



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório N.º 16/2007 – FC/SRATC

**Auditoria
ao contrato adicional relativo à empreitada
de pavimentação com relva sintética
e construção dos balneários e instalações sanitárias
do campo de futebol da Maia**

Data de aprovação – 29/06/2007

Processo n.º 06/102.03



Índice

Siglas e abreviaturas	3
Sumário	4
1. Enquadramento	5
1.1 <i>Factos apurados em sede de fiscalização prévia</i>	5
1.1.1 Contrato inicial	5
1.1.2 Contrato adicional	7
1.2 <i>Dúvidas suscitadas pela análise documental</i>	9
2. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria	10
3. Metodologia de trabalho	10
4. Condicionantes e limitações	11
5. Contraditório	12
6. Resultados da acção de fiscalização	13
6.1 <i>Trabalhos realizados, facturados e pagos</i>	13
6.2 <i>Trabalhos a mais</i>	15
6.2.1 Circunstâncias justificativas alegadas	15
6.2.2 <i>Apreciação</i>	17
7. Conclusões e recomendações	19
7.1 <i>Conclusões</i>	19
7.2 <i>Recomendações</i>	19
8. Irregularidades evidenciadas	20
9. Decisão	21
Ficha técnica	22
Conta de emolumentos	23
Índice do processo	24



Siglas e abreviaturas

Ad.	— Adicional
Cfr.	— Confira
CMPV	— Câmara Municipal da Praia da Vitória
CMRG	— Câmara Municipal da Ribeira Grande
cont.	— continuação
IVA	— Imposto sobre o Valor Acrescentado
docs.	— documentos
fls.	— folhas
JORAA	— Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores
LOPTC	— Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ¹
n.º	— número
n.ºs	— números
Of.	— Ofício
p.	— página
pp.	— páginas
SRATC	— Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
ss.	— seguintes

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (a LOPTC encontra-se republicada em anexo a esta Lei).



Sumário

Apresentação

A acção teve como objectivos auditar o contrato adicional relativo à empreitada de pavimentação com relva sintética e construção dos balneários e instalações sanitárias do campo de futebol da Maia, celebrado em 21-07-2006, entre o Município da Ribeira Grande e o consórcio Nativa/M.C.C., pelo preço de €132 722,40, acrescido do IVA, a fim de verificar o preenchimento de todos os requisitos de que a lei faz depender a possibilidade de ajuste directo com o empreiteiro em obra para a execução de trabalhos a mais.

Principais conclusões/observações

- O custo final da empreitada (€674 563,89) é superior em 24,49% ao inicialmente previsto (€541 841,49).
- No âmbito da obra foram ainda realizados “trabalhos complementares”, no montante de €29 229,81, adjudicados mediante a realização de procedimento pré-contratual autónomo.
- A necessidade de parte dos trabalhos objecto do contrato adicional não resultou de qualquer circunstância imprevista, pelo que não deveriam ter sido adjudicados, por ajuste directo, com fundamento no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Recomendações

- Maior rigor na fase de planeamento das obras públicas, de modo a que o projecto posto a concurso contemple todos os trabalhos a executar;
- A realização de trabalhos a mais deve observar todos os pressupostos legais, nomeadamente a sua necessidade terá de resultar de circunstância imprevista.



1. Enquadramento

Em 08-09-2006 deu entrada, na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o primeiro adicional ao contrato relativo à empreitada de pavimentação com relva sintética e construção dos balneários e instalações sanitárias do campo de futebol da Maia, celebrado, em 21-07-2006, entre o Município da Ribeira Grande e o consórcio Nativa/M.C.C., pelo preço de €132 722,40, acrescido do IVA, e pelo prazo de 45 dias (Processo n.º 105/2006).

O contrato foi declarado isento de fiscalização prévia, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

A análise documental suscitou, no entanto, algumas dúvidas quanto à possibilidade legal de parte dos trabalhos objecto do contrato adicional poderem ser realizados ao abrigo do regime previsto no artigo 26.º Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março², pelo que, por despacho de 19-09-2006, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato, direccionada especificamente para o objecto do contrato adicional.

A auditoria foi realizada em cumprimento do programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores³.

1.1 Factos apurados em sede de fiscalização prévia

1.1.1 Contrato inicial

Da análise efectuada ao processo de fiscalização prévia relativo ao contrato inicial destacam-se, com relevância para a apreciação dos trabalhos objecto do contrato adicional, os seguintes factos⁴:

- a)* Na sequência de concurso público, foi celebrado, em 17-06-2005, entre o Município da Ribeira Grande e o consórcio Nativa/Lusifor, o contrato de empreitada de pavimentação com relva sintética e construção dos balneários e instalações sanitárias do campo de futebol da Maia, pelo valor de €541 841,49, acrescido de IVA, e pelo prazo de 210 dias (doc. a fls. 2 a 6);

² Cfr. relatório relativo ao processo n.º 105/2006, a fls. 39 a 46.

³ O programa de fiscalização para 2006 foi provado pela Resolução n.º 1/2005, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 20 de Dezembro de 2005, e publicada no *Diário da República*, II série, n.º 16, de 23 de Janeiro de 2006, pp. 1078 e 1079, e no *Jornal Oficial* da RAA, II série, n.º 2, de 10 de Janeiro de 2006, p. 133. O programa de fiscalização para 2007 foi provado pela Resolução n.º 2/2007, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 19 de Dezembro de 2006, e publicada no *Diário da República*, II série, n.º 10, de 15 de Janeiro de 2007, pp. 1131, e no *Jornal Oficial* da RAA, II série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 2007, pp. 91.

⁴ Os factos são apresentados por ordem cronológica dos acontecimentos, com remissão para a respectiva documentação de suporte.



- b) A obra posta a concurso foi lançada em regime de empreitada por série de preços e com o respectivo projecto de execução da responsabilidade da CMRG;
- c) Em conformidade com a proposta do adjudicatário, a empreitada contempla a execução das seguintes actividades:

Capítulos	Unid.: euro Valor (sem IVA)
Estaleiro	1 223,42
Movimento de terras	6 122,69
Betões	35 487,68
Alvenarias	7 176,60
Impermeabilizações	7 569,45
Revestimentos	24 351,63
Tectos	1 987,21
Pavimentos	11 138,66
Alumínios	10 429,24
Carpintaria	2 830,29
Serralharias	2 932,20
Aparelhos sanitários	19 037,29
Equipamento	19 759,06
Rede de águas e esgotos	14 152,32
Pinturas	11 293,14
Diversos	9 378,59
Rede de electricidade e iluminação	3 992,46
Drenagem de águas pluviais	28 474,57
Preparação da base	142 826,50
Arrelvamento sintético	181 678,50
TOTAL	541 841,49

- d) De acordo com a lista de preços unitários apresentada (item 19.1), o adjudicatário propôs-se fornecer e colocar «relva sintética ASTROPLY, ou similar, incluindo marcações das linhas de jogo e aplicação de areia sílica, e granulado de borracha, assente sobre camada betuminosa (conforme as especificações do caderno de encargos)» (doc. a fls. 11);
- e) Na proposta apresentada o adjudicatário refere que «a estruturação do controlo de qualidade será da responsabilidade do fabricante da relva sintética, cujo produto está devidamente homologado por laboratórios certificados pela FIFA e UEFA, portanto, homologáveis pela Federação Portuguesa de Futebol – FPF» (*cf.* ponto 4.7 da memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra, a fls. 9);
- f) Do mapa de trabalhos patenteado a concurso não constava qualquer sistema de rega, apesar de o mesmo se encontrar previsto no projecto de execução da empreitada;
- g) Questionado, em sede de análise do processo, sobre a viabilidade da manutenção deste tipo de infraestrutura sem a existência de um sistema de rega, o Serviço ale-



gou que «(...) os sistemas de rega, têm tecnologias diversas. No campo de futebol de Rabo de Peixe, a edilidade optou por rega por aspersão (a aconselhada na altura), no entanto a Federação Portuguesa de Desportos não aceita bem este sistema e proíbe a existência de qualquer obstáculo dentro do relvado. Por tudo isto, porque decidindo-se qual o tipo de rega mais indicado, o seu valor em relação ao contrato não será significativo, a edilidade decidiu não incluir este item no concurso público»⁵;

- h) A consignação da obra foi efectuada em 22-08-2005 (doc. a fls.12);
- i) O contrato de empreitada foi visado em sessão diária de visto, de 30-08-2005 (Processo n.º 074/2005).

1.1.2 Contrato adicional

Da análise preliminar da documentação enviada em anexo ao contrato adicional resultam apurados os seguintes factos:

- a) Em 31-10-2005, o Presidente da Câmara autorizou a aplicação de «um relvado sintético certificado pela FIFA, que implica um encargo adicional de €5.60/m², o que perfaz o valor global de €40.891.50», com base em proposta apresentada pela Chefe de Divisão de Águas e Serviços Urbanos, em 27-10-2005 (doc. a fls. 21);
- b) Em 17-04-2006, a fiscalização solicitou autorização ao dono da obra para a realização de diversos «trabalhos extracontratuais», tendo por base, designadamente, os seguintes aspectos (*cf.* doc. a fls. 26 a 28):

1 – SISTEMA DE REGA AUTOMÁTICA

O fabricante de relva recomenda a sua rega periódica para que se consiga uma durabilidade adequada, tendo em atenção as elevadas temperaturas que são atingidas em dias de sol. Por outro lado, a temperatura do relvado terá de ser adequada à presença dos atletas que na prática desportiva necessitam do necessário conforto e segurança que só será atingido com temperaturas amenas do relvado sintético.

2 – MAIS VALIA PELO RELVADO CERTIFICADO

Tendo em atenção a existência no mercado de novos produtos para relvados que conferem condições mais adequadas à prática desportiva e tendo ainda em consideração que o material previsto em projecto não está certificado pela FIFA haverá que optar por uma relva sintética de última geral [*geração*] devidamente homologada o que implica um dispêndio adicional...

4 – EQUIPAMENTO PARA FUTEBOL DE 11

Para que seja possível a prática desportiva terão de colocar-se no campo as balizas, bandeirolas, e realizar os necessários trabalhos complementares.

⁵ *Cfr.* docs. a fls. 7 e 8.



5 – EQUIPAMENTO PARA FUTEBOL DE 7

O campo de futebol da Maia destina-se para além da prática desportiva para camadas seniores, à prática das camadas mais jovens.

Assim e por forma a otimizar a infraestrutura, e conforme é prática corrente na maioria dos recintos de jogos com esta valência, haverá que proceder à divisão do recinto principal em dois recintos mais pequenos (transversais ao campo de 11) que permitam a prática de futebol de 7.

- c) Em 15-05-2006, o Vice-Presidente da Câmara autorizou a realização de trabalhos mais, no valor de €132 722,40, sem IVA, tendo por base a informação da Chefe de Divisão de Obras e Urbanismo, de 11-05-2006 (doc. a fls. 33);
- d) Em 17-05-2006, o Vice-Presidente da Câmara «aprovou» a prorrogação do prazo de execução da empreitada (por mais 45 dias), o novo plano de trabalhos, o cronograma financeiro e o mapa de mão-de-obra e equipamentos, com fundamento na realização dos trabalhos a mais (doc. a fls. 34)⁶;
- e) Em 05-07-2006 foi efectuada a recepção provisória da obra (doc. a fls. 209);
- f) Em 21-07-2006 foi celebrado o contrato adicional, a fls. 35 a 38, envolvendo a realização das seguintes actividades⁷:

Espécies de trabalhos	Unid.: euro Valor (sem IVA)
Fornecimento e instalação de um sistema de rega automático	22 566,50
Fornecimento e instalação de relva sintética de última geração (mais valia)	40 891,50
Execução de infraestruturas enterradas, sob passeio em betonilha	19 182,90
Fornecimento e instalação de equipamento para futebol de 11	4 660,00
Fornecimento e instalação de equipamento para futebol de 7	24 340,00
Construção de um sistema de drenagem periférica ao recinto	12 756,70
Execução do sistema de esgotos dos balneários	4 065,20
Execução de infra-estruturas eléctricas (trabalhos adicionais)	4 259,60
TOTAL	132 722,40

- g) O processo foi remetido para efeitos de fiscalização prévia a coberto do ofício n.º 3212, datado de 18-08-2006, tendo dado entrada na SRATC em 08-09-2006 (Processo n.º 105/2006);

⁶ Já antes, por despacho do Vice-Presidente da Câmara Municipal, de 03-03-2006, a fls. 25, havia sido autorizada uma prorrogação do prazo de execução da obra de 90 dias, com base em:

- Alteração do plano de trabalhos por conveniência do dono da obra;
- Alteração do tipo de relva e conseqüente atraso na tomada de decisão e respectivo aprovisionamento;
- Demora na solução relativa a alteração do projecto de arquitectura dos balneários.

⁷ O contrato adicional foi celebrado com o consórcio Nativa /M.C.C., na sequência da cessão da posição da anterior consorciada Lusifor (*cf.* alteração do contrato de consórcio externo, a fls. 13 a 20)



- h) O processo foi devolvido por despacho de 19-09-2006, por não se encontrar sujeito a fiscalização prévia, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto (docs. a fls. 39 a 47).

1.2 Dúvidas suscitadas pela análise documental

A lei permite a realização, pelo mesmo empreiteiro, isto é, sem necessidade de novo procedimento de escolha do co-contratante, de trabalhos não previstos no contrato inicial. No entanto, tal só é possível desde que verificados determinados requisitos cumulativos, a saber:

- a) Os trabalhos a mais devem destinar-se à execução da mesma empreitada, e não à execução de obra nova⁸;
- b) A necessidade de realização dos trabalhos deve resultar de circunstância imprevista⁹;
- c) O montante dos trabalhos não pode exceder 25% do valor inicial da adjudicação¹⁰.

Faltando um dos requisitos, os trabalhos só poderão ser realizados por empreiteiro escolhido na sequência da realização do procedimento pré-contratual que ao caso couber.

A análise documental suscitou dúvidas sobre se parte dos trabalhos objecto do contrato adicional poderiam ter sido realizados, por ajuste directo, ao abrigo do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, atendendo a que:

Artigo 26.º

Execução de trabalhos a mais

1 – Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respectivo projecto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes condições:

- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

...

Artigo 45.º

Controlo de custos das obras públicas

1 – O dono da obra não poderá, em caso algum, autorizar a realização de trabalhos a mais previstos no artigo 26.º, alterações ao projecto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do projecto ou trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações do plano de trabalhos, da iniciativa do empreiteiro, caso o seu valor acumulado durante a execução da empreitada exceda 25% do valor do contrato de empreitada de obras públicas de que são resultantes.

...

(Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)

⁸ Considera-se que os trabalhos destinam-se à execução da mesma empreitada quando, em alternativa:

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

⁹ Circunstância imprevista quer aqui significar circunstância inesperada ou inopinada, não podendo confundir-se com imprevisão “pura e simples”, ou circunstância não prevista.

¹⁰ Para o cômputo desse limite, entram os valores acumulados resultantes de:

- Alterações do projecto da iniciativa do dono da obra;
- Alterações do projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos da iniciativa do empreiteiro;
- Erros ou omissões do projecto;
- Custos decorrentes do incumprimento pelo dono da obra das disposições legais e regulamentares.



- a) A não inclusão de um sistema de rega automático no projecto posto a concurso teria resultado de uma opção do dono da obra, e não de uma circunstância imprevista superveniente;
- b) A aquisição dos equipamentos para a prática de futebol de 7 e de 11, não estando prevista no contrato inicial, teria de se processar nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;
- c) A circunstância alegada para a substituição da relva especificada na proposta (e, consequentemente, para o pagamento da “mais valia”) já se encontrava prevista no contrato inicial (certificação do material pela FIFA).

2. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

A acção tem a natureza de auditoria de legalidade e de regularidade, orientada para os actos respeitantes ao adicional ao contrato relativo à empreitada de pavimentação com relva sintética e construção dos balneários e instalações sanitárias do campo de futebol da Maia, e tem como objectivos apreciar a legalidade da realização dos trabalhos que constituem o seu objecto, ao abrigo do regime previsto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, em função das dúvidas suscitadas no ponto anterior¹¹.

3. Metodologia de trabalho

A realização da auditoria compreendeu três fases – planeamento, execução e avaliação e elaboração do relatório –, sendo, em cada momento, adoptados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A fase de planeamento baseou-se na recolha e tratamento da informação recebida no Tribunal, complementada com a recolha dos seguintes elementos junto do Serviço:

Elementos solicitados	Elementos remetidos
<p>Of. n.º 1488, de 29-09-06</p> <ul style="list-style-type: none">• Caderno de Encargos patenteado a concurso• Autos de medição dos trabalhos a mais• Relatórios da fiscalização• Propostas de preço apresentadas pelo adjudicatário para os trabalhos a mais• Plano de trabalhos reformulado (último aprovado)• Auto de recepção provisória• Conta final da empreitada	<p>Of. n.º 4079, de 06-10-07</p> <ul style="list-style-type: none">• Programa de Concurso e Caderno de Encargos• Auto de medição dos trabalhos a mais (<u>sem</u> a aprovação da fiscalização)• Relatório da fiscalização• Proposta de preço apresentada pelo adjudicatário• Plano de trabalhos reformulado• Auto de recepção provisória• Conta final da empreitada – versão provisória (<u>sem</u> trabalhos a mais)

¹¹ Cfr. Plano Global da Auditoria, aprovado por despacho de 13-10-2006, a fls. 216 a 220.



Elementos solicitados	Elementos remetidos
<p>Fax n.º 286/06 - UAT I - DAT, de 29-11-06</p> <ul style="list-style-type: none">• Estudo realizado por entidade externa e independente ou documento relativo à sua dispensa (n.º 2 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)• Auto de medição dos trabalhos a mais (aprovado pela fiscalização)• Ordens de pagamento relativas aos trabalhos a mais• Conta corrente do empreiteiro, reportada ao período de 01-07-2005 a 30-11-2006• Conta da empreitada (incluindo trabalhos a mais)	<p>Of. n.º 390, de 03-02-07</p> <ul style="list-style-type: none">• Auto de medição dos trabalhos a mais (<u>sem</u> aprovação da fiscalização)• Balancete final dos trabalhos contratuais e dos trabalhos a mais• Conta da empreitada

Na fase de execução da acção recorreram-se às normas e procedimentos de auditoria preconizados para este tipo de acção, nomeadamente à realização de entrevistas e observações físicas e documentais.

Para o efeito, foi efectuada uma visita ao local da obra, em 9 de Novembro de 2006, onde foi realizada uma reunião com a presença das principais entidades intervenientes no processo (representantes do dono da obra, da fiscalização e do empreiteiro).

4. Condicionantes e limitações

As principais condicionantes e limitações da acção prenderam-se com a escassez da documentação enviada¹² e com o excessivo tempo de resposta, o qual ultrapassou largamente o que havia sido determinado. Tais factos condicionaram negativamente os resultados da auditoria e a celeridade na elaboração do relatório.

Como factor positivo, cabe salientar o trato profissional e a disponibilidade manifestada pelos funcionários do Serviço envolvido e restantes entidades que com a equipa de auditoria contactaram ao longo do período em que decorreram os trabalhos.

¹² De entre os elementos solicitados, não foram enviados o estudo realizado por entidade externa e independente (ou o documento relativo à sua dispensa), o auto de medição dos trabalhos a mais, devidamente aprovado pela fiscalização, as ordens de pagamento relativas aos trabalhos a mais e a conta corrente do empreiteiro.



5. Contraditório

Em cumprimento do disposto no artigo 13.º da LOPTC (princípio do contraditório), o Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande foi convidado a pronunciar-se sobre o anteprojecto do relatório da auditoria¹³, não tendo respondido¹⁴.

¹³ Através do ofício n.º 762/07-S.T., de 27 de Abril de 2007, a fls. 391.

¹⁴ A Chefe de Divisão de Obras e Urbanismo da Câmara Municipal da Ribeira Grande promoveu, por iniciativa sua, o envio de documento onde menciona circunstâncias que deram azo à celebração do contrato adicional (ofício n.º 2423, de 18-05-2007, a fls. 415 e 416). Os aspectos colocados em destaque no referido documento constam do ponto 6.2.2 do presente relatório, para onde se remete.



6. Resultados da acção de fiscalização

6.1 Trabalhos realizados, facturados e pagos

A empreitada contemplou a realização dos seguintes trabalhos¹⁵:

Espécies de trabalhos	Unid.: euro		
	Contrato inicial	Contrato adicional	Total
Estaleiro	1 223,42		1 223,42
Movimento de terras	6 122,69		6 122,69
Betões	35 487,68		35 487,68
Alvenarias	7 176,60		7 176,60
Impermeabilizações	7 569,45		7 569,45
Revestimentos	24 351,63		24 351,63
Tectos	1 987,21		1 987,21
Pavimentos	11 138,66		11 138,66
Alumínios	10 429,24		10 429,24
Carpintaria	2 830,29		2 830,29
Serralharias	2 932,20		2 932,20
Aparelhos sanitários	19 037,29		19 037,29
Equipamento	19 759,06		19 759,06
Rede de águas e esgotos	14 152,32		14 152,32
Pinturas	11 293,14		11 293,14
Diversos	9 378,59		9 378,59
Rede de electricidade e iluminação	3 992,46		3 992,46
Drenagem de águas pluviais	28 474,57		28 474,57
Preparação da base	142 826,50		142 826,50
Arrelvamento sintético	181 678,50		181 678,50
Fornecimento e instalação de um sistema de rega automático		22 566,50	22 566,50
Fornecimento e instalação de relva sintética (mais valia)		40 891,50	40 891,50
Pavimentação envolvente ao campo		19 182,90	19 182,90
Fornecimento e instalação de equipamento para futebol de 11		4 660,00	4 660,00
Fornecimento e instalação de equipamento para futebol de 7		24 340,00	24 340,00
Construção de um sistema de drenagem periférica ao recinto		12 756,70	12 756,70
Execução do sistema de esgotos dos balneários		4 065,20	4 065,20
Execução de infra-estruturas eléctricas (trabalhos adicionais)		4 259,60	4 259,60
TOTAL	541 841,49	132 722,40	674 563,89
%		24.49	

¹⁵ No âmbito desta empreitada não foram considerados os «trabalhos complementares» relativos ao arranjo do pavimento, à criação de um sistema de drenagem de águas pluviais da zona principal de acesso ao recinto dos jogos, à pintura dos muros de vedação do campo de jogos, bancadas e balneários e à substituição da vedação existente, com um custo total estimado de €29 229,81, cuja realização foi precedida de concurso limitado sem publicação de anúncio, de acordo com a proposta apresentada pela Chefe de Divisão de Obras e Urbanismo, em 20-04-2006, a fls. 29 a 32.



Foram, até 15 de Fevereiro de 2007, facturados e pagos os seguintes autos de medição¹⁶:

Unid.: euro

Autos de medição			Facturas				
N.º	Valor (s/IVA)	Data	N.º	Valor (s/IVA)	Data de emissão	Data de vencimento	Data de pagamento
1	183,51	31-08-2005	582/2005	183,51	14-11-2005	17-01-2006	03-03-2006
2	183,51	30-09-2005	584/2005	183,51	14-11-2005	17-01-2006	03-03-2006
3	157 186,01	31-10-2005	585/2005	157 186,01	14-11-2005	17-01-2006	03-03-2006
4	181 678,50	10-02-2006	600/2006	181 678,50	10-02-2006	17-04-2006	21-07-2006
5	25 645,31	31-03-2006	605/2006	25 645,31	31-03-2006	05-05-2006	25-09-2006
6	37 847,53	28-04-2006	606/2006	37 847,53	28-04-2006	04-07-2006	27-10-2006
7	48 675,42	24-05-2006	611/2006	48 675,42	24-05-2006	27-07-2006	20-11-2006
8	47 616,79	20-06-2006	612/2006	47 616,79	26-06-2006	29-08-2006	20-11-2006
9	3 383,04	11-07-2006	614/2006	3 383,04	11-07-2006	12-09-2006	20-11-2006
10	39 441,81	28-07-2006	616/2006	39 441,81	04-08-2006	09-10-2006	20-11-2006
11 (Ad.)	132 722,40	31-07-2006	620/2006	132 722,40	03-10-2006	06-12-2006	
TOTAL	674 563,83		TOTAL	674 563,83			

O montante de trabalhos a mais facturados, e não pagos, no valor de €132 722,40 (sem IVA), reporta-se à execução das seguintes actividades:

Unid.: euro

Auto de medição n.º 11 (Adicional)	
Trabalhos realizados	Valor (s/IVA)
Sistema de rega automático	22 566,50
Mais valia de substituição da relva sintética especificada no projecto	40 891,50
Pavimentação envolvente ao campo	19 182,90
Equipamento para futebol de 11	4 660,00
Implantação de campos de futebol de 7	24 340,00
Drenagem periférica	12 756,70
Implantação de colector de esgotos para apoio aos futuros balneários	4 065,20
Implantação de infra-estruturas de apoio às redes de Electricidade e Comunicações	4 259,60
TOTAL	132 722,40

¹⁶ Cfr. autos de medição, conta da empreitada e listagem da facturação emitida pelo empreiteiro, a fls. 281 a 354, 370 e 375, respectivamente.



Nos termos do artigo 203.º do Decreto-Lei n.º 59/99, deve proceder-se à medição de todos os trabalhos executados, ainda que não se encontrem previstos no projecto nem tenham sido devidamente ordenados, e independentemente da questão de saber se devem, ou não, ser pagos ao empreiteiro.

No auto n.º 4 consta a medição de trabalhos, no montante de 181 678,50 euros, que não foram executados. Com base no auto n.º 11 (Adicional), chega-se à conclusão de que o que foi efectivamente executado foi o fornecimento e colocação de relva sintética XCELL 60 ECO, no montante de €222 570,00 (181 678,50 + 40 891,50).

Auto de medição n.º 4		
ART	Designação	TOTAL
19.1	Fornecimento e colocação de relva sintética ASTROPLAY, ou similar, incluindo marcações das linhas de jogo e aplicação de areia de sílica, e granulado de borraça, assente sobre camada betuminosa	
	TOTAL	181 678,50

Ou seja, **no auto n.º 4 foram dados como executados e medidos trabalhos que, afinal, constituíam trabalhos a menos.**

Perante este erro de medição, o Serviço deveria, nos termos do artigo 204.º do Decreto-Lei n.º 59/99, proceder à respectiva correcção no auto seguinte, em vez de, no auto de trabalhos a mais, recorrer à utilização da figura da “mais valia”, para justificar o pagamento da diferença entre o custo da relva constante na proposta e o custo da relva efectivamente aplicada.

6.2 Trabalhos a mais

6.2.1 Circunstâncias justificativas alegadas

Em função das dúvidas suscitadas no ponto 1.2, a auditoria incidiu especificamente sobre quatro das matérias abrangidas pelo auto de medição n.º 11 (Adicional), a saber:

- Instalação de um sistema de rega automático, no valor de €22 566,50;
- Pagamento de uma “mais valia” pela substituição da relva sintética especificada no projecto, no valor de €40 891,50;
- Aquisição de equipamentos para futebol de 11, no valor de €4 660,00;
- Implantação de campos e aquisição de equipamentos para a prática de futebol de 7, no valor de €24 340,00.

Durante a visita ao local da obra, os principais intervenientes no processo – representante do dono da obra, fiscalização e empreiteiro – informaram a equipa de auditoria sobre os diversos aspectos que envolveram e condicionaram a realização dos referidos trabalhos. Deste modo:

Relativamente ao **sistema de rega automático**, foi assumido que a sua não inclusão no projecto posto a concurso resultou de uma opção da edilidade por, à data (ou seja, em 2003), subsistirem dúvidas quanto à sua efectiva necessidade em infraestruturas deste tipo e quanto ao sistema considerado mais adequado (sabendo-se, à partida, que o sistema inicialmente previsto no projecto – sistema de rega por aspersão –, não seria aceite pela Federação Portuguesa de Futebol, por implicar a existência de obstáculos em campo). A



posterior decisão de instalação do sistema de rega automático pretendeu ir ao encontro das recomendações do fabricante da relva, no sentido de que o mesmo iria conferir maior durabilidade ao relvado e aumentar o conforto e segurança dos atletas em campo.

Quanto ao **pagamento de uma “mais valia” pela substituição da relva sintética** especificada na lista de preços unitários apresentada pelo empreiteiro (relva sintética ASTROPLAY de Astroturf), pela relva XCELL 60 ECO, produzida pela Edel Grass B.V., foi alegado, em resumo, o seguinte¹⁷:

- a) O empreiteiro comprometeu-se, nos termos da proposta apresentada em Setembro de 2003, a aplicar em campo a relva sintética da marca ASTROPLAY ou similar;
- b) Para dar resposta às especificações do Caderno de Encargos, o facto é que só poderia efectivamente aplicar-se a relva da marca ASTROPLAY, dado não existir no mercado produto similar ou equivalente (face à patente registada internacionalmente pelo fabricante do produto);
- c) Sucede que, em Fevereiro de 2004, a SRI Sports¹⁸ requereu junto dos tribunais americanos a sua falência como holding e de todas as empresas a ela associadas (a confirmação da falência da empresa foi recebida pelo empreiteiro em Maio do mesmo ano);
- d) A falência da empresa e a inexistência no mercado de produto que pudesse ser considerado similar, tiveram como consequência a impossibilidade do empreiteiro proceder à aplicação da relva especificada na proposta;
- e) Perante este facto, o empreiteiro propôs-se fornecer relva sintética da marca XCELL, produzida pela Edel Grass, produto este que, não possuindo embora as características estruturais da relva ASTROPLAY, reunia um conjunto de novas qualidades que a tornavam superior em termos de desempenho, decorrentes do progresso industrial do sector, entretanto verificado (designadamente, maior suavidade do produto para a prática da modalidade desportiva);
- f) Em resultado do incremento da qualidade do produto verificou-se um aumento do seu preço fabril, também condicionado pela subida registada no preço do petróleo (matéria-prima básica do revestimento sintético).

A propósito da **aquisição do equipamento para a prática de futebol de 11** esclareceu-se que não foi inicialmente ponderada a sua aquisição dado que os equipamentos existentes em campo ainda se encontravam em bom estado de conservação. No entanto, volvidos três anos, verificou-se que o equipamento se encontrava muito degradado, o que desaconselhava a sua reinstalação no novo campo de futebol. Por outro lado, na medida em que a instalação do referido equipamento iria implicar intervenções no pavimento, comprometendo a integridade da relva sintética, constituía exigência do fornecedor que a sua instalação fosse efectuada pelo empreiteiro em obra.

¹⁷ Cfr. carta do empreiteiro, ref. 151525-CN, de 29/08/2005, a fls. 51 e ss. do processo.

¹⁸ Holding Southwest Recreational Industries INC., à qual pertence a Astroturf Manufacturing, empresa fabricante da relva sintética ASTROPLAY.



A **implantação de campos de futebol de 7**, por seu turno, não foi inicialmente prevista por razões que se prenderam com restrições de natureza orçamental. Pelas razões indicadas no parágrafo anterior, a implantação do equipamento só poderia ser efectuada pelo empreiteiro em obra.

6.2.2 Apreciação

Como se referiu¹⁹, um dos requisitos da realização de obras ao abrigo do regime dos trabalhos a mais é a necessidade de que os mesmos devem resultar de *circunstância imprevista* (n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99).

Da análise efectuada à documentação enviada, complementada com os esclarecimentos prestados pelos diversos intervenientes no processo, resulta que parte dos trabalhos objecto do contrato adicional, qualificados pelo Serviço como “trabalhos a mais”, não se tornaram necessários na sequência de qualquer circunstância que, de modo imprevisto, tenha surgido durante a execução da empreitada.

Assim:

- a) A eventual necessidade de um sistema de rega automático foi equacionada antes do lançamento do concurso, tendo o dono da obra, na altura, optado por não proceder à sua instalação. A posterior decisão de instalar o sistema de rega automático não decorreu de qualquer circunstância imprevista;
- b) A deterioração do equipamento para a prática de futebol de 11 era previsível pelo decurso do tempo;
- c) A adaptação do campo para a prática de futebol de 7 também decorreu de uma opção do dono da obra e não de qualquer circunstância imprevista.

Daqui decorre que **um melhor planeamento da obra teria permitido incluir esses trabalhos no projecto posto a concurso.**

Além disso, quando o dono da obra foi confrontado com a impossibilidade do empreiteiro fornecer o tipo de relva especificado no projecto e para o qual tinha apresentado proposta teve, inclusivamente, oportunidade de rever a questão.

Ou seja, por um lado, o peso relativo do fornecimento da relva no valor da empreitada (34%) e, por outro, as alterações que o dono da obra, entretanto, pretendia executar, poderiam ter justificado o lançamento de novo concurso público.

Ao contrário, aconteceu foi que as propostas apresentadas ao concurso não incidiram sobre a obra que foi efectivamente executada e, simultaneamente, parte significativa dos trabalhos realizados foram subtraídos à concorrência.

Designadamente, não foi sujeito a procedimento concursal:

- a) A aquisição de um tipo de relva diferente do posto a concurso, no montante de €222 570,00, em substituição do inicialmente previsto no valor de €181 678,50;

¹⁹ Ponto 1.2.



- b) A adaptação do campo para a prática de futebol de 7 e aquisição de equipamentos para futebol de 11, no montante de €29 000,00;
- c) A instalação do sistema de rega automático, no montante de €22 566,50.

Ora, as restrições postas à concorrência são susceptíveis de provocar o agravamento do custo das obras.

Conclui-se, assim, que o deficiente planeamento da obra acabou por ter como consequência a realização de trabalhos com preterição do procedimento pré-contratual adequado em razão do valor.

Sobre as circunstâncias que deram lugar à realização dos trabalhos objecto do contrato adicional, a Chefe de Divisão de Obras e Urbanismo da Câmara Municipal da Ribeira Grande avançou a seguinte explicação²⁰:

O concurso público para a empreitada em causa foi realizado no ano de 2003 e previa o plano e orçamento camarário desse ano, que a obra fosse co-financiada pelo PRODESA. No entanto e com a publicação de um decreto regulamentar desse programa de financiamento, só poderiam candidatar empreitadas de obras públicas as Câmaras Municipais com PDM aprovado, o que não acontecia com a edilidade da Ribeira Grande.

Deste modo, a adjudicação e formalização do contrato ficou a aguardar decisão em contrário das entidades responsáveis pelo financiamento, durante o período de negociação entre as Câmaras e o Governo Regional.

Entretanto e por terem aberto a possibilidade de aprovação de candidaturas ao PRODESA das câmaras que estiverem em vias de finalizar o PDM, até ao final de Junho, decidir o executivo enviar a candidatura desta empreitada.

Depois da aprovação do financiamento, decidiu-se então pela formalização do contrato, visto o empreiteiro ter mantido os preços apresentados na data do concurso sendo apenas aplicáveis as revisões de preços (como previsto legalmente).

Ora, (...) durante esse largo tempo existiram evoluções ao nível dos relvados sintéticos, bem como as referidas regras da Federação que proíbem a existência de qualquer obstáculo dentro dos relvados que conduziu à solução de um sistema de rega diferente do previsto até então (rega por aspersão).

Nesse sentido foram submetidos à aprovação camarárias os referidos trabalhos a mais, a substituição da relva por uma relva sintética de melhor qualidade e a dotação de um sistema de rega apropriado e permitido pela Federação.

Quanto à colocação das balizas de futebol de onze, na realidade verificou-se a sua necessidade à data da execução da empreitada, que não aconteciam aquando da elaboração do projecto.

A adaptação do campo para a prática do futebol de 7, só se verificou poder ser executado durante as empreitadas, porque na realidade desconhecíamos essa necessidade por parte do clube desportivo (...).

²⁰ Cfr. ofício n.º 2423, de 18-05-2007, a fls. 415 e 416.



7. Conclusões e recomendações

7.1 Conclusões

Do exposto nos pontos precedentes tiram-se as seguintes conclusões:

	Ponto do Relatório
1. A empreitada de pavimentação com relva sintética e construção dos balneários e instalações sanitárias do campo de futebol da Maia, adjudicada pelo valor de €541 841,49, apresenta um desvio de 24,49% relativamente ao inicialmente previsto, não considerando os «trabalhos complementares», no montante de €29 229,81, adjudicados mediante a realização de procedimento pré-contratual autónomo.	1.1.1 6.1
2. Em função da realização dos trabalhos a mais e dos trabalhos complementares, foram aprovados dois pedidos de prorrogação do prazo de execução da empreitada que protelaram a execução da obra em 135 dias (90 + 45 dias).	1.1.2
3. Parte dos trabalhos objecto do contrato adicional, qualificados pelo Serviço como trabalhos a mais, não deveriam ter sido adjudicados, por ajuste directo, com fundamento legal no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, por a sua necessidade não resultar, em concreto, de circunstância que, de modo imprevisto, tenha surgido durante a execução da empreitada.	6.2.1 6.2.2

7.2 Recomendações

Face ao exposto, recomenda-se:

- a) Maior rigor na fase de planeamento das obras públicas, de modo a que o projecto posto a concurso contemple todos os trabalhos a executar;
- b) A realização de trabalhos a mais deve observar todos os pressupostos legais, nomeadamente a sua necessidade terá de resultar de circunstância imprevista.



8. Irregularidades evidenciadas

	Base legal	Ponto do Relatório
No auto de medição n.º 4 foram dados como executados e medidos trabalhos que, afinal, constituíam trabalhos a menos, não tendo sido feita a correcção no auto seguinte.	Artigos 203.º e 204.º do DL 59/99, de 2 de Março	5.1
Adjudicação, com base no regime dos trabalhos a mais, da adaptação do campo para a prática de futebol de 7 e aquisição de equipamentos para futebol de 11, bem como da instalação de um sistema de rega automático, sem que a sua necessidade tenha resultado de qualquer circunstância imprevista.	Artigo 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março	5.2.2



9. 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 LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma lei.

Expressa-se aos Serviços do 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 ao Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea *q*) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Remeta-se também cópia ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores.

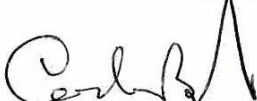
Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.


Ponta Delgada, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 29 de Junho de 2004

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

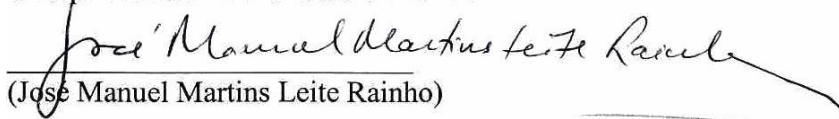
Os Assessores


(Carlos Bedo)


(Jaime Gamboa)

Fui Presente

O Representante do Ministério Público


(José Manuel Martins Leite Rainho)



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

*Empreitada de pavimentação com relva sintética
do campo de futebol da Maia – Contrato adicional (06/102.3)*

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Cristina Isabel Medeiros da Silva Soares Ribeiro	Auditora
	Maria Palmira Esteves Pires Ferrão	Assessora



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Empreitada de pavimentação com relva sintética
do campo de futebol da Maia – Contrato adicional (06/102.3)

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 06/103.2
Entidade fiscalizada:	Município da Ribeira Grande	
Sujeito passivo:	Município da Ribeira Grande	

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	3	119,99	359,97
— Na área da residência oficial	58	88,29	€ 5.120,82
Emolumentos calculados			€ 5.480,79
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 633,75		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 16 337,50		
Emolumentos a pagar			€ 5.480,79
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 5.480,79

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 (€ 1 633,75) 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 € 326,75, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 16 337,50) 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 € 326,75, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</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>
--	---



Índice do processo

	Volume único	Fls.
1.	Contrato da empreitada de pavimentação com relva sintética e construção dos balneários do campo de futebol da Maia	2-6
2.	Ofício n.º 885, de 22-07-05, da SRATC, relativo à devolução do contrato, para esclarecimentos suplementares	7
3.	Ofício n.º 5397, de 24-08-05, da CMRG, em resposta	8
4.	Programa de Trabalhos da empreitada	9-11
5.	Auto de consignação dos trabalhos	12
6.	Alteração do contrato de consórcio externo, de 30-08-05	13-20
7.	Despacho autorizador da alteração da relva a aplicar, de 31-10-05, exarado na Informação n.º 374/05, da DASU, de 27-10-05	21
8.	Plano de Trabalhos reformulado, de 12-02-06	22-23
9.	Ofício de 24-02-06, da fiscalização, relativo ao pedido de prorrogação do prazo de execução da empreitada (por 90 dias)	24
10.	Despacho autorizador do pedido de prorrogação do prazo de execução da empreitada	25
11.	Ofício de 17-04-06, da fiscalização, relativo à realização de trabalhos a mais	26-28
12.	Informação relativa à realização de trabalhos complementares, sem data	29-32
13.	Despacho autorizador da realização dos trabalhos a mais, de 15-05-06, exarado na Informação n.º 111/06, da DOU, de 11-05-06	33
14.	Despacho autorizador da prorrogação do prazo de execução da empreitada (por 45 dias), de 17-05-06, exarado na Informação n.º 112/06, da DOU, de 11-05-06	34
15.	Contrato adicional	35-38
16.	Despacho relativo à realização da auditoria, de 19-09-06, exarado no relatório do processo de fiscalização prévia n.º 105/2006	39-46
17.	Ofício n.º 383, de 20-09-06, da SRATC, relativo à devolução do contrato	47
18.	Ofício n.º 1488, de 29-09-06, da SRATC (solicitação de elementos para realização da auditoria)	48-49
19.	Ofício n.º 4079, de 06-10-06, da CMRG (incluindo, auto de medição de trabalhos a mais, relatórios da fiscalização, plano de trabalhos reformulado, auto de recepção provisória e conta final da empreitada)	50-215
20.	Plano global da auditoria	216-220
21.	Mensagem Fax n.º 286/06, de 29-11-06, dirigida à CMRG	277-278
22.	Ofício n.º 390, de 03-02-07, da CMRG	279-370
23.	Mensagem Fax n.º 025/07, de 31-01-07, dirigida à Nativa, Lda	371-373
24.	Ofício com a referência 028027-CN, de 15-02-07, da Nativa, Lda	374-377
25.	Troca de correspondência entre a Nativa e a CMRG	378-389
26.	Notificação da CMRG, para exercício do contraditório	390-391
27.	Anteprojecto do relatório	393-414
28.	Ofício n.º 2423, de 18-05-07, da CDOU da CMRG	415-416