contas de cada uma das três empreitadas verificadas (Construção do edifício da Nova Lota de Ponta Delgada; Construção de infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos; Reparação das Caleiras da Rede Eléctrica e Combustíveis do Cais A-12 no Porto de Ponta Delgada), elaboradas nos termos do disposto nos artigos 220.º a 222.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

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

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 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 à entidade auditada e às Secretarias Regionais da Economia e do Ambiente e do Mar.

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

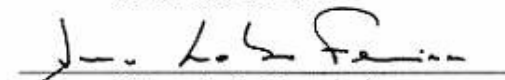


Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

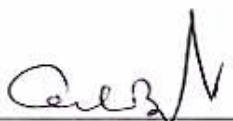
Ponta Delgada, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 2 de Maio de 2006

O Juiz Conselheiro



(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Bedo)

Fui Presente
A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 05/105.2	
Entidade fiscalizada:	Administração dos Portos das Ilhas São Miguel e Santa Maria, S.A.		
Sujeito(s) passivo(s):	Administração dos Portos das Ilhas São Miguel e Santa Maria, S.A.		
Entidade fiscalizada		Com receitas próprias	X
		Sem receitas próprias	

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	240	88,29	€ 21.189,60
Emolumentos calculados			€ 21.189,60
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 609,60		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 16 096,00		
Emolumentos a pagar			€ 16 096,00
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 16 096,00

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 APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Ficha Técnica:

Função	Nome	Cargo / Categoria
Coordenação	Carlos Manuel Maurício Bedo	Auditor Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor Chefe
Execução	José Francisco Gonçalves Silva	Auditor
	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora
	Maria Palmira Ferrão	Assessor
	Luís Filipe Costa	Técnico superior de 1.ª Classe



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

ANEXO I
ACTOS E CONTRATOS VERIFICADOS



Contratos de empreitada de obras públicas

N.º de ordem **01**

Objecto: Construção do Edifício da Nova Lota de Ponta Delgada

Co-contratante: RIBAMAIA, Lda. - VIDUPE, Lda., em Consórcio

Preço: 1.229.986,20 €

Prazo: 15 meses

Acto autorizador: Resolução do G.R. n.º 13/2003

Data: 20-02-2003

Procedimento contratual: Concurso público

Acto de adjudicação: Deliberação do Conselho de Administração da APSM, SA

Data: 14-04-2004

1. De um modo geral e quanto aos aspectos essenciais o procedimento pré-contratual foi conduzido em conformidade com o regime legal aplicável (DL n.º 59/99, de 2 de Março).
2. A composição das comissões de abertura e de análise das propostas integra dois elementos repetidos o que contraria o disposto no artigo 60.º, n.º 4, do DL n.º 59/99.
3. Verificou-se incumprimento contratual que atrasou significativamente a execução da obra e originou a cessão da posição contratual do consórcio adjudicatário para a SOMAGE - EDIÇOR, ENGENHARIA, SA . Não obstante não foram aplicadas multas, nem existe auto de suspensão da obra.
4. As competências relativamente à obra estão repartidas por três entidades (SRAF, LOTAÇOR e APSM) nos termos de Protocolo assinado para o efeito, cabendo à APSM, SA, o papel mais interventivo no plano da execução das empreitadas (dono da obra).
5. A execução financeira é regular.
6. À data dos trabalhos de campo a empresa cessionária (SOMAGUE-EDIÇOR, ENGENHARIA, SA) ainda não tinha prestado garantia, não obstante o contrato de cessão ter sido assinado em 09-03-2005, e tal estar previsto na cláusula segunda n.º 3.

N.º de ordem **02**

Objecto: Construção de Infra-estruturas para o Saco do Porto de Ponta Delgada, Redes Eléctricas, Redes de Águas e Esgotos

Co-contratante: Albano Vieira, SA

Preço: 242.427,50 €

Prazo: 6 meses

Acto autorizador: Resolução do G.R. n.º 13/2003

Data: 20-02-2003

Procedimento contratual: Concurso público

Acto de adjudicação: Deliberação do Conselho de Administração da APSM, SA

Data: 14-04-2004

1. Foi aplicado o regime jurídico das empreitadas de obras públicas (DL n.º 59/22, de 2 de Março) de forma adequada e regular, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais para escolha do co-contratante.
2. Em 18-10-2004, o empreiteiro solicitou a suspensão dos trabalhos por um período de três meses, com parecer favorável da fiscalização datado de 28-02-2005. O facto indicia que a obra esteve suspensa (parada) sem que no entanto, exista acto autorizador correlativo (deliberação do CA), nos termos do artigo 185.º, e seguintes, do DL n.º 59/99.
3. A execução financeira é regular e conforme a execução material.
4. Existem trabalhos a mais no montante de € 31.809,44 (13,1% do valor da adjudicação), sem que tenha sido feito contrato adicional (artigo 26.º, n.º 7, do DL n.º 59/99, de 2/3).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

N.º de ordem **03**

Objecto: Empreitada de Reparação das Caleiras da Rede Eléctrica e Combustíveis do Cais A-12 no Porto de Ponta Delgada

Co-contratante: Construções Corrêa Mendes

Preço: 74.420,00 €

Prazo: 120 dias

Acto autorizador: Deliberação do C. A.

Data: 16-12-2003

Procedimento contratual: Concurso limitado sem publicação de anúncio

Acto de adjudicação: Deliberação do C. A.

Data: 07-06-2004

1. Foi aplicado o regime jurídico das empreitadas de obras públicas (DL n.º 59/22, de 2 de Março) de forma adequada e regular, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais para escolha do co-contratante.
2. A empreitada tem registado atrasos justificados com razões materiais (a obra não pode decorrer quando as embarcações atacam no respectivo cais) mas sem que o fundamento conste de documento escrito (autos de suspensão) e sem autorização do C.A..
3. A execução financeira é regular e conforme a execução material.
4. Foi efectuada garantia bancária em 18-10-2004, data de assinatura do contrato. No entanto, não foi cumprido o prazo de 6 dias úteis a contar da notificação da adjudicação, estabelecido para o efeito, a qual ocorreu em 16-06-2004. Este facto tem por consequência a ineficácia da adjudicação (cfr. artigo 111.º, do DL n.º 59/99, de 2/3).
5. Não foi efectuada auto de consignação (artigo 155.º, do DL n.º 59/99).



ANEXO II
QUADRO DE COMPETÊNCIAS



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

ANEXO II

Competências

Circuito das empreitadas	Entidades intervenientes				Observações
	Conselho do Governo	SRAP	LOTAÇOR	APSM, SA (CA) Fiscalização	
Autorização do lançamento da empreitada	X				
Programa preliminar					
Proposta			X		
Aprovação			X		
Projecto					
Proposta			X		
Aprovação			X		
Alterações ao projecto					
Propostas			X		
Aprovação				X	
Escolha dos empreiteiros a consultar					<i>Concurso público</i>
Apreciação das propostas			X	X	
Proposta de adjudicação				X	
Informações/movimentos contabilísticos				X	
Adjudicação				X	
Consignação				X	
Plano de trabalhos definitivo					
Recepção				X	X
Análise				X	X
Aprovação				X	X
Elaboração dos autos de medição					X
Confirmação dos autos de medição				X	X



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Circuito das empreitadas	Entidades intervenientes					Observações
	Conselho do Governo	SRAP	LOTAÇOR	APSM, SA (CA)	Fiscalização	
Recepção das facturas				X	X	
Confirmação do valor das facturas				X	X	
Autorização dos pagamentos				X		
Registo na conta corrente da empreitada					X	
Elaboração de relatórios de execução física da obra					X	
Trabalhos a mais e a menos						
Proposta			X			
Análise					X	
Autorização				X		
Suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro						<i>Não se verificou</i>
Recepção da notificação				X		
Análise				X	X	
Comunicações internas				X		
Suspensão dos trabalhos pelo dono da obra						<i>Não se verificou</i>
Proposta					X	
Análise				X		
Autorização				X		
Prorrogações do prazo de execução da obra						
Recepção do pedido do empreiteiro				X		
Análise					X	
Autorização				X		
Casos de força maior						<i>Não se verificou</i>
Recepção da comunicação				X		
Elaboração do auto					X	
Decisão				X		
Modificações do plano de trabalhos e do plano de pagamentos (Pelo dono da obra ou empreiteiro)						
Proposta					X	
Análise				X	X	
Autorização				X		
Atraso no cumprimento do plano de trabalhos						
Verificação					X	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Circuito das empreitadas	Entidades intervenientes				Observações
	Conselho do Governo	SRAP	LOTAÇOR	APSM, SA (CA) Fiscalização	
Proposta de alteração do plano				X	
Aprovação				X	
Notificação do empreiteiro				X	
Proposta de aplicação de multa					X
Decisão				X	
Auto de recepção provisória				X	X



ANEXO III
ALTERAÇÕES AO PROJECTO



ANEXO III

Projecto inicial/projecto alterado

PISOS	Projecto inicial	Projecto alterado
	Recepção, exposição e venda de pescado Transfega Átrio do Público Bancada Escadas Secretaria e caixa Arquivo Gabinete do veterinário I.S. Público I.S. Funcionários (lava aventais, lava botas) Corredor Armazenamento de caixas sujas Armazenamento de caixas limpas Câmara de conservação de refrigerados	Recepção, exposição e venda de pescado Transfega Átrio do Público Bancada Escadas Secretaria Caixas /Balcões Arquivo Gabinete Veterinário I.S. Público I.S. Funcionários (lava aventais, lava botas) Corredores Armazenamento de caixas sujas Armazenamento de caixas limpas Grupo Gerador Câmaras de conservação de refrigerados Detritos/Lixos Lavagem de caixas Cacifos Área Técnica Informática Sala de Convívio Bar Lavagem de louças Cozinhas Dispensa Átrio de Serviço Acesso do Público (lava aventais, lava botas) Depósito de Água Salgada Área Técnica
PISO 0	Grupo Gerador Detritos/Lixos Lavagem de caixas Cacifos Área Técnica Arrumos Casa das Máquinas	



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

PISOS	Projecto inicial	Projecto alterado
PISO 1		I.S. Cacifos Escadas Secretaria Corredor Sala de reuniões Director Terraço Casa das máquinas e arrumos



ANEXO IV
ÍNDICE DO PROCESSO



Índice do processo	
<i>Volume I — Plano de obras, financiamento e empreitada de construção da Lota de Ponta Delgada (antecedentes contratuais)</i>	
1 Instrumentos previsionais	
1.1 Aprovação	2
1.2 Plano 2004 - 2006	5
1.3 Plano 2005 - 2007	35
2 Candidatura ao IFOP	62
3 Empreitada de construção da Lota de Ponta Delgada (antecedentes contratuais)	174
3.1 Autorização para abertura do concurso	176
3.2 Anúncio do concurso	178
3.3 Programa do concurso	207
3.4 Caderno de encargos (cláusulas jurídicas e administrativas)	235
3.5 Nomeação das comissões do concurso	305
3.6 Acto público	307
3.7 Qualificação dos concorrentes	314



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Índice do processo

3.8 Propostas dos concorrentes	336
3.8.1 ENSUL, Lda.	336
3.8.2 SOCOTRA, Lda.	413
3.8.3 OFM / Marques, Lda. (consórcio)	438
3.8.4 RIBAMAIA / VIDUPE (consórcio)	489

Volume I - A — Plano de obras, financiamento e empreitada de construção da Lota de Ponta Delgada (antecedentes contratuais). Continuação

3.8.5 SOMAGUE – EDIÇOR; S.A.	551
3.8.6 REIS, ROCHA & MALHEIRO, S.A.	582
3.8.7 TECNOVIA AÇORES, Lda.	622
3.8.8 JAIME RIBEIRO & FILHOS / IRMÃOS CAVACO (consórcio)	675
3.8.9 STAL, Lda.	713
3.8.10 CONSTRUTORA DO TÂMEGA, S. A.	746
3.8.11 JOÃO VIEIRA & FILHOS, Lda.	778
3.8.12 LUÍS GOMES, Sucr. Lda.	809
3.8.13 Proposta do Adjudicatário	810



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Índice do processo

3.9 Análise das propostas	836
3.10 Adjudicação	846
3.11 Peças instrutórias gerais	857

Volume II — Lota de Ponta Delgada (Fase de execução)

4 Empreitada de construção da Lota de Ponta Delgada (execução)	1039
4.1 Contrato	1040
4.2 Garantias	1044
4.3 Consignação	1066
4.4 Adicional	1068
4.5 Protocolo de partilha de competências	1082
4.6 Autos de medição	1095
4.6.1 Informação de trabalhos contratuais n.º 1	1095
4.6.2 Informação de trabalhos contratuais n.º 2	1184
4.6.3 Informação de trabalhos contratuais n.º 3	1209
4.6.4 Informação de trabalhos contratuais n.º 4	1227



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Índice do processo

4.6.5	Informação de trabalhos contratuais n.º 5 e 6	1255
4.7	Trabalhos a mais e a menos	1304
4.7.1	Informação de trabalhos a mais n.º 1	1305
4.7.2	Informação de trabalhos a mais n.º 2	1318
4.7.3	Informação de trabalhos a mais n.º 3	1330
4.7.4	Informação de trabalhos a mais n.º 4	1338
4.7.5	Informação de trabalhos a mais n.º 5	1352
4.7.6	Informação de trabalhos a mais n.º 6	1359
4.7.7	Informação de trabalhos a mais n.º 7	1365
4.7.8	Informação de trabalhos a mais n.º 8	1379
4.7.9	Informação de trabalhos a mais n.º 9	1394
4.7.10	Informação de trabalhos a mais n.º 10	1409
4.7.11	Informação de trabalhos a mais n.º 11	1418
4.7.12	Informação de trabalhos a mais n.º 12	1428
4.7.13	Ponto da situação em 2005-05-23	1437



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Índice do processo

4.8 Actas de coordenação de obra **1455**

Volume II – A — Lota de Ponta Delgada (Fase de execução). Continuação

4.9 Cessão da posição contratual **1771**

4.9.1 Contrato **1772**

4.9.2 Fecho de contas **1780**

4.10 Ponto de situação das alterações ao projecto (Maio de 2005) **1913**

4.11 Documentos diversificados relativos a vicissitudes da obra e do projecto **2053**

4.11.1 Obra **2053**

4.11.2 Projecto **2102**

4.12 Documentos relativos a movimentos contabilísticos **2133**

Volume III — Restantes contratos e documentos gerais

5 Empreitada de infra estruturas (redes eléctricas, redes de águas e esgotos) para o Saco do Porto de Ponta Delgada **2169**

5.1 Procedimento pré-contratual **2170**

5.2 Contrato **2227**

5.3 Movimentos contabilísticos **2322**



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à APSM, SA – empreitadas de obras públicas (05/105.2)

Índice do processo		
6	Empreitada de reparação das Caleiras da rede eléctrica e combustíveis do Cais A-12, no Porto de Ponta Delgada	2337
6.1	Procedimento pré-contratual	2337
6.2	Contrato	2396
6.3	Movimentos contabilísticos	2402
7	Aquisição de bens	2437
8	Documentos Gerais	2441
8.1	Correspondência geral	2442
8.2	Plano global de auditoria	2470
8.3	Comunicação sobre a realização dos trabalhos de campo	2476
9	Anteprojecto de relatório	2478
10	Contraditório	2542
11	Relatório	2549