



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 26/2007-FC/SRATC

Auditoria
ao contrato de empreitada de
remodelação e ampliação da
EB 2, 3 Francisco Ornelas da Câmara

Data de aprovação – 17/12/2007

Processo n.º 05/102.04



Índice

Índice de quadros	4
Índice de gráficos	4
Siglas e abreviaturas	4
Sumário	5

Capítulo I **Introdução**

1. Enquadramento. Construções escolares	7
2. Fundamento, âmbito e objectivos	7
2.1. <i>Fundamento</i>	7
2.2. <i>Âmbito e objectivos</i>	8
3. Metodologia de trabalho	8
4. Condicionantes e limitações	9
5. Contraditório	9

Capítulo II **Observações da auditoria**

6. Caracterização da empreitada	10
6.1. <i>Caracterização da obra</i>	10
6.2. <i>Intervenientes e elementos essenciais do contrato</i>	10
6.3. <i>Cronologia</i>	11
7. Execução física da empreitada	12
7.1. <i>Plano de trabalhos</i>	12
7.2. <i>Trabalhos a mais</i>	17
7.3. <i>Trabalhos a menos</i>	18
7.4. <i>Ajuste directo</i>	19



8. Execução financeira	20
8.1. <i>Indemnização por alteração do plano de trabalhos</i>	20
8.1.1. Acordo	20
8.1.2. Cálculo do montante da indemnização	20
8.1.3. Fundamento da indemnização	23
8.2. <i>Conta da empreitada</i>	31

Capítulo III
Conclusões e recomendações

9. Principais observações de auditoria	33
10. Recomendações	34
11. Irregularidades	34
12. Decisão	35
Conta de emolumentos	36
Ficha técnica	37

Anexos:

Anexo I — Construções escolares	38
Anexo II — Planos de facturação	41
Anexo III — Autos de medição	44
Anexo IV — Contraditório	46
Anexo V — Índice do processo	120



Índice de quadros

Quadro I – Planos de trabalhos	14
Quadro II – Adicionais ao contrato	17
Quadro III – Trabalhos a menos	18
Quadro IV – Pessoal e equipamento presente em obra nos meses de Abril a Agosto de 2004	27
Quadro V – Custo da empreitada	31
Quadro VI – Custo da empreitada – Desvios	32

Índice de gráficos

Gráfico I – Plano de trabalhos inicial/5. ^a alteração	15
Gráfico II – Plano de trabalhos inicial/1. ^a alteração	24
Gráfico III – 1. ^a Alteração ao plano de trabalhos inicial/4. ^a alteração	24

Siglas e abreviaturas

IVA	—	Imposto sobre o Valor Acrescentado
Cfr.	—	Confira
DL	—	Decreto-Lei
fl.	—	folha
fls.	—	folhas
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ¹
LREC	—	Laboratório Regional de Engenharia Civil
p.	—	página
pp.	—	páginas
SRHE	—	Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos
ss.	—	seguintes

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.



Sumário

Apresentação

A acção teve como objectivos auditar o contrato da empreitada de remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara, Praia da Vitória, a fim de:

- Analisar as alterações introduzidas durante a empreitada (designadamente as relacionadas com o planeamento da obra, com o projecto de execução, com circunstâncias imprevistas e com os prazos de execução);
- Verificar os fundamentos da indemnização paga ao empreiteiro, bem como a legalidade do procedimento da despesa (assunção, autorização e pagamento);
- Avaliar as repercussões financeiras resultantes das alterações introduzidas (trabalhos a mais, trabalhos suprimidos e indemnizações).

Principais conclusões/observações

- A obra de remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara, Praia da Vitória, (construção dos blocos B, C e D e remodelação do bloco G) apresenta um desvio de 31,11% e a obra no seu todo, incluindo a empreitada de construção do edifício que substitui os blocos A1 e A2, apresenta um desvio de 44,86%, sem contar com a revisão de preços.
- Logo após a consignação os trabalhos foram parcialmente suspensos, na parte respeitante à remodelação dos edifícios existentes (blocos A1, A2 e G) e respectivos arranjos exteriores, para permitir que a escola continuasse a funcionar enquanto decorria a empreitada. Tal originou a reformulação do plano de trabalhos, a prorrogação do prazo de execução da obra e o pagamento de uma indemnização ao empreiteiro no montante de 993 707,09 euros, acrescido de IVA.
- Esta situação teve na sua origem um deficiente planeamento, uma vez que a questão de saber se a escola iria manter-se em funcionamento durante as obras, ou se, pelo contrário, seria transferida para outras instalações não foi resolvida antes do lançamento do concurso.
- Os danos que concretamente estiveram na base do pedido de indemnização acabaram por não se verificar, mas apesar disso foi paga a indemnização ao empreiteiro.
- Isto porque, segundo cálculos feitos pelo dono da obra, a manutenção em obra de mais de 100 trabalhadores e diverso equipamento, com reduzida ocupação, no período de Abril a Agosto de 2004, deu origem a sobrecustos suportados pelo empreiteiro no valor de 1.203.645,89 euros.



Recomendações

- Maior cuidado no planeamento das obras públicas por forma a que as condições de execução correspondam às que foram postas a concurso.
- O cálculo das indemnizações eventualmente devidas pelo dono da obra em consequência de modificações do plano de trabalhos deve basear-se na avaliação dos danos sofridos pelo empreiteiro, com um grau de rigor e detalhe pelo menos idêntico ao que é exigido para o pagamento do preço.



Capítulo I **Introdução**

1. Enquadramento. Construções escolares

No anexo I é apresentado o quadro com os custos das construções escolares promovidas directamente pelo Governo Regional, com execução financeira entre 2000 e 2007².

Da análise do quadro constante do anexo I, resulta que das 14 obras consideradas:

- a) Todas apresentam sobrecustos;
- b) Dez apresentam sobrecustos superiores a 15%;
- c) Quatro apresentam acréscimos de custos superiores a 25% (Escola Primária tipo P3 – Lagoa, EB 2,3 da Maia, EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara e EB 2,3 Roberto Ivens).

Nas obras de construção, ampliação e grandes reparações de escolas, promovidas directamente pelo Governo Regional, têm-se verificado significativos desvios entre o preço contratado e o valor final das empreitadas.

2. Fundamento, âmbito e objectivos

2.1.Fundamento

A remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara enquadra-se nesta tendência.

A obra no seu todo³ apresenta um desvio de 44,86% relativamente ao valor fixado no contrato de empreitada inicial.

Mas, se se considerar o preço base (€ 7 830 884,25), que é o valor que o dono da obra previa despende quando lançou o concurso, então o valor da obra excedeu o dobro do inicialmente estimado⁴.

Além disso, para justificar o atraso na remessa para fiscalização prévia do segundo adicional ao contrato de empreitada de requalificação e ampliação da EB 2,3 Roberto Ivens (proc.º n.º

² O anexo I foi elaborado com base nos contratos submetidos a fiscalização prévia e nos adicionais remetidos ao Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, directamente pelo Governo Regional (Secretarias Regionais da Educação e Ciência e da Habitação e Equipamentos), entre 2000 e 2007 (até 30 de Novembro). Não se considerou a despesa decorrente de revisões de preços e de juros moratórios. Do anexo não constam as obras em escolas da responsabilidade das autarquias locais, dos fundos escolares e da SPRHI, SA.

³ Incluindo a construção do novo edifício, que substitui os blocos A1 e A2 cujos trabalhos foram retirados da presente empreitada (*cf.* pontos 7.3 e 7.4 e anexo I). Não se considerou o valor da revisão de preços que, nesta empreitada, atingiu € 859 881,51.

⁴ *Cfr.* proc.º de fiscalização prévia n.º 194/2001: o valor da adjudicação foi superior em 40,99% relativamente ao preço base do concurso.



018/2005), a Directora Regional da Educação informou que houve «necessidade de libertar as verbas indispensáveis ao pagamento de uma indemnização ao empreiteiro da obra de ampliação e requalificação da Escola Básica Francisco Ornelas da Câmara da Praia da Vitória, no montante de € 1 122 889,01, processadas pela DROPTT em Dezembro de 2004, despesa esta que, face à sua natureza, não estava prevista nem cativa»⁵.

Em consequência, por despacho de 18/03/2005, exarado no relatório a que se refere o n.º 1 do artigo 84.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativo ao proc.º n.º 018/2005, foi determinada a realização da presente auditoria.

2.2. Âmbito e objectivos

A acção tem por âmbito a execução do contrato de empreitada de remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara, Praia da Vitória, com os seguintes objectivos:

- a) Analisar as alterações introduzidas durante a empreitada, relacionadas, designadamente, com:
 - planeamento da obra;
 - projecto de execução;
 - circunstâncias imprevistas;
 - prazos de execução.
- b) Verificar os fundamentos da indemnização paga ao empreiteiro, bem como a legalidade do procedimento da despesa (assunção, autorização e pagamento);
- c) Avaliar as repercussões financeiras na empreitada resultantes das alterações introduzidas (trabalhos a mais, trabalhos suprimidos e indemnizações).

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.

Durante a realização da auditoria, foi efectuada uma visita ao local da obra, em Novembro de 2005, de modo a verificar *in loco* os trabalhos contemplados na presente empreitada, bem como esclarecer alguns aspectos abordados no âmbito da auditoria. Para o efeito, foi realizada uma reunião na escola, onde estiveram presentes as principais entidades intervenientes no processo, nomeadamente representantes do dono da obra, da fiscalização e do empreiteiro.

⁵ Ofício n.º S-DRE/2005/3780, de 11/03/2005, junto ao proc.º de fiscalização prévia n.º 018/2005.



4. Condicionantes e limitações

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 e principais intervenientes no processo da empreitada.

5. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da LOPTC, foram convidados a pronunciarem-se sobre o primeiro anteprojecto do relatório, a Direcção Regional das Obras Públicas e Transportes Terrestres, a Direcção Regional da Educação e a Delegação da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, bem como os eventuais responsáveis identificados nos pontos 8.1.3.3 e 10 desse anteprojecto⁶.

Responderam a SRHE⁷, a Direcção Regional da Educação⁸, bem como os responsáveis Paulo Simão Carvalho de Borba Menezes e João Paulo Carreira Mendes⁹, tendo aquele respondido juntamente com a Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, enquanto este respondeu remetendo para o mesmo documento.

As respostas estão reproduzidas, na íntegra, no Anexo IV.

Entretanto, a Delegação da Ilha Terceira da SRHE remeteu a conta final da empreitada¹⁰.

Quer os factos novos apresentados em contraditório, quer a análise da conta da empreitada, especialmente na parte relativa aos trabalhos executados nos blocos A1 e A2 da Escola, implicaram a alteração do anteprojecto do Relatório.

Face às alterações efectuadas, o anteprojecto do Relatório foi novamente submetido a contraditório.

Responderam¹¹, conjuntamente, a SRHE e os responsáveis Paulo Simão Carvalho de Borba Menezes e João Paulo Carreira Mendes.

A resposta também está reproduzida, na íntegra, no Anexo IV.

⁶ Ofício n.º 1529/06-S.T., de 04/10/2006.

⁷ Ofício de 21/11/2006, a fls. 203 a 343 do vol. III do processo (reproduzido, *infra*, sem os documentos anexos, pp. 50-85).

⁸ Ofício n.º S/DRE/2006/11934, de 18/10/2006, a fls. 200 e 201 do vol. III (reproduzido, *infra*, pp. 47-48).

⁹ Telecópia, de 21/11/2006, a fls. 202 do vol. III (reproduzido, *infra*, p. 49).

¹⁰ Ofício n.º 1995, de 13/10/2006, a fls. 2 a 199 do vol. III.

¹¹ Ofício de 13/07/2007 a fls. 587 a 676 do vol. III (reproduzido, *infra*, sem os documentos anexos, pp. 86-120).



Capítulo II

Observações da auditoria

6. Caracterização da empreitada

6.1. Caracterização da obra

A obra pode caracterizar-se como segue:

Genericamente, os trabalhos consistiam na remodelação e melhoramento dos blocos A1 e A2 (espaço que resumia as zonas de administração, sociais e de ensino no respeitante a salas de aulas da estrutura escolar, antes da presente intervenção) e do bloco G (Ginásio e Sala de Ginástica), bem como na ampliação do edifício com os blocos B, C e D e arranjos exteriores envolventes, que contêm um novo refeitório, um novo buffet, um auditório e respectivos camarins, novos espaços de convívio de alunos e professores, novos espaços administrativos e de gestão, laboratórios e outras salas adaptadas a áreas de ensino específico.

Contempla ainda uma nova envolvente de arranjos exteriores, que inclui zonas de lazer, campos polidesportivos e um enquadramento arquitecto paisagístico abrangendo todos os novos espaços projectados¹².

Para a realização da obra foi celebrado, em 27/07/2001, um contrato de empreitada, precedido de concurso público internacional¹³. O contrato foi visado pelo Tribunal de Contas em 19/09/2001 (Processo n.º 194/2001).

Posteriormente, os trabalhos de remodelação e melhoramento dos blocos A1 e A2 foram retirados da empreitada inicial. Estes blocos foram demolidos por não oferecerem condições estruturais para receber obras de beneficiação, sendo substituídos por um novo edifício objecto de outro contrato de empreitada (pontos 7.3 e 7.4).

6.2. Intervenientes e elementos essenciais do contrato

A seguir identificam-se os principais intervenientes na empreitada, bem como os elementos essenciais do contrato inicial:

Principais intervenientes na empreitada	
Dono da obra	Região Autónoma dos Açores – Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos
Projectista	José Lamas e Associados, Estudos de Planeamento e Arquitectura, Lda
Fiscalização	Gabinete 118/Norma Açores, SA
Empreiteiro	Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, SA

¹² Caracterização apresentada no estudo a que se refere o n.º 2 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, elaborado pela Consulmar-Açores.

¹³ Autorizado pela Resolução n.º 124/2000, de 17 de Agosto.



Elementos essenciais do contrato de empreitada

Valor de adjudicação	€ 11.040.836,83
Modo de retribuição	Série de preços
Prazo contratual de execução	30 meses
Data da consignação	09-10-2001
Data contratual de conclusão	09-04-2004

6.3. Cronologia

2001

Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
27			9	5	
Celebração do contrato			Consignação	<ul style="list-style-type: none"> Suspensão dos trabalhos nos blocos A1, A2 e G Prorrogação do prazo da obra (4 meses) 	

2002

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
			17								
			Apresentação, pelo empreiteiro, dos sobrecustos decorrentes da suspensão parcial dos trabalhos								

2003

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
						9		27	10		
								1.º Adicional			
								Prorrogação do prazo da obra (2 meses)			
										Prorrogação do prazo da obra (3 meses)	

2004

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro		
			16						1	21	2	22	22
			Levantamento da suspensão dos trabalhos nos blocos A1, A2 e G								2.º Adicional		
										Prorrogação do prazo da obra (5 meses)			
										Notificação ao empreiteiro da decisão de supressão dos trabalhos nos blocos A1 e A2 ¹⁴			
										Decisão de supressão dos trabalhos nos blocos A1 e A2			
											Acordo indemnizatório		

2005

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho
10	13	28	27		15
		Pagamento da indemnização		Recepção provisória	
		Recusa do visto do 2.º adicional		Novo 2.º adicional	
Prorrogação do prazo da obra (3 meses)					

¹⁴ Acrescentou-se esta referência conforme sugerido no ponto 35. da resposta da SRHE.



7. Execução física da empreitada

7.1. Plano de trabalhos

A execução da obra regista várias vicissitudes as quais se traduziram nas diversas reformulações efectuadas ao plano de trabalhos e respectivo cronograma financeiro.

O empreiteiro não apresentou o plano definitivo de trabalhos, com inobservância do disposto no n.º 2 do artigo 159.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Mas também é verdade que, cerca de um mês após a consignação ocorreu, por iniciativa do dono da obra, uma suspensão parcial dos trabalhos, designadamente os que tinham por objecto a remodelação dos edifícios existentes – corpos A1, A2 e G – e respectivos arranjos exteriores.

Isto porque o plano de trabalhos apresentado no concurso não previa a necessidade da escola continuar a funcionar enquanto decorriam os trabalhos da empreitada¹⁵.

Esta alteração teve na sua origem as situações descritas na Informação n.º 261/EBFOC, de 23/11/2004¹⁶:

...o Conselho de Gestão da Empreitada deliberou, na 1.ª Reunião realizada em 15 de Fevereiro de 2002..., ordenar o Empreiteiro para **modificar o Plano de Trabalhos e o cronograma financeiro**... propostos como documentos instrutórios do processo que conduziu à adjudicação da Empreitada.

Esta deliberação emergiu da constatação “in situ”, após o acto de Consignação da Obra, de falta de condições efectivas, capazes de viabilizarem ao Adjudicatário o cumprimento do Plano de Trabalhos a que se propôs no acto de Adjudicação, inviabilidade criada pela ocupação da estrutura escolar objecto de remodelação no âmbito da empreitada, associada à impossibilidade manifesta[da] pela DRE/Direcção da Escola, de resolverem a desocupação total daquela estrutura, de modo favorável à observância do programa proposto pelo Adjudicatário e desde logo aceite.

Refira-se que, no Plano de Trabalhos que integrou a sua proposta, o Empreiteiro propôs-se iniciar a empreitada pela “Remodelação” dos edifícios existentes e em sobreposição, executar a “Ampliação” da estrutura escolar, conforme definido e especificado no Projecto de Execução.

Ou seja, o modo como o Empreiteiro formulou a sua proposta de Plano de Trabalhos, que acabou por ser o preferido em matéria de classificação, não deixa dúvidas quanto ao pressuposto de estarem completamente devolutos, os espaços escolares a remodelar no âmbito da empreitada.

Não se tendo verificado essa condição, e como forma de não só se minimizarem os riscos de segurança para o Corpo Discente e Docente da escola mas também, os prejuízos a incorrer pelo Empreiteiro, decorrentes da convivência física “obras/actividades lectivas”, houve que modificar o Plano de Trabalhos.

¹⁵ Doravante passará a designar-se este plano de trabalhos como “plano de trabalhos inicial”.

¹⁶ A fls. 569 e ss do vol. II. Esta informação foi complementada pela informação n.º 292/DLIT, de 20/12/2004 (fls. 565 e ss. do vol. II), que propõe as condições do acordo a celebrar com o empreiteiro.



Para o efeito, o Conselho de Gestão da Empreitada instruiu o empreiteiro para formular o Plano de Trabalhos e o Cronograma Financeiro Definitivos da empreitada, de forma a serem observadas, para cumprimento estrito, duas premissas chave para a actividade escolar a saber:

- **Início dos trabalhos da empreitada pela “Ampliação e Arranjos Exteriores Envolventes”**, de maneira a situar-se a sua conclusão a 31 de Julho de 2003, altura em que se maximizariam as condições para a Direcção da Escola proceder à transferência dos equipamentos e materiais afins, das instalações existentes para as novas instalações.
- **Conclusão dos trabalhos da Empreitada pela “Remodelação e Arranjos Exteriores Envolventes”**, com início logo após à desocupação das áreas, de maneira a situar-se a conclusão destes trabalhos em 31 de Julho de 2004.

Como se depreenderá, este reajustamento do Plano de Trabalhos produziu como consequência, os seguintes resultados já expectáveis:

- Suspensão dos trabalhos da “Remodelação”...;
- Aumento do prazo contratual de 30 para 34 meses...;
- Reclamação de Sobre-Custos por parte do empreiteiro...

O auto de suspensão parcial dos trabalhos¹⁷, por seu turno, foi fundamentado na:

...falta de condições efectivas, capazes de garantirem à Firma Empreiteira o cumprimento do que se propôs no Plano de Trabalhos aquando do acto de Adjudicação, pelo facto de se ter mostrado inviável para o Dono da Obra a interrupção das actividades lectivas e consequente disponibilização das áreas para intervenção imediata.

É ainda referido no auto que:

...o prazo de duração previsto para a presente suspensão parcial é de seiscentos (600) dias, contados a partir da data do presente auto sucedendo, que por se tratar de facto não imputável à Adjudicatária, de que resultará a alteração do Plano de Trabalhos em vigor, terá a Adjudicatária o direito a ser indemnizada dos danos emergentes.

A suspensão parcial obrigou ao faseamento da empreitada. Numa primeira fase, foi planeado edificar os novos blocos B, C e D, e arranjos exteriores envolventes, sendo o funcionamento lectivo garantido pelas estruturas existentes (Blocos A1, A2 e G). Após a conclusão desta primeira fase, as instalações escolares seriam transferidas para os novos blocos, que garantiriam a continuidade do seu funcionamento, e proceder-se-ia à segunda fase da empreitada, que abrangia a intervenção nos blocos A1, A2 e G, bem como os arranjos exteriores envolventes.

Tal originou a reformulação do plano de trabalhos, passando o prazo de execução da obra de 30 para 34 meses

A suspensão parcial foi levantada em 16 de Abril de 2004¹⁸.

¹⁷ Datado de 05/11/2001, a fls. 35.

¹⁸ Cfr. Auto de levantamento da suspensão parcial dos trabalhos, a fls. 36 do vol. II.



Posteriormente foram sendo aprovados novos planos de trabalhos contemplando sucessivas prorrogações do prazo de execução da obra.

Assim, foram aprovados pelo Secretário Regional da Habitação e Equipamentos os seguintes planos de trabalhos¹⁹:

Quadro I: Planos de trabalhos

Data de aprovação	Fundamento	Prorrogação do prazo da obra	Data de conclusão da empreitada	Informação	Localização no processo (fls. do vol. II)
05/11/2001	«...falta de condições efectivas, capazes de garantirem à Firma Empreiteira o cumprimento do que se propôs no Plano de Trabalhos aquando do acto de Adjudicação, pelo facto de se ter mostrado inviável para o Dono da Obra a interrupção das actividades lectivas e consequente disponibilização das áreas para intervenção imediata.» ²⁰	4 meses	31/07/ 2004	—	35
09/07/2003	«...constatação da impossibilidade real de observância estrita do fixado no Plano de Trabalhos em vigor, devido a causas imputáveis tanto ao projecto como ao planeamento da obra...»	3 meses, para a 1.ª fase da obra (ampliação) ²¹	31/07/ 2004	265 A/EBFOC, de 20-06-2003	188
26/08/2003	«...instruções expressas dimanadas do dono da obra, visando um ajustamento da execução financeira da empreitada à disponibilidade de verbas consignadas no plano.»	2 meses, para a 1.ª fase da obra (ampliação) ²²	31/07/ 2004	295/EBFOC, de 07-08-2003	199
02/11/2004	Consequência dos despachos do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 01/10/2004 e de 29/10/2004 (exarados nas Informações n.ºs 215/EBFOC, de 14/09/2004, e 230/EBFOC, de 19/10/2004), que determinaram: — A supressão dos trabalhos referentes à remodelação dos blocos A1 e A2 e os arranjos exteriores envolventes; — A conclusão dos trabalhos nos blocos B, C, D e G e arranjos exteriores, em 31/12/2004; — A realização dos trabalhos a mais que integram o 2.º adicional; ²³	5 meses	31/12/2004	245/EBFOC, de 02/11/2004	207

¹⁹ Os despachos que aprovam as alterações do plano de trabalhos foram exarados no auto de suspensão parcial dos trabalhos e nas informações mencionadas no quadro.

²⁰ Cfr. Auto de suspensão parcial dos trabalhos, a fls. 35 do vol. II. O correspondente plano de trabalhos encontra-se a fls. 181 e ss. do vol. II.

²¹ O termo da 1.ª fase da obra passou a estar previsto para 30/10/2003, em vez de 31/07/2003, mantendo-se a data de conclusão da empreitada.

²² O termo da 1.ª fase da obra passou a estar previsto para 31/12/2003, em vez de 30/10/2003, mantendo-se a data de conclusão da empreitada.

²³ Cfr., ainda, a carta do empreiteiro com a ref.ª DO-982/RP, de 21/10/2004, a fls. 213, que submete a aprovação o novo plano de trabalhos. Refere que «a 1.ª fase foi concluída em 02/04/04 para a mudança da Escola, o ginásio foi finalizado em 14 de Setembro para o início do ano escolar, e ficou a faltar a conclusão dos trabalhos do Auditório, e revestimentos de pedras em paredes exteriores».



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

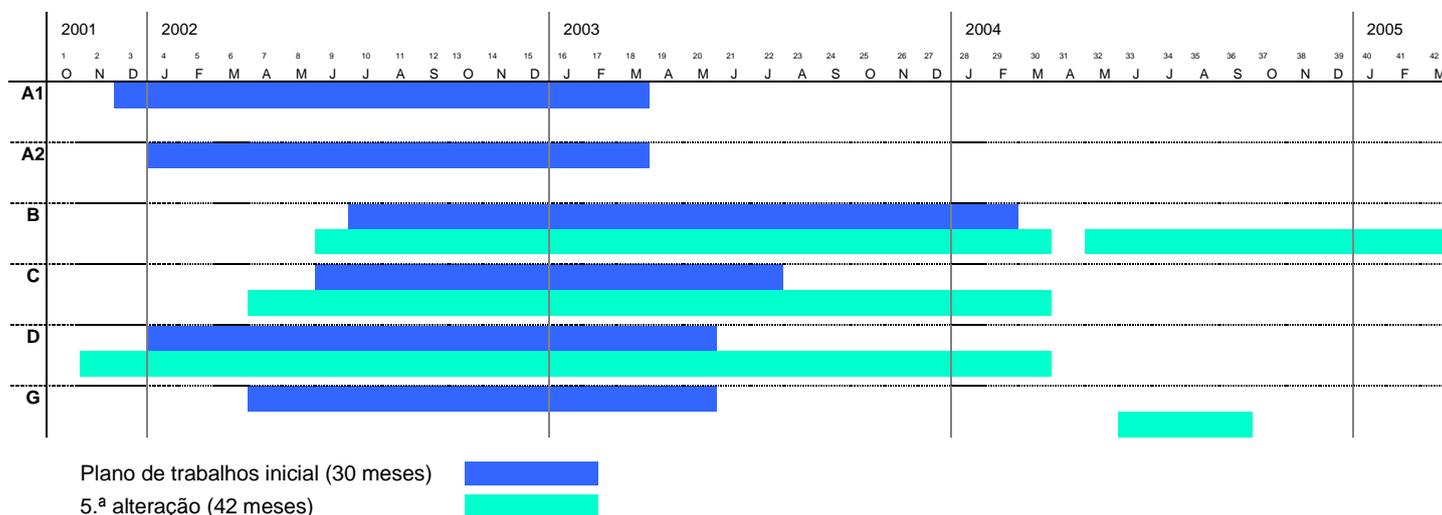
Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

Data de aprovação	Fundamento	Prorrogação do prazo da obra	Data de conclusão da empreitada	Informação	Localização no processo (fls. do vol. II)
10/01/2005	«...a Empreitada tinha como termo a data de 31 de Dezembro de 2004, altura em que se estimava estarem concluídos os trabalhos contemplados no “2.º Adicional ao Contrato de Empreitada” e os trabalhos previstos só poderiam ser executados e concluídos, na sequência lógica dos trabalhos do adicional. Porém tal planeamento não veio a ser concretizado, uma vez que até ao final de Dezembro/2004 não se obteve o necessário visto do Tribunal de Contas.»	3 meses	31/03/2005	49/EBFOC, de 05/01/2005	218

O fundamento invocado para a última prorrogação do prazo – atraso na execução dos trabalhos por, até Dezembro de 2004, não ter sido obtido o visto do Tribunal de Contas no 2.º adicional – **não se adequa ao próprio teor do 2.º adicional ao contrato** (segunda versão, uma vez que foi recusado o visto à primeira), no qual refere-se que «Os trabalhos a que alude o presente adicional foram integralmente executados no prazo de sessenta dias, tendo-se iniciado a sua execução em dois de Novembro de dois mil e quatro» (cláusula quinta)²⁴.

No gráfico seguinte é comparado o plano de trabalhos inicial com a última alteração²⁵:

Gráfico I: Plano de trabalhos inicial/5.ª alteração



As actividades respeitantes à remodelação dos blocos A1 e A2 foram suprimidas no plano de trabalhos²⁶.

²⁴ Adicional ao contrato a fls. 27 do vol. II.

²⁵ No gráfico II é feita a comparação entre o plano de trabalhos inicial e a primeira alteração e no gráfico III compara-se a primeira alteração ao plano de trabalhos com a quarta alteração.

²⁶ Sendo certo, no entanto, que no capítulo 2 – Arquitectura, mediram-se trabalhos, realizados nos blocos A1 e A2, de demolições, levantamentos e picagens (artigos 2.1.1 e 2.2.1) no valor de 19 927,89 euros.



Os trabalhos relativos à construção dos blocos B, C e D começaram mais cedo do que o inicialmente planeado, mas acabaram muito mais tarde.

A remodelação do bloco G foi feita muito mais tarde, mas em curto espaço de tempo.

O prazo de execução da empreitada, apesar da supressão dos trabalhos de remodelação dos blocos A1 e A2, atingiu os 42 meses, ultrapassando largamente o prazo de execução contratual (30 meses).



7.2. Trabalhos a mais

Foram submetidos a fiscalização prévia três adicionais ao contrato:

Quadro II: Adicionais ao contrato

Processo	Montante	Decisão	Data
117/2003	224 556,40	Visado	05/12/2003
142/2004	685 382,03	Recusado o visto	13/01/2005
047/2005	563.124,25	Visado	02/06/2005

O 1.º adicional reporta-se a trabalhos a mais relativos às seguintes situações:

- Quantidades a mais em fundações dos blocos B, C e D;
- Quantidades a mais de armaduras de iluminação do tipo I4;
- Alteração do elevador Thyssen T-60 A 5000;
- Palas e lintéis dos corredores e ensombramento de vãos;
- Comandos das janelas do ginásio;
- Caleiras da cozinha e do bufett.

Foi recusado o visto ao 2.º adicional, pela Decisão n.º 4/2005, de 13 de Janeiro de 2005, com fundamento em que, para além de trabalhos a mais relacionados com a empreitada, o adicional incluía o fornecimento do mobiliário dos laboratórios, no montante de 122.257,78 euros²⁷, fornecimento este que não fazia parte do objecto da empreitada, tal como foi configurado no projecto posto a concurso.

Este adicional foi substituído por outro, que incluía os mesmos trabalhos, excepto o mobiliário dos laboratórios, a saber:

- Quantidades a mais com vista à execução de trabalhos de arquitectura previstos no corpo G;
- Quantidades a mais no fornecimento e execução de cofragens cuidadas em elementos de betão à vista nos corpos B, C e D;
- Quantidade a mais em verniz nos rodapés;
- Tubagem de PVC para Hottes;
- Campânulas em inox;
- Alteração do sistema de descarga de águas residuais;

²⁷ Incluindo preços unitários para a mão-de-obra e estadia de três técnicos, em regime completo de pequeno-almoço, almoço, jantar e dormida.



- Palas de ensombramento e de elementos verticais de enquadramento dos vãos exteriores e interiores, em betão à vista, nos corpos B, C e D;
- Trabalhos de electricidade no ginásio;
- Acesso de emergência, de serventia à ala Norte/Noroeste do recinto escolar;
- Chuveiro de descontaminação no laboratório de química;
- Rodapé metálico sob os cacifos,
- Caleira em polímero no campo de jogos exterior;
- Pintura isolante em pavimentos térreos;
- Vãos interiores pára-chamas (alteração);
- Escada metálica exterior,
- Vão interior da secretaria;
- Alteração do vão VE;
- Transformação da biblioteca em sala de recursos educativos;
- Execução de rede de telecomunicações e informática do tipo rede estruturada;
- Substituição da caixilharia exterior em madeira por alumínio.

7.3. *Trabalhos a menos*

Com o início da intervenção nos blocos A1 e A2, aquando das primeiras demolições das alvenarias e pavimentos, houve que aferir a condição estrutural do edifício. Foi solicitado parecer ao LREC que, após a realização de ensaios de carga, concluiu que o edifício não oferecia condições estruturais para receber obras de beneficiação. Neste contexto, foi decidida²⁸ a demolição integral do edifício e a construção de um novo, com uma implantação semelhante à do edifício anterior.

A supressão dos trabalhos, decorrente da decisão de demolir o edifício existente, atinge o montante de 2.549.784,95 euros. Estes trabalhos reportam-se aos seguintes capítulos:

Quadro III: Trabalhos a menos

Capítulos	Valor
Arquitectura	1.672.603,27
Estabilidade	103.237,83
Rede de águas, esgotos e extinção de incêndios	130.224,25
Electricidade	139.196,21
Instalações de equipamentos mecânicos de AVAC	89.265,72
Segurança contra incêndio	4.737,99
Arranjos exteriores	410.519,67
Total	2.549.784,95

²⁸ Por despacho do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 01/10/2004, citado no ofício da Delegação da Ilha Terceira da SRHE, n.º 2350, de 15/10/2004, a fls. 765 do vol. II.



7.4. Ajuste directo

Abre-se aqui um parêntese para referir que, na sequência da opção pela construção de um novo edifício, em vez da reabilitação dos blocos A1 e A2, a concepção/construção desse edifício foi adjudicada²⁹, por ajuste directo, à Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, SA, pelo preço de **5.721.764,61 euros**, acrescido do IVA, com um prazo de execução de 16 meses.

A referência ao ajuste directo é feita aqui por ser relevante para o apuramento do custo global da obra, mas trata-se de um contrato de empreitada independente do que está em análise.

O contrato foi visado em 27/10/2005 (Processo n.º 76/2005), mas o recurso ao ajuste directo levou o Tribunal de Contas a recomendar que na escolha do procedimento pré-contratual nas empreitadas de obras públicas seja observado o princípio da concorrência (Decisão n.º 24/2005 – SRTCA).

O recurso ao ajuste directo **fundamentou-se na urgência na realização da obra.**

No entanto, desde o relatório do LREC a recomendar a demolição dos edifícios até à **celebração do contrato decorreu mais de um ano**, embora fosse reconhecido que grande parte do atraso no reinício dos trabalhos não foi imputável ao dono da obra, pois resultou, antes, da demora na elaboração do projecto base e das vicissitudes do processo de decisão, tendo o assunto sido submetido duas vezes ao Conselho do Governo.

A escolha do adjudicatário, por seu turno, baseou-se, segundo o dono da obra, na necessidade de optar por uma solução com um curto prazo de execução, com custos comportáveis e menores encargos decorrentes da alteração de condições, e tendo ainda presente que a adjudicatária possuía em obra o pessoal e o equipamento necessário para o seu início imediato.

Na deslocação à obra **observou-se que um dos pressupostos invocados para a escolha do adjudicatário não se verificou, pois este não possuía em obra o pessoal e o equipamento necessário para o seu início imediato.**

Sobre o assunto, a Direcção Regional da Educação esclareceu³⁰:

4. – Decorreram... 5 meses desde a recepção provisória de uma empreitada e a consignação da outra, atentas as vicissitudes conhecidas;
5. – A visita ao local da obra efectuou-se no início do mês de Novembro, antes de ocorrer a consignação;
6. – O estaleiro mantinha-se instalado e o equipamento pesado necessário, designadamente a grua, também;
7. – Por motivos que obviamente dispensam explicação, o pessoal e o equipamento ligeiro, só foram afectados à obra a partir do Auto de Consignação;
8. – Mas os meios humanos e materiais (ligeiros) seriam disponibilizados, por garantia do empreiteiro, a partir do momento que fosse comunicada à empresa adjudicatária, a concessão do visto pelo Tribunal de Contas;
9. – Efectivamente assim sucedeu.

²⁹ Através da Resolução n.º 144/2005, de 8 de Setembro.

³⁰ Offício n.º S-DRE/2006/11934, de 18/10/2006, reproduzido no Anexo V.



8. Execução financeira

8.1. Indemnização por alteração do plano de trabalhos

8.1.1. Acordo

Como se referiu, a suspensão parcial dos trabalhos originou o pagamento de uma indemnização ao empreiteiro.

Foi celebrado um Acordo escrito entre o dono da obra e o empreiteiro, em 22/12/2004, transcrito, à margem, na parte que interessa³¹.

A celebração do Acordo foi autorizada por despacho do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 21/12/2004³².

Conforme resulta do teor do Acordo, o montante da indemnização reporta-se exclusivamente aos prejuízos decorrentes da primeira alteração ao plano de trabalhos (nos termos da cláusula 1.^a, ao remeter para o considerando d)).

8.1.2. Cálculo do montante da indemnização

Os custos considerados, pelo empreiteiro, para cálculo do montante da indemnização

«basearam-se na estratégia do estaleiro apresentado aquando da fase de concurso, agora revisto, e dimensionado para os quatro meses em causa», que acrescenta³³:

Relativamente ao custo da mão-de-obra de produção, foi tido em conta, todas as actividades a serem executadas, afectada de um coeficiente ou percentagem que iria representar o

ACORDO
...
Considerando que:
...
b) No decurso da empreitada, foram concedidas ao empreiteiro prorrogações legais do prazo, uma primeira de 4 meses e uma segunda de 5 meses, fixando-se o prazo de conclusão da obra em 31 de Dezembro de 2004;.....
c) As referidas prorrogações de prazo advieram de factos relacionados com a suspensão da obra na parte referente aos trabalhos de remodelação do edifício existente e com indefinições e alterações do projecto de execução, os quais obrigaram a que o empreiteiro tivesse de alterar o respectivo plano de trabalhos, aprovado pelo dono da obra;
d) A referida suspensão dos trabalhos de remodelação e a 1. ^a prorrogação de prazo, associadas à correspondente reformulação do plano de trabalhos, levaram a que o empreiteiro formulasse um pedido de indemnização, por danos emergentes, no valor de € 993.707,09, que acrescido do IVA à taxa de 13%, totaliza o montante de € 1.122.889,01;
...
CLÁUSULA 1^a
(Reconhecimento de créditos e sua liquidação)
As partes reconhecem e aceitam a natureza e o valor dos créditos aludidos no considerando d), decorrentes do contrato da empreitada de “REMODELAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA E.B. 2,3 FRANCISCO ORNELAS DA CÂMARA – PRAIA DA VITÓRIA”, com o n.º 7/DLIT/2001, que serão pagos pela primeira outorgante, através das dotações inscritas no Capítulo 40, Programa 17, Projecto 01 – C.E. 07.01.04.
...

³¹ O texto completo do Acordo encontra-se a fls. 38 e ss. do vol. I.

³² Exarado na Informação n.º 292/DLIT/2004, de 20/12/2004, a fls.565. *Cfr.*, ainda, a Informação n.º 261/EBFOC, de 23/11/2004, a fls. 569, o parecer da fiscalização, de 20/12/2004, a fls. 576, e a carta do empreiteiro n.º DO-340/RP, de 17/04/2002, a fls. 585.

³³ Carta ref. DO-349/RP, de 17/04/2002, a fls. 79 do vol. II.



custo da mão-de-obra das referidas actividades, multiplicado pela duração pretendida, e dividida pela duração inicial...

De acordo com este critério, o empreiteiro apresentou o seguinte quadro com a síntese da distribuição dos sobrecustos, quanto à sua natureza:

RELAÇÃO DE SUB-EMPREITEIROS CONSIDERADOS	
ESPECIALIDADE	VALORES (Euros)
Mão-de-obra	774 242,75

RELAÇÃO DO ESTALEIRO CONSIDERADO	
ESPECIALIDADE	VALORES (Euros)
Equipamento	67 507,07
Instalações	2 076,20
Pessoal	114.126,57
Diversos	35.754,53

TOTAIS	993.707,09
---------------	-------------------

O quadro foi acompanhado por listagens com a discriminação de cada um dos itens.

O valor apurado pelo empreiteiro não foi contestado.

No entanto, **não consta do processo uma análise detalhada dos custos apresentados pelo empreiteiro.**

Em resposta, a SRHE considera que:

63. ... as entidades envolvidas promoveram a análise detalhada dos sobrecustos apresentados pela EDIFER, antes da respectiva aprovação. E essa análise detalhada foi promovida tanto na perspectiva factual como jurídica, que consta pormenorizadamente do processo administrativo correspondente.

Relativamente aos sobrecustos apresentados pelo empreiteiro foram emitidos os pareceres e informações descritos nos pontos 48. a 62. da resposta apresentada pela SRHE em sede de primeiro contraditório³⁴.

Porém, a fiscalização limitou-se a repetir os valores apresentados pelo empreiteiro, considerando-os correctos e aceitáveis³⁵.

Mais tarde, por proposta do Director de Serviços de Infraestruturas e Equipamentos, com a concordância do Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres, foi novamente ouvida a fiscalização por os pressupostos que serviram de base ao cálculo dos sobrecustos terem sido alterados «porquanto grande parte dos trabalhos relativos

³⁴ Cfr., *infra*, pp. 65-70.

³⁵ Cfr. telecópia n.º 63/02, de 23/04/2002, a fls. 583 do vol. II.



à intervenção no edifício existente (blocos A1 e A2) foram suprimidos do âmbito da empreitada...»³⁶.

Sobre o assunto a fiscalização refere que³⁷:

...se poderá argumentar que, dado que uma grande parte dos trabalhos que constituíam a “Remodelação” foram suprimidos da empreitada, o valor inerente à sobre estadia da mão de obra seria eventualmente inferior.

Todavia, considerando que a tomada de decisão da supressão dos trabalhos só foi notificada ao empreiteiro em 15 de Outubro de 2004, estamos perante a alegação, plenamente justificada, de que até esta decisão ter sido tomada pelo dono da Obra, foi mantida em obra toda a estrutura (Estaleiro e mão de obra) necessária à realização dos trabalhos constantes do projecto. Isto é, mais 7,5 meses em relação ao previsto no contrato inicial, ao contrário dos 4 meses que serviram de suporte ao apuramento dos sobre-custos...

Dessa forma, os sobre-custos continuariam a ser avultados e, dentro da mesma lógica que fundamentou o cálculo efectuado em Abril de 2002, consideravelmente superiores aos estimados nessa ocasião.

A fiscalização menciona, ainda, factos ocorridos posteriormente que alteraram os pressupostos base assumidos no apuramento dos sobrecustos, efectuado em Abril de 2002, designadamente as indefinições e alterações no projecto de execução, entre as quais destaca «o caso do auditório, onde o projecto de arquitectura de cena foi totalmente reformulado, o caso dos vãos exteriores, o caso do sistema de descarga de águas residuais e a supressão, com excepção de algumas demolições, dos trabalhos que constituíam a intervenção no edifício existente (instalações escolares existentes, blocos A1 e A2)», que condicionaram o normal andamento dos trabalhos. Donde, conclui a fiscalização, que «face à alteração de alguns dos pressupostos que estiveram na base do apuramento efectuado em Abril de 2002, o valor dos sobrecustos apresentados pelo empreiteiro, poderia eventualmente vir a atingir o montante total de aproximadamente 2.235.841,00 €...».

O dono da obra não reconheceu estes sobrecustos calculados pela fiscalização, nem tão pouco o empreiteiro os reclamou³⁸.

Na **segunda fase do contraditório** foram apresentados novos cálculos, feitos pelo dono da obra, que apontam para sobrecustos suportados pelo empreiteiro no valor de 1.203.645,89 euros. Mas **os cálculos apresentados pelo dono da obra baseiam-se numa situação de facto diferente, ocorrida muito depois do pedido formulado pelo empreiteiro, e, na altura, não prevista**³⁹.

³⁶ Cfr. o parecer e o despacho, de 09/12/2004, exarados no verso da informação n.º 261/EBFOC, de 23/11/2004, a fls. 572 do vol. II.

³⁷ Relatório de 20/12/2004, a fls. 576.

³⁸ Cfr. o parecer e o despacho, de 21/12/2004, exarados na informação n.º 292/DLIT, de 20/12/2004, a fls. 565.

³⁹ Sobre este assunto, mais desenvolvidamente, cfr. ponto 8.1.3.3, *infra*.



8.1.3. Fundamento da indemnização

8.1.3.1 Quanto à base legal, cabe referir que as modificações do plano de trabalhos por iniciativa do dono da obra conferem ao empreiteiro o direito a indemnização pelos danos sofridos, nos termos do n.º 1 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

8.1.3.2 No tocante ao fundamento material da indemnização, havia uma questão essencial que deveria ter ficado resolvida antes do lançamento do concurso, que era a de saber se a escola iria manter-se em funcionamento, naquelas instalações, durante as obras.

Conforme informação prestada à equipa de auditoria, na reunião referida no ponto 3., foram estudadas hipóteses de locais alternativos para instalar a escola, mas nenhuma se mostrou viável.

Apesar disso, o concurso foi lançado para a realização das obras em simultâneo, como se a escola fosse fechar.

Porém, a realidade foi outra, a escola não fechou, e houve que executar a empreitada por fases, com alteração do plano de trabalhos proposto pelo empreiteiro.

Conclui-se que o deficiente planeamento da obra lançada a concurso esteve na origem do pedido de indemnização.

8.1.3.3 Conforme foi observado, a indemnização teve por fundamento uma alteração do plano de trabalhos que, essencialmente, consistiu na antecipação do início da construção dos corpos B, C e D e no adiamento do início das obras de remodelação dos edifícios existentes (blocos A1, A2 e G), com uma prorrogação do prazo de execução da obra de 4 meses.

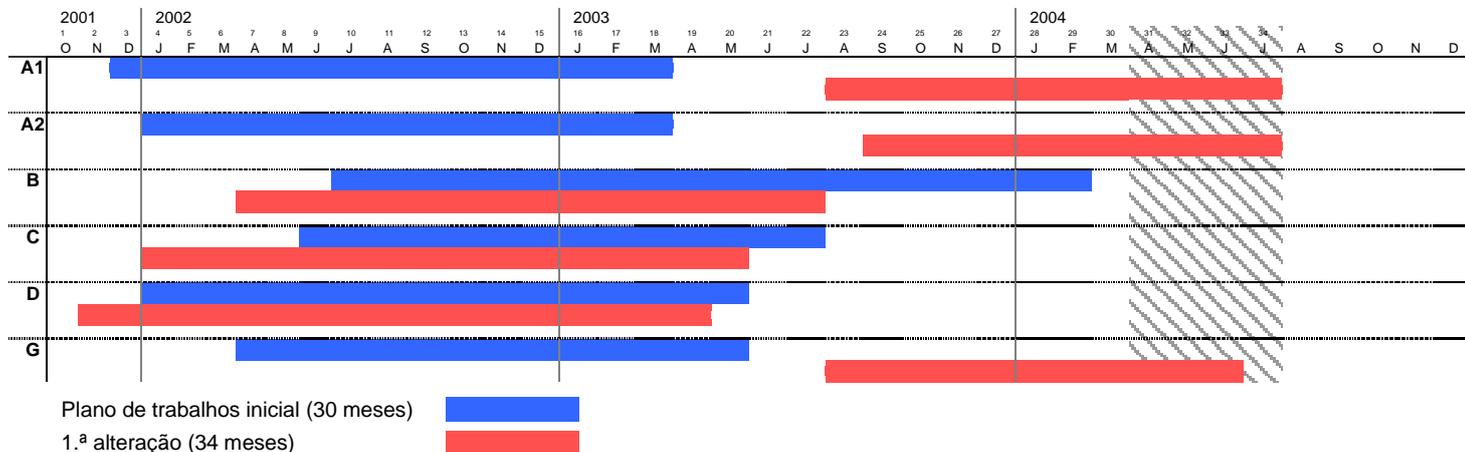
Em síntese, as diferenças entre o plano de trabalhos inicial e a primeira alteração⁴⁰, são as seguintes, representadas graficamente:

<p>Artigo 160.º</p> <p>Modificação do plano de trabalhos</p> <p>1 - O dono da obra poderá alterar, em qualquer momento, o plano de trabalhos em vigor, ficando o empreiteiro com o direito a ser indemnizado dos danos sofridos em consequência dessa alteração.</p> <p>2 - O empreiteiro pode, em qualquer momento, propor modificações ao plano de trabalhos ou apresentar outro para substituir o vigente, justificando a sua proposta, sendo a modificação ou o novo plano aceites desde que deles não resulte prejuízo para a obra ou prorrogação dos prazos de execução.</p> <p>3 - Em quaisquer situações em que, por facto não imputável ao empreiteiro e que se mostre devidamente justificado, se verifique a necessidade de o plano de trabalhos em vigor ser alterado, deverá aquele apresentar um novo plano de trabalhos e o correspondente plano de pagamento adaptado às circunstâncias, devendo o dono da obra pronunciar-se sobre eles no prazo de 22 dias.</p> <p>4 - Decorrido o prazo referido no número anterior sem que o dono da obra se pronuncie, consideram-se os planos como aceites.</p> <p><i>(Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março)</i></p>

⁴⁰ O plano de trabalhos inicial encontra-se a fls. 177 e a primeira alteração a fls. 183 do vol. II.



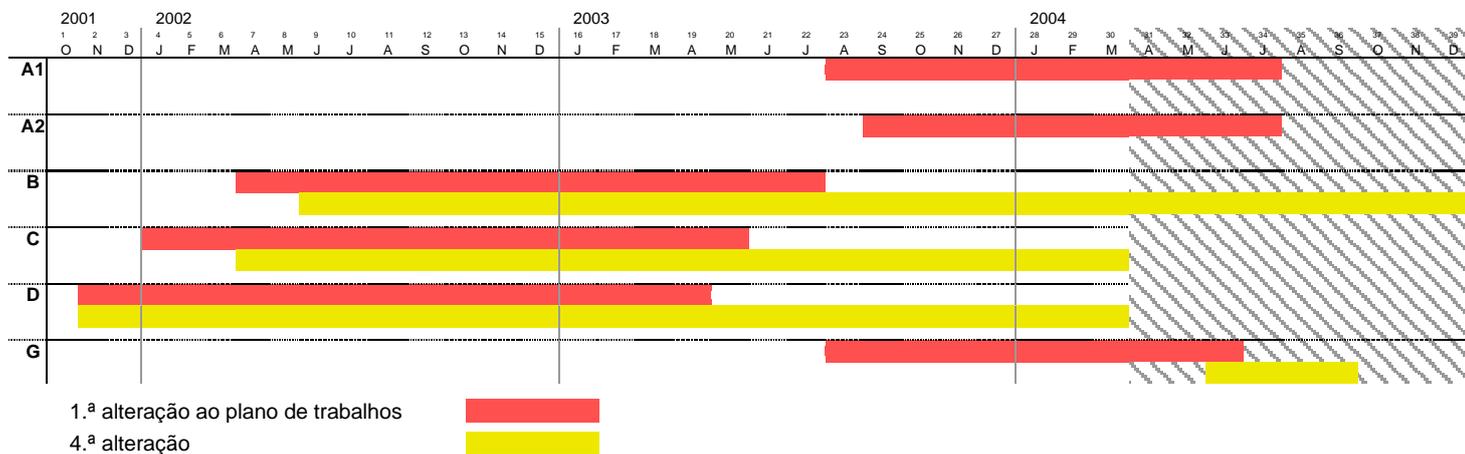
Gráfico II: Plano de trabalhos inicial/1.ª alteração



Acontece que o plano de trabalhos sofreu sucessivas alterações (*cfr.* ponto 7.1), uma das quais consistiu na supressão dos trabalhos relativos à remodelação dos blocos A1 e A2.

Quando foi celebrado o Acordo já estava em vigor a quarta alteração ao plano de trabalhos, aprovada em 02/11/2004, que apresenta as seguintes diferenças em relação à primeira alteração:

Gráfico III: 1.ª Alteração ao plano de trabalhos inicial/4.ª alteração



De acordo com a quarta alteração ao plano de trabalhos as obras de remodelação dos blocos A1 e A2 foram suprimidas.

Porém, conforme é referido na resposta ao contraditório⁴¹, e comprova-se nos autos de medição bem como na conta final da empreitada, foram realizados alguns trabalhos nos blocos A1 e A2. No capítulo 2 – Arquitectura, mediram-se trabalhos de demolições, levantamentos e picagens (artigos 2.1.1 e 2.2.1) no valor de 19 927,89 euros. Esses trabalhos foram efectuados em Maio de 2004⁴².

⁴¹ Pontos 80. a 86. da resposta da SRHE ao primeiro contraditório. *Cfr., infra*, pp. 77-78.

⁴² Auto de medição n.º 32, com as correcções efectuadas no auto n.º 37.



A construção do corpo B concluir-se-ia muito mais tarde, em Dezembro de 2004⁴³.

Os trabalhos relativos ao corpo G foram executados em prazo inferior e mais tarde do que estava previsto no plano inicial, mas ainda antes de terminados os do corpo B.

Com base nestes factos pode concluir-se que no período de Maio a Outubro de 2004:

- estavam em curso os trabalhos de construção do corpo B;
- executou-se a remodelação do corpo G (entre Junho e Setembro);
- os últimos trabalhos medidos nos blocos A1 e A2 foram realizados em Maio de 2004;
- Segundo a fiscalização⁴⁴, entre Maio e Outubro de 2004, «...o andamento da obra, nessa fase focalizada nos blocos que constituíam a “Remodelação”, foi muito limitado e constrangido, particularmente no edifício existente (blocos A1 e A2)».

Na resposta dada em sede de primeiro contraditório é dado ênfase a danos decorrentes da manutenção do estaleiro e mão-de-obra no período de Maio a Outubro de 2004:

38. ... é fundamental reter os seguintes aspectos de execução da empreitada em questão: (i) os *trabalhos de remodelação*, pelos motivos descritos, não imputáveis ao empreiteiro, foram deslocados para a parte final da empreitada, motivando a prorrogação do prazo contratual de execução por 4 (quatro) meses; (ii) tais trabalhos foram efectiva e parcialmente realizados nesse período de 4 (quatro) meses – entre Abril e Agosto de 2004 –, mas com evidente subaproveitamento de meios disponibilizados pela EDIFER, incluindo a respectiva estrutura, na medida em que nem todos os trabalhos previstos puderam avançar por força da determinação pelo dono da obra da realização de ensaios de carga – que, como se referiu, se limitaram a avaliação das condições dos blocos –; (iii) depois dessa avaliação, e numa altura em que o empreiteiro ainda se encontrava em obra, foi determinada a supressão dos restantes *trabalhos de remodelação*, por determinação tomada em 1 de Outubro de 2004 e notificada à EDIFER no dia 21 do mesmo mês e ano, com a respectiva permanência em obra até essa altura.⁴⁵

...

83. Ou seja, até à efectiva supressão dos trabalhos, a EDIFER prosseguiu com alguns *trabalhos de remodelação* planeados, com a manutenção de estrutura e de mão-de-obra contratualmente prevista, que não pôde ser reafectada nem, tão-pouco, realocada, mas com aproveitamento (muito) limitado pelo resultado dos estudos e pareceres entretanto solicitados. Mas, insiste-se, pois este aspecto é essencial no quadro do procedimento e do enquadramento do pagamento da indemnização em causa, obrigada a

⁴³ A data de conclusão do corpo B foi posteriormente fixada para Março de 2005 (5.ª alteração ao plano de trabalhos, Gráfico I)

⁴⁴ Informação n.º 6/2004, de 20/12/2004, citada no ponto 82. da resposta da SRHE em sede de contraditório, encontrando-se a fls. 576 e ss. do vol. II.

⁴⁵ No mesmo sentido, *cfr.* ponto 19. da segunda resposta ao contraditório, onde se desenvolve a última afirmação referindo que:

(iv) até à data da comunicação, a EDIFER manteve-se em obra, com os equipamentos e os meios humanos correspondentes, que deixou de aproveitar e cujo custo, no entanto, continuou a suportar.



manter toda a estrutura afectada ao estaleiro e, bem assim, a mão-de-obra. Tal situação, sublinhe-se, prolongou-se até 21 de Outubro de 2004, data em que foi notificada à EDIFER a decisão de supressão dos restantes trabalhos de remodelação, podendo esta desmobilizar os meios que, até então, tinha afectos à obra.

Este ponto foi desenvolvido na **segunda resposta** apresentada em **contraditório**⁴⁶. Aí o Serviço alega que:

47. ... a presença em obra por parte da EDIFER no período compreendido entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004 representou para a mesma um custo de € 1.401.508,52...

48. Este valor global inclui, naturalmente, o custo de mão-de-obra e de equipamentos afectos a trabalhos então em execução..., **mas, igualmente o custo de mão-de-obra e de equipamentos presentes em obra e não utilizados, por força da sua afectação aos trabalhos dos blocos A1 e A2, que não avançaram pelas razões descritas.**

...

56. ... o montante pago a título de *mão-de-obra e equipamentos* pelos vários trabalhos efectivamente realizados no período compreendido entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004 foi pois de € 197.862,63... Se se comparar esse valor com o cálculo efectuado para a totalidade de *mão-de-obra* e de *equipamento* presente em obra no mesmo período de 16 de Abril a 16 de Agosto, logo [s]e conclui que **(i) o valor pago é muito inferior ao custo da mão-de-obra e do equipamento presente [em] obra e (ii) existe uma parcela muito significativa de mão-de-obra e de equipamento que não foi paga e que corresponde, por isso, a mão-de-obra e a equipamento não utilizado, nem rentabilizado, por força da suspensão e da indefinição em torno dos trabalhos dos blocos A1 e A2.**

57. Em concreto, subtraindo esse valor encontrado ao montante total de custos suportados pela EDIFER, naquele mesmo período, de € 1.401.508,52..., alcançamos o valor de € 1.203.645,89... relativos a custos de *mão-de-obra, equipamentos* e também de *instalações*, que, por seu turno, se reconduzem aos sobrecustos suportados pela EDIFER, entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004. O valor é visivelmente mais elevado do que a indemnização paga ao empreiteiro, mas tal apenas confirma o suporte factual para o efeito e para o valor encontrado, sendo certo que importa ter em atenção que há custos de estrutura que puderam ser repartidos entre as duas parcelas.

Para comprovar os sobrecustos em causa foram apresentados planos mensais de mão-de-obra e de equipamentos, relativos aos meses de Abril a Agosto de 2004 (documentos 4 a 8), assim como cálculos de custos com pessoal (doc. 9), com equipamento (doc. 10) e com instalações (doc. 11), no período de 16 de Abril a 16 de Agosto de 2004.

De acordo com os planos de mão-de-obra e de equipamentos teria permanecido em obra, em cada dia do período de Abril a Agosto de 2004, o seguinte pessoal e equipamento:

⁴⁶ Pontos 42. a 58. e doc. 4 a 11, em anexo a essa resposta.



Quadro IV – Pessoal e equipamento presente em obra nos meses de Abril a Agosto de 2004

Mão-de-obra		Equipamento	
Homens/ dia	Designação	Máquinas/ dia	Designação
	<i>Pessoal técnico</i>	2	Retroescavadora
1	Director da obra – Eng.º Civil (a 25%)	4	Camiões basculantes
1	Adjunto do director da obra Eng.º Civil	1	Grua torre
1	Preparador/desenhador	1	Grua móvel
1	Medidor (a 50%)	1	Compressor
1	Topógrafo (a 50%)	4	Vibradores de agulha
1	Ajudante de topógrafo (a 50%)	1	Máquina de cortar varão
1	Controlador de qualidade (a 25%)	1	Máquina de dobrar varão
1	Técnico de segurança (a 25%)	2	Betoneira a gasóleo de 150 l
	<i>Pessoal administrativo</i>	1	Betoneira a gasóleo de 500 l
1	Apontador	1	Autobetoneira 2M3
1	Guarda da obra	1	Dumper hidráulico
1	Ferramenteiro/Fiel de armazém	2	Bobcat
	<i>Pessoal de produção</i>	2	Serra de mesa
1	Encarregado geral	4	Carrinha mista
3	Encarregado		Ferramental diverso
1	Arvorado		
14 a 16	Pedreiros		
5 a 7	Carpinteiros		
1 a 3	Armadores de ferro		
26 a 33	Serventes		
4	Canalizadores		
9 ou 10	Electricistas		
28 a 35	Outras especialidades		
4 a 6	Condutores/manobradores		
4	Motorista		

Fonte: Documentos 4 a 8 anexos à resposta ao segundo ante-projecto de relatório

Segundo as contas do dono da obra, a manutenção deste pessoal e equipamento em obra custou ao empreiteiro 1.401.508,52 euros, mas o trabalho efectivamente realizado e pago foi no valor de 197.862,63 euros. Por conseguinte, a diferença (1.203.645,89 euros) corresponderia a sobrecustos suportados pelo empreiteiro.

Acontece que o Acordo indemnizatório não se reporta a estes danos. Na data em que o empreiteiro pediu a indemnização⁴⁷, estes danos não eram sequer previsíveis. Em Abril de 2002 – quando foi pedida a indemnização – não se sabia que na sequência do início das demolições nos corpos A1 e A2 seria decidido reavaliar a condição estrutural dos edifícios e, até lá, suspender a remodelação, **mantendo, no entanto, em obra, durante quatro meses, mais de 100 trabalhadores e diverso equipamento praticamente sem ocupação.**

O texto do Acordo relativo à indemnização não deixa dúvida quanto aos prejuízos que estavam em causa. Na cláusula primeira foi estipulado que «As partes reconhecem e aceitam a natureza e o valor dos créditos aludidos no considerando d)...», no qual ficou expresso que «A referida suspensão dos trabalhos de remodelação e a 1.ª prorrogação de prazo, associadas à correspondente reformulação do plano de trabalhos, levaram a que o empreiteiro formulasse um pedido de indemnização, por danos emergentes, no valor de € 993.707,09...».

⁴⁷ Carta ref. DO-349/RP, de 17/04/2002, a fls. 79 do vol. II.



Por ocasião da primeira alteração ao plano de trabalhos havia uma expectativa de prejuízos decorrentes da realização da obra em duas fases, com uma prorrogação do prazo.

Na realidade o que acabou por ocorrer foi a supressão da maior parte dos trabalhos da 2.^a fase.

De acordo com a primeira alteração ao plano de trabalhos, subjacente ao pedido de indemnização, os quatro meses de prorrogação do prazo destinavam-se a finalizar as obras de remodelação dos blocos A1, A2 e G (*cf.* Gráfico II). Porém, quando foi celebrado o Acordo, já tinham sido suprimidos os trabalhos relativos aos blocos A1 e A2⁴⁸ e, no período de quatro meses em causa, estava, ao invés, em curso a construção do bloco B e o início da remodelação do bloco G (*cf.* Gráfico III).

Por conseguinte, a previsão que serviu de base ao cálculo da indemnização foi muito diferente da situação verificada.

O cálculo da indemnização tinha subjacente a prorrogação do prazo, para, durante o período de Abril a Julho de 2004, concluir os trabalhos de remodelação dos blocos A1, A2 e G.

Durante esse período a realidade verificada na obra foi bem diferente:

Período de Abril a Julho de 2004		
	Situação prevista (na data do pedido de indemnização)	Situação verificada
Blocos A1 e A2	Conclusão da remodelação (últimos quatro meses de obra).	Executaram-se apenas pequenos trabalhos de demolição nos blocos A1 e A2 (em Maio de 2004); os restantes trabalhos previstos para esses blocos foram suprimidos. Ter-se-ão mantido em obra, praticamente sem ocupação, mais de 100 trabalhadores e diverso equipamento.
Bloco B	Conclusão em Julho de 2003.	Continuavam os trabalhos de construção.
Bloco G	Conclusão da remodelação (últimos três meses de obra, que seria executada em 11 meses).	Início da remodelação, que acabou por ser executada em quatro meses.

Portanto, não se verificaram os danos que concretamente estiveram na base do Acordo indemnizatório.

Como não se prova a existência dos danos não existe base legal para o pagamento da indemnização.

A despesa é ilegal, contrariando o disposto no artigo 160.º, n.º 1, do DL 59/99, de 2 de Março, e no artigo 18.º, n.º 2, primeira parte, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro.

⁴⁸ Com excepção de pequenas demolições no valor de 13 276,38 euros.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)*

Os pagamentos indevidos⁴⁹ são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, e 65.º, n.º 1 alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A responsabilidade directa recai sobre o agente da acção (artigos 61.º, n.º 1, e 67.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

A despesa foi autorizada por despacho do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 21/12/2004, exarado na Informação n.º 292/DLIT/2004, de 20/12/2004^{50/51}, concordando com as propostas efectuadas pelo Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres e pelo Delegado da Ilha Terceira da SRHE.

Como foram ouvidos os serviços competentes e a decisão tomada foi concordante com as propostas efectuadas por estes, não se verifica um dos pressupostos da responsabilidade financeira dos membros do Governo⁵².

A responsabilidade financeira pode recair ainda nos dirigentes, bem como nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei (n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

O pagamento da indemnização e a celebração do Acordo com o empreiteiro foi proposto ao Secretário Regional da Habitação e Equipamentos por Paulo Simão Carvalho da Borba Menezes, Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres, «Tendo presente o ora informado assim como o parecer da fiscalização da obra...» em parecer, de 21/12/2004, exarado na informação n.º 292/DLIT/2004, de 20/12/2004 (a fls. 565 do vol. II).

O Delegado da Ilha Terceira da SRHE, na data dos factos, João Paulo Carreira Mendes, propôs, com base na informação da fiscalização n.º 6/2004 e na sequência da informação n.º 261/EBFOC, de 23/11/2004⁵³, o pagamento da indemnização no montante total

⁴⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção em vigor à data dos factos, «Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva».

⁵⁰ A Informação n.º 292/DLIT/2004, de 20/12/2004, encontra-se a fls. 35 do vol. I e a fls. 565 do vol. II; o parecer da fiscalização a fls. 41 do vol. I.

⁵¹ O encargo foi processado pela Delegação da Contabilidade Pública Regional de Angra do Heroísmo (autorização n.º 12995, de 30/12/2004) e pago em 28/01/2005 (fls. 25 e ss. do vol. I).

⁵² Cfr. n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e artigo 33.º do Decreto c. f. l. n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, conjugados com o artigo 58.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

⁵³ A fls. 569 e ss. Nesta informação foi analisado o pedido de indemnização apresentado pelo empreiteiro e, com base no parecer favorável da fiscalização da obra, de 23/04/2002, recomendada a obtenção de «despacho superior favorável à aprovação da “Reclamação de Sobre-Custos” apresentada pelo empreiteiro...», e «Que ao abrigo do previsto no Dec.-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, se enquadre juridicamente esta despesa, com vista à sua liquidação ao Empreiteiro até ao final do ano em curso, coincidindo com o termo oficial da Empreitada». A informação é da autoria de Isabel Dulce de Almeida Sebastião. De acordo com a resposta da SRHE, «...a única ligação funcional existente entre ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO e a SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS resulta da celebração de um contrato de prestação de serviços de consultadoria externa entre esta Secretaria Regional e a sociedade CONSULMAR – PROJECTISTAS E CONSULTORES, LD.ª, no quadro do qual esta última entidade destacou, para o projecto em causa e colaboração mais estreita com a dona de obra a Senhora ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO» (ponto 102.). Não foi remetido o mencionado contrato de prestação de serviços.



de 1 122 889,01 euros, bem como a celebração de acordo escrito onde o dono da obra «reconhece e aceita a pretensão do empreiteiro em ser indemnizado no valor acima referido, desde que o mesmo seja a título de indemnização global...» e que «O empreiteiro renuncie a todos e quaisquer outros créditos...» relacionados com a primeira e segunda prorrogações de prazo⁵⁴.

Na sua primeira resposta, a SRHE alegou que o pagamento da indemnização já tinha «sido aprovado em momento anterior – em concreto, em meados de 2002 →»⁵⁵, mas não fez prova desse facto.

Na segunda resposta foi corrigida a data e explicitado que:

33. Ou seja, já em Agosto de 2003, – em momento claramente anterior ao assumir de funções, quer por parte do Eng.º PAULO MENESES, quer por parte do Eng.º JOÃO MENDES – era claro para todos os intervenientes na empreitada o valor do montante devido a título de indemnização por sobrecustos, tendo, aliás, a sua inclusão no cronograma financeiro, e respectivo plano de facturação sido expressamente aprovada pelo dono da obra, depois de confirmada e aprovada por todas as entidades consultadas para o efeito.

Trata-se do despacho do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 26/08/2003⁵⁶, que aprova o terceiro plano de trabalhos e o correspondente cronograma financeiro, o qual inclui os encargos com a indemnização⁵⁷.

Nos pontos 67. e 99. da primeira resposta da SRHE e 34. da segunda resposta, para os quais se remete, estão descritas outras circunstâncias que podem relevar para a avaliação da culpa, a saber:

Quando os responsáveis assumiram funções já tinham ocorrido os seguintes factos:

- suspensão dos trabalhos de remodelação, o que aconteceu em meados de 2001;
- apresentação do novo plano de trabalhos (1.ª alteração) e reclamação de sobrecustos,
- levantamento da suspensão dos trabalhos de remodelação, em Abril de 2004;
- período entre Abril e Outubro de 2004 durante o qual o empreiteiro permaneceu em obra para a execução dos trabalhos de remodelação;
- decisão de supressão dos trabalhos de remodelação, em Outubro de 2004;
- aprovação do pagamento indemnizatório reclamado pelo empreiteiro.

Em conclusão, foi alegado que:

...todo o contexto de execução contratual se encontrava, pois, verificado, sem que o actual – e então recentemente empossado – Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestre[s] e, bem assim, o Delegado da Ilha Terceira da Secretaria

⁵⁴ Informação n.º 292/DLIT/2004, de 20/12/2004, a fls. 565 e ss. do vol. II.

⁵⁵ Ponto 99. alínea a).

⁵⁶ Exarado na Informação n.º 295/EBFOC, de 07/08/2003, a fls. 199 do vol. II.

⁵⁷ Cfr. pontos 27 a 32 da segunda resposta apresentada em sede de contraditório.



Regional da Habitação e Equipamentos, visados no anteprojecto a que se responde, tivessem tomado qualquer contacto com a obra em curso.⁵⁸

Face ao exposto, atendendo a que se mostra suficientemente evidenciado não haver dolo da parte dos responsáveis, que não há recomendações anteriores sobre esta mesma matéria e que é a primeira vez que se efectua um juízo de censura sobre esta prática, o **Tribunal**, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, desde já **declara relevada a responsabilidade por esta infracção financeira**.

8.2. Conta da empreitada

A conta da empreitada foi concluída em 28/04/2006, homologada por despacho do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 08/06/2006, e remetida ao Tribunal de Contas em 13/10/2006⁵⁹

Note-se que o Serviço havia informado, em 22/05/2006⁶⁰ – portanto já depois da data de conclusão da conta –, «...que pelo facto da Revisão de Preços Definitiva da empreitada só ter sido facturada pelo empreiteiro no passado mês de Março, a Fiscalização da Obra encontra-se no momento a ultimá-la».

Foram facturados os autos de medição identificados no Anexo III, com base na documentação disponibilizada⁶¹.

O n.º 1 do artigo 220.º do DL 59/99, de 2 de Março, dispõe que «Em seguida à recepção provisória, proceder-se-á, no prazo de 44 dias, à elaboração da conta da empreitada».

A recepção provisória ocorreu em 15/06/2005, mas a conta só foi aprovada cerca de um ano depois, em 08/06/2006, **pelo que não foi observado o disposto no n.º 1 do artigo 220.º do DL 59/99**.

Em resumo, foram os seguintes custos da obra de acordo com a conta final:

Quadro V – Custo da empreitada

		Valor (€)	Saldo
Contrato	<i>a</i>	11.040.836,83	
Trabalhos a menos	<i>b</i>	2.549.785,20	8.491.051,63
Trabalhos a mais	<i>c(d+e+f)</i>	787.644,18	9.278.695,81
1.º Adicional	<i>d</i>	224.556,40	
2.º Adicional	<i>e</i>	563.124,25	
Trabalhos a mais, a menos e não previstos	<i>f</i>	(-) 36,47	
Indemnização por sobrecustos	<i>g</i>	993.707,09	10.272.402,90
Revisão de preços	<i>h</i>	859.881,51	11.132.284,41

⁵⁸ Ponto 34. da resposta apresentada no âmbito do contraditório ao segundo ante-projecto de Relatório.

⁵⁹ Ofício da Delegação da ilha Terceira da SRHE n.º 1995.

⁶⁰ Ofício n.º 1124, a fls. 49 do vol. I.

⁶¹ Conta da empreitada e documentação remetida, através do ofício n.º 1040, de 24/05/2005, da SRHE – Delegação da Ilha Terceira.



Tendo presente que o novo custo da empreitada (correspondente ao preço contratual (*a*) deduzido do valor dos trabalhos suprimidos (*b*)), é de **8 491 051,63** euros, verificam-se as seguintes variações percentuais:

Quadro VI – Custo da empreitada – Desvios

		%
Trabalhos a menos	b/a	23,09
Trabalhos a mais	$c/a-b$	9,28
Indemnização por sobrecustos	$g/a-b$	11,70
Custo final	$a-b+c+g+h/a-b$	31,11

Nos autos de medição e na conta da empreitada, são mencionados trabalhos nos blocos A1 e A2 no montante de 129 326,86 euros, quando o plano de trabalhos, a partir da quarta alteração (02/11/2004), deixou de fazer referência a actividades nesses blocos, que acabaram por se demolidos.

Concretamente, no capítulo 2 – Arquitectura, mediram-se trabalhos, relativos a demolições, levantamentos e picagens (artigos 2.1.1 e 2.2.1), no valor de 13 276,38 euros. Esses trabalhos foram efectuados em Maio de 2004⁶². Além destes, foram ainda medidos outros trabalhos no montante de 116 050,48 euros. Tratam-se de actividades do capítulo 6 – Instalações eléctricas (77 923,09 euros) e do capítulo 9 – Instalações de equipamentos mecânicos de AVAC (38 127,39 euros).

Em resposta foi dada a seguinte explicação⁶³:

62. ... os corpos A1 e A2 referidos no projecto de arquitectura surgem nos projectos de instalações eléctricas e de instalações de AVAC identificados como bloco G. Por seu turno, o corpo/bloco A referido nestes dois últimos projectos, surge no projecto de arquitectura identificado como bloco D.

...

64. ...os trabalhos indicados nos capítulos 6. e 9. da conta final da empreitada... foram realizados no bloco D do projecto de arquitectura (bloco A dos projectos das instalações eléctricas e das instalações de AVAC) e não nos blocos A1 e A2 do projecto de arquitectura, sem que, posteriormente, tenham sido demolidos.

No anteprojecto do Relatório apontaram-se divergências entre os autos de medição e a conta da empreitada, que foram todas esclarecidas em contraditório⁶⁴.

⁶² Auto de medição n.º 32. O valor indicado já inclui as correcções efectuadas no auto n.º 37. Já na conta da empreitada esse valor sobe para 19 927,89 euros, mas sem justificação em autos de medição.

⁶³ Pontos 62. a 64. da segunda resposta em sede de contraditório.

⁶⁴ *Idem*, pontos 65. a 87.



Capítulo III Conclusões

9. Principais observações de auditoria

Ponto do Relatório	Observações
2. 8.2 Anexo I	A obra de remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara, Praia da Vitória, (construção dos blocos B, C e D e remodelação do bloco G) apresenta um desvio de 31,11% e a obra no seu todo, incluindo a empreitada de construção do edifício que substitui os blocos A1 e A2, apresenta um desvio de 44,86%, sem contar com a revisão de preços.
7.1	O prazo de execução da empreitada, apesar da supressão dos trabalhos de remodelação dos blocos A1 e A2, atingiu os 42 meses, ultrapassando largamente o prazo de execução contratual (30 meses).
7.1 8.1.1 8.1.2	Logo após a consignação os trabalhos foram parcialmente suspensos, na parte respeitante à remodelação dos edifícios existentes (blocos A1, A2 e G) e respectivos arranjos exteriores, para permitir que a escola continuasse a funcionar enquanto decorria a empreitada. Tal originou a reformulação do plano de trabalhos, a prorrogação do prazo de execução da obra e o pagamento de uma indemnização ao empreiteiro no montante de 993 707,09 euros, acrescido de IVA.
8.1.3.2	Esta situação teve na sua origem um deficiente planeamento, uma vez que havia uma questão essencial que deveria ter ficado resolvida antes do lançamento do concurso, mas não ficou, que era a de saber se a escola iria manter-se em funcionamento durante as obras, ou se, pelo contrário, seria transferida para outras instalações.
7.4 8.1.3.3	Os danos que concretamente estiveram na base da indemnização acabaram por não se verificar, na medida em que os trabalhos de remodelação dos blocos A1 e A2, em vez de serem realizados mais tarde, foram retirados da empreitada, por ter sido decidida a sua demolição integral e substituição por um edifício novo, pelo que o pagamento da indemnização, com esse fundamento, é ilegal.
8.1.3.3	Segundo cálculos apresentados pelo dono da obra, a manutenção em obra de mais de 100 trabalhadores e diverso equipamento, com reduzida ocupação, no período de Abril a Agosto de 2004, deu origem a sobrecustos suportados pelo empreiteiro no valor de 1.203.645,89 euros.



10. Recomendações

Face ao exposto, recomenda-se:

Recomendação	Ponto do Relatório
1.^a Maior cuidado no planeamento das obras públicas por forma a que as condições de execução correspondam às que foram postas a concurso.	8.1.3.2
2.^a O cálculo das indemnizações eventualmente devidas pelo dono da obra em consequência de modificações do plano de trabalhos deve basear-se na avaliação dos danos sofridos pelo empreiteiro, com um grau de rigor e detalhe pelo menos idêntico ao que é exigido para o pagamento do preço.	8.1.2 8.1.3.3
3.^a A conta da empreitada deve ser elaborada no prazo legalmente fixado de 44 dias após a recepção provisória.	8.2

11. Irregularidades

Irregularidade	Base legal	Ponto do Relatório
1. O empreiteiro não apresentou o plano definitivo de trabalhos	N.º 2 do artigo 159.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março	7.1
2. A conta da empreitada não foi elaborada no prazo de 44 dias após a recepção provisória.	N.º 1 do artigo 220.º do DL 59/99	8.2



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)*

12. 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 à Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, enquanto organismo auditado, e à Direcção Regional da Educação 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 Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, ao Secretário Regional da Educação e Ciência, para conhecimento, bem como aos responsáveis ouvidos em contraditório.

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

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 17 de Dezembro de 2007

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

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 05/102.04
Entidade fiscalizada:	Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos	
Sujeito(s) passivo(s):	Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	
	Sem receitas próprias ⁽²⁾	X

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽³⁾	Custo standart ⁽⁴⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial	2	€ 119,99	€ 239,98
— Na área da residência oficial	125	€ 88,29	€ 11 036,25
Emolumentos calculados			€ 11 276,23
Emolumentos mínimos ⁽⁵⁾	€ 1 633,75		
Emolumentos máximos ⁽⁶⁾	€ 16 337,50		
Emolumentos a pagar			€ 1 633,75
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁷⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 1 633,75

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) Quando a entidade fiscalizada não disponha de receitas próprias, aplicam-se os emolumentos mínimos (n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)</p> <p>(3) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(4) 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>(5) 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>(6) 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>(7) 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

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Maria Palmira Ferrão	Assessora
	Lígia Neves	Técnico Verificador Superior



ANEXO I
CONSTRUÇÕES ESCOLARES



**Construções escolares promovidas directamente pelo Governo Regional
Contratos submetidos a fiscalização prévia e respectivos adicionais
Obras com execução financeira entre 2000 e 2007⁶⁵**

Escola		Processo de Visto	Preço inicial	Alterações	Desvio (%)
Escola Primária, Tipo P3 — Lagoa	Contrato Adicionais	2032/1998	862.280,72		
		1.º 078/2000		52.173,29	
		2.º 249/2000		75.152,90	
		3.º 228/2001		277.818,76	
				405.144,95	46,99
EB 2,3 da Maia	Contrato Adicionais	318/1999	4.418.451,08		
		1.º 490/1999		488.843,94	
		2.º 168/2000		308.629,82	
		3.º 108/2001		198.979,45	
		4.º 309/2001		3.561,96	
		5.º 027/2002		361.457,66	
			1.361.472,83	30,81	
Escola Secundária da Lagoa	Contrato Adicionais	531/1999	5.818.372,90		
		1.º 170/2000		270.209,10	
		2.º 066/2001		147.345,18	
		3.º —		—	
		4.º 249/2001		168.757,05	
		5.º 289/2001		4.294,15	
		6.º 016/2002		10.527,44	
		7.º 161/2002		297.085,25	
			898.218,17	15,44	
Escola Integrada do Topo — São Jorge	Contrato Adicionais	161/2000	3.092.497,08		
		1.º 033/2002		527.079,63	
		2.º 268/2002		120.661,94	
		3.º 134/2003		40.174,43	
			687.916,00	22,24	
EB 2,3/S Padre Maurício de Freitas	Contrato Adicionais	260/2000	2.242.374,79		
		1.º 273/2001		82.822,90	
		2.º 101/2002		273.136,89	
		3.º 168/2002		64.930,33	
		4.º 012/2003		134.118,86	
			555.008,98	24,75	
EB 2,3/S Bento Rodrigues	Contrato Adicional Contrato (acesso e vedação) Adicional	114/2001	3.436.721,97		
		175/2003		313.753,32	
		031/2000		328.182,33	
		253/2001		45.136,91	
			687.072,56	19,99	

⁶⁵ O quadro foi elaborado com base nos contratos submetidos a fiscalização prévia e nos adicionais remetidos ao Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, directamente pelo Governo Regional (Secretarias Regionais da Educação e Ciência e da Habitação e Equipamentos), entre 2000 e 2007 (até 30 de Novembro). Não se considerou a despesa decorrente de revisões de preços e de juros moratórios. Do anexo não constam as obras em escolas da responsabilidade das autarquias locais, dos fundos escolares e da SPRHI, SA.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

Escola		Processo de Visto	Preço inicial	Alterações	Desvio (%)
EB 2,3 Ginetes	Contrato	150/2001	6.818.151,11		
	Adicionais	1.º 317/2001		29.430,05	
		2.º 175/2002		46.783,97	
		3.º 159/2003		378.950,77	
			455.164,79	6,68	
EB 2,3 Biscoitos	Contrato	177/2001	667.957,26		
	Adicional	202/2002		146.856,15	
				146.856,15	22,99
EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara	Contrato	194/2001	11.040.836,83		
	Adicionais	1.º 117/2003		224.556,40	
		— 142/2004 ⁶⁶		—	
		2.º 047/2005		563.124,25	
	Indemnização			993.707,09	
	Trabalhos suprimidos			- 2.549.784,95	
Ajuste directo	076/2005	5.721.764,61			
			4.953.367,40	44,86	
EB 2,3/S de Santa Cruz da Graciosa	Contrato	099/2002	3.911.109,00		
	Adicionais	— 097/2004 ⁶⁷		—	
		1.º 019/2005		234.616,10	
		2.º 164/2004		134.807,11	
		3.º 016/2005		216.905,78	
	4.º 100/2005	358.856,73			
			945.185,72	24,17	
EB 2,3 Roberto Ivens	Contrato	006/2004	6.692.731,16		
	Adicionais	1.º 106/2004		75.994,14	
		2.º 018/2005		520.768,29	
		3.º 040/2005		237.254,15	
		4.º 079/2005		169.791,95	
		5.º 134/2005		624.043,89	
	Ajuste directo	1.º 104/2005		1.311.592,00	
	Adicional	—		179.991,17	
Ajuste directo	2.º 060/2006 ⁶⁸	580.083,01			
			3.699.518,60	55,27	
EBI/S Tomás de Borba	Contrato	154/2004	18.280.800,00		
	Adicional	1.º —		927.599,89	
				927.599,89	5,07
EB 2,3/S de Santa Cruz da Graciosa (2.ª fase)	Contrato	088/2006	1.668.296,32		
	Adicional	1.º —		169.436,50	
				169.436,50	10,16
EB 1,2,3/JI Rui Galvão de Carvalho (1.ª fase)	Contrato	113/2006	2.279.080,54		
	Adicionais	1.º —		87.039,20	
		2.º —		231.488,51	
				318.527,71	13,98

⁶⁶ Foi recusado o visto a este adicional (Decisão n.º 4/2005 – SRTCA, de 13/01/2005).

⁶⁷ Foi recusado o visto (Decisão n.º 32/2004 – SRTCA, de 22 de Outubro). O adicional tinha o valor de € 339.495,11 (8.68 % do contrato inicial). Os trabalhos deste adicional constam, em parte, do adicional, designado por 1.º, objecto do processo de fiscalização prévia n.º 019/2005.

⁶⁸ O Serviço desistiu do pedido de fiscalização prévia, mas a despesa foi assumida e os trabalhos previstos no adicional estão executados (*cf.* Relatório de Auditoria n.º 16/2006 – FP/SRATC, de 24/07/2006).



ANEXO II
PLANOS DE FACTURAÇÃO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

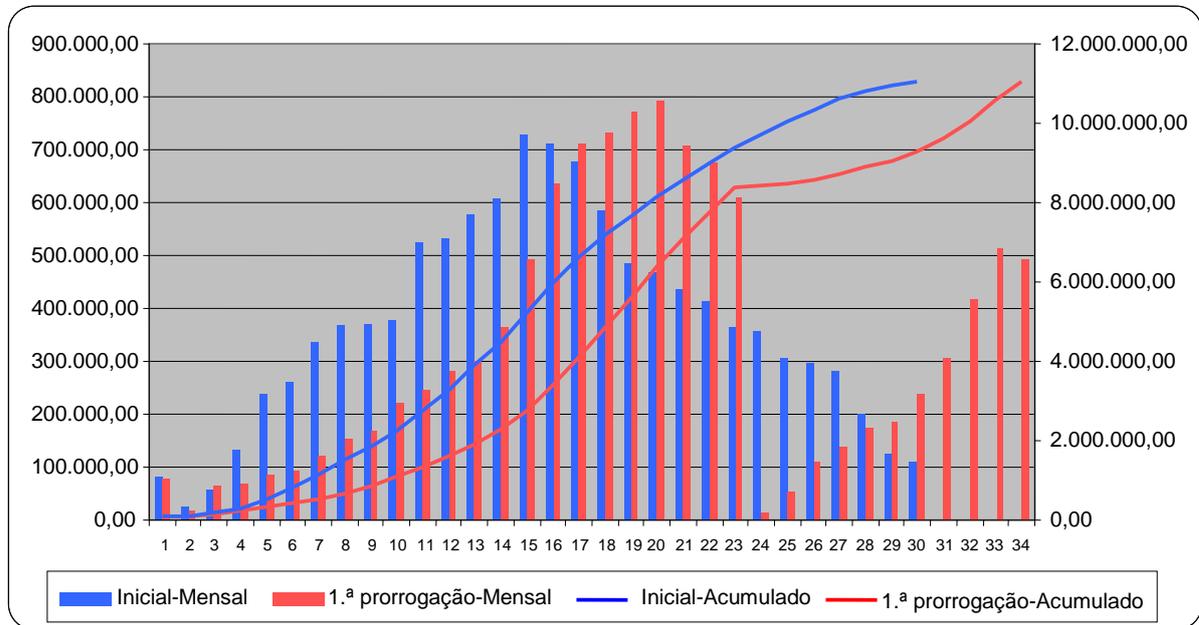
Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

Planos de facturação

			Inicial (30 meses)		1.ª prorrogação (34 meses)	
			Mensal	Acumulado	Mensal	Acumulado
2001	1	Out	81.702,19	81.702,19	80.121,53	80.121,53
	2	Nov	26.498,01	108.200,20	17.037,97	97.159,50
	3	Dez	58.516,44	166.716,64	65.182,48	162.341,98
2002	4	Jan	132.490,04	299.206,68	69.038,81	231.380,79
	5	Fev	239.586,16	538.792,84	84.292,82	315.673,61
	6	Mar	261.667,83	800.460,67	94.533,00	410.206,61
	7	Abr	335.641,44	1.136.102,11	122.755,12	532.961,73
	8	Mai	366.555,78	1.502.657,90	154.009,57	686.971,30
	9	Jun	372.076,20	1.874.734,10	169.254,25	856.225,55
	10	Jul	378.700,70	2.253.434,80	221.343,84	1.077.569,39
	11	Ago	523.335,67	2.776.770,47	246.651,96	1.324.221,35
	12	Set	531.064,25	3.307.834,72	283.013,01	1.607.234,36
	13	Out	578.539,85	3.886.374,57	299.714,74	1.906.949,10
	14	Nov	608.350,11	4.494.724,69	363.256,62	2.270.205,72
	15	Dez	727.591,15	5.222.315,83	491.194,46	2.761.400,18
2003	16	Jan	709.925,81	5.932.241,64	635.803,87	3.397.204,05
	17	Fev	676.803,30	6.609.044,94	709.863,42	4.107.067,47
	18	Mar	584.060,27	7.193.105,21	731.610,46	4.838.677,93
	19	Abr	486.900,91	7.680.006,12	772.721,85	5.611.399,78
	20	Mai	467.027,40	8.147.033,52	792.287,17	6.403.686,95
	21	Jun	435.008,97	8.582.042,49	705.712,20	7.109.399,15
	22	Jul	415.135,47	8.997.177,96	675.367,17	7.784.766,32
	23	Ago	364.347,62	9.361.525,57	609.315,98	8.394.082,30
	24	Set	355.514,95	9.717.040,52	13.597,34	8.407.679,64
	25	Out	308.039,35	10.025.079,87	53.535,78	8.461.215,42
	26	Nov	296.998,51	10.322.078,38	112.247,35	8.573.462,77
	27	Dez	283.749,51	10.605.827,89	137.634,05	8.711.096,82
2004	28	Jan	199.839,15	10.805.667,03	173.331,82	8.884.428,64
	29	Fev	123.657,37	10.929.324,41	186.543,14	9.070.971,78
	30	Mar	111.512,45	11.040.836,86	238.518,57	9.309.490,35
	31	Abr			308.334,47	9.617.824,82
	32	Mai			417.196,12	10.035.020,94
	33	Jun			513.963,61	10.548.984,55
	34	Jul			491.852,31	11.040.836,86



Gráfico II: Cronograma financeiro inicial/1.ª prorrogação





ANEXO III
AUTOS DE MEDIÇÃO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

Auto	Mês/Ano	Trabalhos previstos		Trabalhos a mais		Total
		Mensal (€)	Acumulado(€)	Mensal (€)	Acumulado(€)	
1	Out/01	80.121,53	80.121,53			80.121,53
2	Nov/01	17.037,97	97.159,50			97.159,50
3	Dez/01	65.182,48	162.341,98			162.341,98
4	Jan/02	69.038,81	231.380,79			231.380,79
5	Fev/02	84.292,82	315.673,61			315.673,61
6	Mar/02	64.362,50	380.036,11			380.036,11
7	Abr/02	40.226,67	420.262,78			420.262,78
8	Mai/02	49.630,36	469.893,14			469.893,14
9	Jun/02	133.325,49	603.218,63			603.218,63
10	Jul/02	140.079,77	743.298,40			743.298,40
11	Ago/02	171.181,25	914.479,65			914.479,65
12	Set/02	182.764,61	1.097.244,26			1.097.244,26
13	Out/02	192.423,25	1.289.667,51			1.289.667,51
14	Nov/02	189.989,96	1.479.657,47			1.479.657,47
15	Dez/02	265.472,36	1.745.129,83			1.745.129,83
16	Jan/03	126.125,72	1.871.255,55			1.871.255,55
17	Fev/03	178.946,63	2.050.202,18			2.050.202,18
18	Mar/03	219.756,13	2.269.958,31			2.269.958,31
19	Abr/03	178.999,52	2.448.957,83			2.448.957,83
20	Mai/03	391.431,74	2.840.389,57			2.840.389,57
21	Jun/03	402.612,51	3.243.002,08			3.243.002,08
22	Jul/03	253.190,49	3.496.192,57			3.496.192,57
23	Ago/03	432.658,34	3.928.850,91			3.928.850,91
24	Set/03	11.516,51	3.940.367,42			3.940.367,42
25	Out/03	13.057,65	3.953.425,07			3.953.425,07
26	Nov/03	16.489,19	3.969.914,26			3.969.914,26
27	Dez/03	16.902,48	3.986.816,74	224.556,40	224.556,40	4.211.373,14
28	Jan/04	463.521,81	4.450.338,55		224.556,40	4.674.894,95
29	Fev/04	297.201,81	4.747.540,36		224.556,40	4.972.096,76
30	Mar/04	444.039,57	5.191.579,93		224.556,40	5.416.136,33
31	Abr/04	130.216,27	5.321.796,20		224.556,40	5.546.352,60
32	Mai/04	2.403.136,68	7.724.932,88		224.556,40	7.949.489,28
33	Jun/04	196.154,22	7.921.087,10		224.556,40	8.145.643,50
34	Jul/04	243.409,66	8.164.496,76		224.556,40	8.389.053,16
35	Ago/04	99.758,12	8.264.254,88		224.556,40	8.488.811,28
36	Set/04	182.177,81	8.446.432,69		224.556,40	8.670.989,09
37	Out/04	40.928,31	8.487.361,00		224.556,40	8.711.917,40
38	Nov/04	3.690,63	8.491.051,63		224.556,40	8.715.608,03
39	Dez/04				224.556,40	8.715.608,03
40	Jan/05				224.556,40	8.715.608,03
41	Fev/05				224.556,40	8.715.608,03
42	Mar/05				224.556,40	8.715.608,03
43	Jun/05			(-) 36,47	224.519,93	8.715.571,56
44	Jul/05			563.124,25	787.644,18	9.278.695,81



ANEXO IV
CONTRADITÓRIO



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA 20 OUT. 2006

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores

ENTRADA

N.º 2638



Exmo. Senhor
Subdirector-Geral do Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, nº 34
9504-526 Ponta Delgada

A.S.T.
5
20/10/06

Reg.c/Av.R.

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Angra do Heroísmo
N.º 1530/06-S.T.	4/10/2006	N.º S-DRE/2006/11934	18-10-2006
Proc. 05/102.4		Proc. DIEE/001.06/4.25	

Assunto: AUDITORIA AO CONTRATO DE EMPREITADA DE REMODELAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA EB 2,3 FRANCISCO ORNELAS DA CÂMARA

No uso do direito previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto passamos a responder no âmbito do Processo supra identificado, nos termos seguintes:

1.º Relativamente às conclusões do Relatório – Capítulo III – nada temos a contraditar, uma vez que todos os factos e alegadas infracções e irregularidades, não dizem respeito a esta Direcção Regional.

2.º Entendemos porém que será de contraditar a afirmação constante do último parágrafo do ponto 7.4 Ajuste directo, porquanto:

1. – A recepção provisória da empreitada (1.ª fase) ocorreu a 15 de Junho de 2005;

2. – O contrato relativo à 2.ª fase (ajuste directo) foi assinado a 17 de Junho, tendo sido recusado visto por esse Tribunal, que implicou a aprovação de uma nova Resolução pelo Conselho de Governo;

3. – O novo contrato obteve visto a 27 de Outubro de 2005, tendo ocorrido a consignação da obra a 15 de Novembro;

4. – Decorreram portanto 5 meses desde a recepção provisória de uma empreitada e a consignação da outra, atentas as vicissitudes conhecidas;

5. – A visita ao local da obra efectuou-se no início do mês de Novembro, antes de ocorrer a consignação;

6. – O estaleiro mantinha-se instalado e o equipamento pesado necessário, designadamente a grua, também;

Na resposta indicar «mossa referência». Em cada ofício tratar só de um assunto

Paços da Junta Geral – Carreira dos Cavalos
9700-167 Angra do Heroísmo

Telef. 295401100
Fax 295401182

Email: dre.info@azores.gov.pt
http://srec.azores.gov.pt/dre



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

7. – Por motivos que obviamente dispensam explicação, o pessoal e o equipamento ligeiro, só foram afectados à obra a partir do Auto de Consignação;

8. – Mas os meios humanos e materiais (ligeiros) seriam disponibilizados, por garantia do empreiteiro, a partir do momento que fosse comunicada à empresa adjudicatária, a concessão do visto pelo Tribunal de Contas;

9. – Efectivamente assim sucedeu.

Em conclusão, não se aceita por não ser verdadeiro que o pressuposto invocado para a escolha do adjudicatário da empreitada, relativo aos meios materiais e humanos não se tenha verificado.

Com os melhores cumprimentos

A DIRECTORA REGIONAL

MARIA ISABEL DA CONCEIÇÃO LOPES RODRIGUES



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

21-NOV-2006 15:02 De: IROA-DLG. TERCEIRA 295214218

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores

21 NOV 2006

ENTRADA
N.º 3073

AUDITORIA A CONTRATO DE EMPREITADA
TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES
PROCESSO N.º 05/102.4

A ST
21/11/06

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
DR. JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS

João Paulo Carreira Mendes, com domicílio na Circular Interna, nº 23, 9760-452 Praia da Vitória, a quem foi dirigido o ofício nº. 1528/06, de 4 de Outubro do corrente ano, tendo tomado conhecimento do anteprojecto de relatório de auditoria ao contrato de empreitada de remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (Processo n.º 05/102.4), vem muito respeitosamente, ao abrigo do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e no prazo fixado no despacho de 30 de Outubro do corrente ano, declarar que considera que a sua pronuncia está integralmente assumida na resposta apresentada pela Secretaria Regional de Habitação e Equipamentos – Direcção Regional de Obras Públicas e Paulo Simão Carvalho de Borba Meneses e perante os esclarecimentos prestados por estas entidades, requerer a V. Ex.ª se digne ordenar a revisão do referido anteprojecto, determinando, a final, o arquivamento do mesmo e/ou a não imputação de qualquer responsabilidade, sancionatória ou reintegratória, aos visados no mesmo, por força da regularidade do procedimento em causa que levou ao pagamento da indemnização.

Angra do Heroísmo, 21 de Novembro de 2006

JOÃO PAULO CARREIRA MENDES



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço 7

23 NOV. 2006

ENTRADA

N.º 3100

AUDITORIA A CONTRATO DE EMPREITADA
(SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES)
PROCESSO N.º 05/102.4

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A SECRETARIA REGIONAL DE HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, com sede no Largo do Colégio, n.º 4, 9500-054 Ponta Delgada, e que intervém nestes autos como entidade que integra na respectiva estrutura a DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E COMUNICAÇÕES, serviço a que foi dirigido o officio n.º 1529/06, de 4 de Outubro do corrente ano, e PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, com domicílio na Rua Tavares Resende, n.º 50, 9500-246 Ponta Delgada, tendo tomado conhecimento do anteprojecto de relatório de auditoria que consta do processo *supra* identificado, vêm, muito respeitosamente, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no prazo fixado através de despacho de 24 de Outubro do corrente ano, apresentar a sua

RESPOSTA

o que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

§ 1.º

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

1. Por ofícios n.ºs 1.527/06 e 1529/06, de 4 de Outubro do corrente ano, dirigidos, por um lado, à referida DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES TERRESTRES e, por outro lado, a PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, actualmente Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas remeteu, para efeitos de exercício do direito ao contraditório, o anteprojecto de relatório de auditoria elaborado no processo *supra* identificado. Acontece, no entanto, que a DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E COMUNICAÇÕES, em termos jurídicos e organizacionais, corresponde a um serviço integrado na SECRETARIA REGIONAL DE HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, entidade que, em bom rigor, deveria ter sido notificada para o efeito.

2. Suprindo tal irregularidade formal, a referida SECRETARIA REGIONAL DE HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, tendo tomado conhecimento do anteprojecto a que se faz alusão e de maneira a evitar quaisquer delongas desnecessárias no âmbito da presente auditoria, onde se pretende um esclarecimento adequado e célere dos factos questionados pelo Tribunal de Contas, intervém, por isso, directa e espontaneamente no processo *supra* identificado, considerando, pois, como suprida a referida irregularidade.

3. Dito isto, o anteprojecto de relatório de auditoria elaborado pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas incidiu sobre a execução do contrato de empreitada de remodelação e ampliação da Escola EB 2, 3 Francisco Ornelas da Câmara, tendo sido desencadeado ao abrigo do artigo 84.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto. Atento o conteúdo desse anteprojecto, e, em especial, o que se refere a fls. 17 e seguintes, entende a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas que, com as intervenções, através do respectivo Secretário, da SECRETARIA REGIONAL DE HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS e,



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

simultaneamente, de PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, na qualidade de Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações — para além, de acordo com o que consta de fls. 26, de JOÃO PAULO CARREIRA MENDES e de ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO —, teria sido efectuado o pagamento de uma indemnização ilegal ao empreiteiro encarregado da execução dos trabalhos referidos — a EDIFER —, através da celebração de um acordo indemnizatório.

4. E tal ilegalidade decorreria, sempre na leitura que a Secção Regional dos Açores faz, do facto de alegadamente não se terem verificado “*os danos que concretamente estiveram na base do Acordo indemnizatório*”. Dito de outro modo, teria sido paga ao referido empreiteiro uma indemnização relacionada com a execução, em termos distintos dos inicialmente previstos, de trabalhos que tinham sido contratados, sem que, contudo, não se tivesse verificado qualquer prejuízo que sustentasse uma tal responsabilidade indemnizatória e que, portanto, legitimasse o pagamento de um tal valor. O ponto central do referido relatório de auditoria da Secção Regional dos Açores reside, pois, na existência de uma indemnização que supostamente não tem qualquer dano associado.

5. Uma tal linha de argumentação, transversal ao anteprojecto sobre o qual a presente pronúncia é apresentada, assentou na análise — apenas — dos seguintes meios de prova, como assumidamente se reconhece naquele mesmo documento (cfr. fls. 26), para além da “*(...) visita ao local da obra (...)*” e de uma “*(...) uma reunião na escola (...)*” (cfr. fls. 7):

- a) Informação n.º 261/EBFOC, de 23 de Novembro de 2004;
- b) Informação da fiscalização n.º 6/2004, de 20 de Dezembro de 2004;
- c) Informação n.º 292/DLIT, de 20 de Dezembro de 2004;
- d) Acordo celebrado entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, e o empreiteiro, em 22 de Dezembro de 2004;
- e) Folha de processamento n.º 39 (autorização n.º 12995, de 30 de Dezembro de 2004) e comunicação de pagamento.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

6. Ora, os identificados meios de prova (fundamentalmente de natureza documental) considerados pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas não representam ou não correspondem, naturalmente, ao processo administrativo que está subjacente ao acordo indemnizatório referido, pautado por uma análise rigorosa dos factos relevantes. São, por isso, nesta linha de raciocínio, elementos manifestamente insuficientes (i) para a reconstituição de todo o procedimento de pagamento da referida indemnização, (ii) para o apuramento e confirmação dos prejuízos identificados no decurso da obra, e, por fim, no que especialmente releva nesta sede, (iii) para a confirmação da regularidade procedimental e substantiva do pagamento indemnizatório que aqui está em causa.

7. A presente pronúncia tem por propósito, por isso, inteirar a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas de todos os elementos documentais relevantes para a apreciação do pagamento aqui em causa e que não foram tidos em atenção na elaboração do anteprojecto, de maneira a poder proferir uma decisão com pleno e integral conhecimento de todos os factos importantes e decisivos, revendo o sentido do anteprojecto sobre o qual incide a presente pronúncia. Ou seja, em poucas palavras: para confirmar, como as entidades públicas responsáveis ou visadas exaustiva e cuidadosamente confirmaram, antes da autorização para o pagamento indemnizatório em causa, a verificação dos pressupostos, de facto e de direito, exigíveis para o efeito.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

§ 2.º

DOS INTERVENIENTES E DA EXECUÇÃO
DO CONTRATO DE EMPREITADA DE REMODELAÇÃO E AMPLIAÇÃO
DA ESCOLA EB 2, 3 FRANCISCO ORNELAS DA CÂMARA

8. Antes de entrar na análise pormenorizada da questão em discussão, vale a pena antecipar à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas que, a respeito da empreitada identificada, (i) o procedimento de pagamento da indemnização em causa foi precedido — como sempre é — de uma análise rigorosa e exaustiva dos factos que lhe servem de base e dos pressupostos de direito exigidos para o efeito, (ii) esse procedimento, sobretudo no que toca ao respectivo rigor e exaustão, foi sempre determinado e, mais, imposto pelas entidades visadas pelo Tribunal de Contas, no quadro de uma responsável e conscienciosa gestão dos dinheiros públicos, através de diversos pedidos de confirmação dos vários pressupostos relevantes, e (iii) verificaram-se, no caso concreto, os pressupostos de facto e de direito para o pagamento indemnizatório que foi efectuado.

9. Dito isto, reconstituindo, do ponto de vista factual, os acontecimentos relevantes para o anteprojecto, em 27 de Julho de 2001, entre a Região Autónoma dos Açores, na qualidade de entidade adjudicante e dono da obra, e a EDIFER — CONSTRUÇÕES PIRES COELHO & FERNANDES, S.A. (EDIFER), como adjudicatária e empreiteira, foi celebrado o contrato de empreitada n.º 7/DLIT/2001, relativo à “Remodelação e ampliação da Escola EB 2, 3 Francisco Ornelas da Câmara”, pelo valor de € 11.040.836,83 (onze milhões quarenta mil oitocentos e trinta e seis euros e oitenta e três cêntimos), acrescido de Imposto sobre o Valor Acrescentado.

10. Por seu turno, a fiscalização da empreitada foi cometida ao consórcio formado pela Gabinete 118 e Norma Açores, S.A., através de contrato de prestação de serviços de “Planeamento, Coordenação e Fiscalização da Empreitada de



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

Remodelação e Ampliação da Escola E.B. 2,3 Francisco Ornelas da Câmara”, celebrado em 22 de Outubro do mesmo ano.

11. Para um eficaz acompanhamento dos trabalhos da empreitada, foi criado, ao abrigo do disposto na alínea *a)* do artigo 9.º e na alínea *b)* do artigo 10.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 33/2000/A, de 11 de Novembro, e por despacho conjunto do Secretário Regional da Educação e Cultura e do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, de 19 de Novembro de 2001 (DOC. 1), o Conselho de Gestão da Obra. Este “órgão”, criado especificamente para a empreitada em questão, reunia-se com uma periodicidade mensal e tinha as seguintes funções:

- a)* Acompanhar a execução dos trabalhos da empreitada, dando apoio aos secretários regionais da tutela;
- b)* Emitir pareceres sobre a execução dos trabalhos, propondo as medidas necessárias ao normal e regular desenvolvimento dos mesmos;
- c)* Elaborar informações e relatórios sobre a execução dos trabalhos, que se mostrassem necessários, os quais eram remetidos aos referidos secretários regionais, através das Direcções Regionais de Obras Públicas e Transportes Terrestres e da Educação.

12. Este Conselho de Gestão da Obra permitia às referidas entidades, designadamente à DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E COMUNICAÇÕES, um conhecimento pormenorizado e actual do desenvolvimento da obra em causa e de eventuais vicissitudes da mesma. A par das reuniões do Conselho de Gestão da Obra, foi assegurada a realização de reuniões de coordenação e reuniões de obra, nas quais participavam diversos elementos de todos os intervenientes na empreitada.

13. A empreitada teve inicialmente um prazo contratual de execução de 30 (trinta) meses, a contar da data do auto de consignação, o qual foi elaborado



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

a 9 de Outubro de 2001. A conclusão da empreitada estava, pois, inicialmente prevista para o dia 8 de Abril de 2004, prevendo diversas intervenções.

14. Em breves linhas, a empreitada previa duas intervenções distintas principais: por um lado, a remodelação de alguns edifícios existentes, que, na altura, constituíam o complexo escolar em utilização, denominados *trabalhos de remodelação*; por outro lado, a construções de novos edifícios, que seriam afectos à actividade escolar, denominados *trabalhos de ampliação*. Em concreto, e como foi definido nos elementos aprovados pelo dono de obra, os *trabalhos de remodelação* incidiam sobre os blocos identificados como A1, A2 e G (edifícios pré-existent), enquanto que, por seu turno, os *trabalhos de ampliação* — ou seja, os trabalhos de construção de novos edifícios — incidiam sobre os blocos B, C e D.

15. De acordo com o plano de trabalhos inicialmente aprovado, as obras da responsabilidade da EDIFER deveriam iniciar-se pelos blocos A1 e A2 — ou seja, os blocos que integravam o complexo escolar em utilização —, com a sua conclusão prevista Dezembro de 2002 (bloco A1) e Março de 2003 (bloco A2), e pelo bloco G, cujos trabalhos teriam o seu início marcado para Abril 2002 e conclusão em Maio de 2003.

16. Quanto aos *trabalhos de ampliação* nos referidos blocos B, C e D, que tinham previsto o início de trabalhos com movimentações de terras e fundações em Dezembro de 2001 (bloco D), Junho de 2002 (bloco C) e Julho de 2002 (bloco B), o plano de trabalhos inicial previa a seguinte calendarização subsequente:

- a) Bloco B, com início a Janeiro de 2003 e conclusão a Fevereiro de 2004;
- b) Bloco C, com início a Setembro de 2002 e conclusão a Julho de 2003;
- c) Bloco D, com início a Junho de 2002 e conclusão a Maio de 2003.

17. Este foi, como é do conhecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o planeamento inicial com base no qual as partes fundaram a sua decisão de celebrar o contrato de empreitada referido.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

18. Todavia, depois de consignada a empreitada e de iniciados os trabalhos de construção, realizou-se que um dos pressupostos que determinava que a empreitada se iniciasse pela remodelação dos blocos A1 e A2 — os blocos existentes —, afinal, não se verificava. Quanto a esses blocos A1 e A2, que albergavam as zonas de administração, sociais e de ensino (salas de aulas), para que tais pressupostos se verificassem, deveriam, como previsto, aquando do início dos trabalhos, encontrar-se totalmente desocupados, por forma a garantir a segurança dos discentes, docentes e demais pessoal administrativo da Escola. Mas essa situação não se verificou.

19. Com efeito, e apesar dos esforços no sentido da manutenção de tais pressupostos, para que as obras pudessem avançar nos termos e no ritmo que decorria do plano de trabalhos, a Direcção Regional de Educação e a Direcção da Escola não conseguiram efectivar a desocupação das instalações, por não terem encontrado quaisquer alternativas viáveis que permitissem assegurar o normal decurso das actividades lectivas. Tal circunstância, apenas verificada ou identificada depois da consignação e depois da mobilização de meios e demais equipamentos pela EDIFER, ou seja, dos meios essenciais para a execução dos vários trabalhos planeados e aprovados, significava, na prática, que esta última entidade não podia iniciar os trabalhos previstos. E isto justamente pela razão de um dos pressupostos necessários e essenciais para o efeito — a desocupação dos edifícios —, que se tratava, pois, de um pressuposto de segurança, não se verificar, sendo certo que, do mesmo modo, o plano de trabalhos aprovado não lhe permitia avançar com quaisquer outras actividades.

20. Ou seja, logo no início da empreitada, (i) depois da mobilização dos meios necessários à execução dos trabalhos, (ii) o empreiteiro, por facto a que era alheio, ficou impossibilitado de aproveitar esses meios e de iniciar, como se encontra previsto, a execução dos trabalhos. A desocupação de tais edifícios era, pois, um facto incontornável nessa fase da empreitada.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

21. Assim, perante a irreversibilidade do cenário que se apresentava — que, importa reconhecer, não é imputável ao empreiteiro —, foi determinada pela dona de obra — a Região Autónoma dos Açores —, a 5 de Novembro de 2001, a suspensão imediata dos *trabalhos de remodelação* (DOC. 2). Vale a pena ter presente que, à luz do artigo 186.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o dono de obra pode determinar a suspensão dos trabalhos, “(...) *sempre que circunstâncias especiais impeçam que os trabalhos sejam executados ou progridam em condições satisfatórias e, bem assim, quando o imponha o estudo de alterações a introduzir no projecto (...)*”. E essas circunstâncias especiais eram evidentes.

22. Mais do que isso, e no que se revelou inevitável, foi solicitado à EDIFER a apresentação de um novo plano de trabalhos que contemplasse as modificações de planeamento necessárias à realização da empreitada, tendo como ponto de partida a circunstância de os referidos blocos A1 e A2, ao contrário do inicialmente tinha sido previsto, se encontravam ocupados e em pleno funcionamento.

23. O novo plano de trabalhos, então apresentado em 20 de Março de 2002, deslocava os *trabalhos de remodelação* nos blocos A1, A2 e G para depois da data de conclusão dos *trabalhos de ampliação* (blocos B, C e D), cuja respectiva data de início foi, por isso, antecipada. A deslocação dos *trabalhos de remodelação* para uma fase mais tardia da empreitada implicou a prorrogação por 4 (quatro) meses do prazo de conclusão inicialmente estipulado, que passou, assim, de 8 de Abril para 8 de Agosto de 2004. Tratou-se do prazo então espectável para a execução desses mesmos trabalhos.

24. De acordo com o novo plano de trabalhos apresentado pela EDIFER, a data prevista para a conclusão dos *trabalhos de ampliação* correspondia ao dia 31 de Julho de 2003, coincidindo com o termo da suspensão parcial dos trabalhos da empreitada — que, como se sabe, nos termos do artigo 190.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, conferem ao empreiteiro o “(...) *direito a ser indemnizado dos danos emergentes (...)*”.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

25. Porém, esse prazo de 30 de Julho de 2003 acabou por ser alterado. Com efeito, tendo-se verificado atraso na conclusão dos *trabalhos de ampliação* e por forma a minorar os efeitos que se fariam sentir na transferência dos docentes, discentes e pessoal administrativo, foi determinado alargar o prazo de conclusão das referidas obras para o dia 31 de Outubro de 2003, como descrito na Informação n.º 265A/EBFOC, de 20 de Junho de 2003 (DOC. 3), prorrogando-se, assim, por 3 (três) meses, o prazo previsto na primeira alteração ao plano de trabalhos, sem que tenha havido lugar a quaisquer pagamentos adicionais.

26. Posteriormente, alterações ao projecto da obra motivaram uma nova prorrogação, desta feita por 2 (dois) meses, do prazo de conclusão das *obras de ampliação*, fixando-se como data de conclusão dessas mesmas obras o dia 12 de Dezembro de 2003. Uma vez mais, sem que tenha havido, igualmente, lugar a quaisquer pagamentos adicionais.

27. Contudo, revelou-se ainda necessário proceder a novas alterações ao projecto de obra, em especial no que respeitava à arquitectura de cena do auditório — cfr. actas das reuniões do Conselho de Gestão da Obra n.ºs 16 a 20 (DOCS. 4 a 8) —, as quais, para além de terem implicado a reformulação do projecto do auditório, motivaram, novamente, um atraso na conclusão dos *trabalhos de ampliação* e, conseqüentemente, no início dos posteriores *trabalhos de remodelação*. Assim, nesta fase de execução da empreitada, a data prevista para a conclusão dos *trabalhos de ampliação*, com excepção dos trabalhos respeitantes ao auditório, foi deslocada para o dia 2 de Abril de 2004 (cfr. ponto 1.2. do DOC. 7), data que passou a constituir referência para esse efeito.

28. Mais tarde, em Outubro de 2003, aproximando-se a data de conclusão dos *trabalhos de ampliação* e de início dos *trabalhos de remodelação*, o Conselho de Gestão da Obra solicitou às entidades responsáveis pela fiscalização da obra e à EDIFER que procedessem à reavaliação dos *trabalhos de remodelação*, solicitação vertida na acta de reunião n.º 16 do Conselho de Gestão da Obra (cfr. ponto 1.4. do DOC. 4).



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

29. No seguimento da referida solicitação, as entidades responsáveis pela fiscalização da obra comunicaram ao Conselho de Gestão da Obra que a única incerteza então existente se relacionava com a intervenção no pré-esforço das estruturas a remodelar — blocos A1 e A2 (cfr. ponto 1.3. do DOC. 8) —, a qual implicaria, antes da referida intervenção, a realização de ensaios de carga para avaliar o estado das suas estruturas, que, por motivos de segurança, apenas poderiam ser realizados depois de efectuada a transferência para as novas instalações dos docentes, discentes e pessoal administrativo. Ou seja, em Abril de 2004.

30. Antes da realização dos referidos ensaios de carga, mais precisamente em 16 de Abril de 2004, foi levantado o auto de suspensão parcial dos trabalhos da empreitada (DOC. 9), assim se dando início aos *trabalhos de remodelação* nos blocos A1, A2 e G. Tal suspensão, recorde-se, tinha sido determinada pela impossibilidade de assegurar a desocupação dos blocos A1 e A2 no momento inicial da empreitada. A EDIFER iniciou, então, os primeiros trabalhos de demolição previstos na fase de *remodelação* dos blocos A1 e A2, cuja realização não se encontrava afectada pelos ensaios de carga projectados.

31. Neste ponto, é fundamental sublinhar, para esclarecimento da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, que, ao contrário do referido a fls. 20 e 21 do anteprojecto, os trabalhos nos blocos A1 e A2 foram efectivamente iniciados e parcialmente realizados até à decisão de supressão dos restantes trabalhos que compunham a intervenção nos mencionados blocos. Os trabalhos em causa não foram simplesmente suprimidos, antes do respectivo início. Muito pelo contrário, tais trabalhos avançaram até ser tomada decisão no sentido da efectiva supressão dos mesmos.

32. Todavia, essa decisão apenas foi tomada e notificada à EDIFER em Outubro de 2004. Entre Abril e Outubro de 2004, portanto, durante um período de aproximadamente sete meses, foram executados *trabalhos de remodelação*, que, porém, o Tribunal de Contas não tomou em consideração do relatório a que se



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

responde, designadamente quando refere que “(...) não se verificaram os danos que concretamente estiveram na base do Acordo indemnizatório” (cfr. fls. 21).

33. Prosseguindo, as informações disponíveis tinham sugerido que, em sede de *fase de remodelação*, fossem realizados ensaios de carga. Aquando do momento previsto para a execução de tais ensaios — que não chegaram a ter lugar —, o Laboratório Regional de Engenharia Civil, através da respectiva avaliação e ao mesmo tempo que prosseguiam os *trabalhos de remodelação* nos blocos A1, A2 e G, concluiu que a condição estrutural dos edifícios não permitia a intervenção de *remodelação* inicialmente projectada. Refira-se, aliás, que a existência de possíveis deficiências estruturais foi, num primeiro momento, objecto de informação elaborada pela própria EDIFER, que, depois de iniciados *trabalhos de demolição* nos blocos A1 e A2, alertou o dono da obra para a sua existência, como descrito na acta de reunião n.º 23 do Conselho de Gestão da Obra, de 25 de Agosto de 2004 (DOC. 10).

34. Foi este conjunto de circunstâncias que, depois de conhecidas, levou o dono de obra a reequacionar a programação da obra. E, em função disso e dos dados posteriormente conhecidos, designadamente as conclusões alcançadas pelo Laboratório Regional de Engenharia Civil, levou a ponderar a supressão de trabalhos. É, pois, perante o cenário descrito que o dono da obra determinou, inevitavelmente, a supressão de parte dos *trabalhos de remodelação*, como aliás se refere no anteprojecto.

35. Essa determinação foi objecto de deliberação tomada a 1 de Outubro de 2004, e notificada à EDIFER no dia 21 do mesmo mês e ano, facto que aliás não decorre com suficiente clareza do gráfico reproduzido a fls. 9. Ou seja, para que dúvidas não existam, a notificação da decisão de supressão dos denominados *trabalhos de remodelação* dos referidos blocos apenas teve lugar, por força das circunstâncias concretamente vividas em obra, em Outubro desse mesmo ano, numa altura em que o auto de suspensão desses trabalhos já tinha sido objecto de levantamento em Abril de 2004, cerca de sete meses antes. Contra aquilo que



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

o anteprojecto de relatório parece sugerir, a supressão dos referidos *trabalhos de remodelação* apenas teve lugar depois de a EDIFER se encontrar em obra, para a execução dos mesmos, durante um período de aproximadamente sete meses.

36. A par da decisão de supressão parcial dos *trabalhos de remodelação*, revelou-se necessário prorrogar, por 5 (cinco) meses, o prazo de conclusão da empreitada — ou seja, até Dezembro de 2004 —, para que fossem concluídos os trabalhos nos blocos B, C, D e G, prorrogação essa justificada, como vertido na acta de reunião do Conselho de Gestão n.º 23 (cfr. cit. DOC. 10), pelo facto de o prazo estipulado “(...) *ter sido ultrapassado por razões não imputáveis ao Empreiteiro nomeadamente, indefinições do projecto quanto aos trabalhos a executar no Auditório, e compromissos assumidos pela DRE/Direcção da Escola com a comunidade que conduziram a que se transferissem para os meses de Agosto e Setembro de 2004 a conclusão dos trabalhos no Ginásio (...)*”.

37. Em jeito de conclusão, justifica-se acrescentar que, mais tarde, houve ainda a necessidade de prorrogar, por mais 3 (três) meses, o prazo de conclusão da empreitada, sendo que, a 15 de Junho de 2005, foi lavrado o auto de recepção provisória da obra.

§ 3.º

DO ACOMPANHAMENTO DA RECLAMAÇÃO DE PREJUÍZOS ASSOCIADA AOS TRABALHOS DE REMODELAÇÃO

38. Do que se deixou exposto *supra*, é fundamental reter os seguintes aspectos de execução da empreitada em questão: (i) os *trabalhos de remodelação*, pelos motivos descritos, não imputáveis ao empreiteiro, foram deslocados para a parte final da empreitada, motivando a prorrogação do prazo contratual de execução por 4 (quatro) meses; (ii) tais trabalhos foram efectiva e parcialmente realizados nesse período de 4 (quatro) meses — entre Abril e Agosto de 2004 —, mas com evidente subaproveitamento de meios disponibilizados pela EDIFER,



incluindo a respectiva estrutura, na medida em que nem todos os trabalhos previstos puderam avançar por força da determinação pelo dono de obra da realização de ensaios de carga — que, como se referiu, se limitaram a avaliação da condições dos blocos —; (iii) depois dessa avaliação, e numa altura em que o empreiteiro ainda se encontrava em obra, foi determinada a supressão dos restantes *trabalhos de remodelação*, por determinação tomada em 1 de Outubro de 2004 e notificada à EDIFER no dia 21 do mesmo mês e ano, com a respectiva permanência em obra até essa altura.

39. Ora, o reagendamento dos *trabalhos de remodelação*, com a alteração do plano de trabalhos determinada pelo dono da obra e a consequente prorrogação do prazo contratual de execução, por 4 (quatro) meses, obrigava, ao abrigo do disposto no artigo no artigo 160.º, n.º 1, do Decreto-Lei 59/99, de 2 de Março, à indemnização à EDIFER pelos danos sofridos em consequência de tal alteração. O preceito é claro nesse sentido: “(...) o dono da obra poderá alterar, em qualquer momento, o plano de trabalhos em vigor, ficando o empreiteiro com o direito a ser indemnizado dos danos sofridos em consequência dessa alteração(...)”. E esses danos efectivamente existiram e foram apurados.

40. Tendo esse preceito presente, a suspensão inicial da empreitada com a consequente “deslocação temporal” dos trabalhos foi seguida de apresentação por parte da EDIFER do quantitativo dos prejuízos associados a tal alteração. Esses tais prejuízos foram reflectidos na reclamação de sobrecustos que a EDIFER apresentou ao dono de obra, na sequência dessa mesma alteração. E, como se sabe, na base da reclamação de sobrecustos então apresentada pela EDIFER estava a necessidade de prolongar a permanência em obra do estaleiro e da mão-de-obra afecta à realização dos trabalhos contratados por mais 4 (quatro) meses do que o previsto, como consequência da alteração do plano de trabalhos inicial e da reorganização das diversas actividades.

41. Tendo presente que os factos relevantes para a empreitada e para o pagamento da indemnização em causa foram já objecto, nos pontos anteriores,



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

de identificação cuidada e pormenorizada, confiando-se que se encontre, por isso, absolutamente clara para a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas a regularidade, em termos procedimentais e substanciais, do pagamento indemnizatório efectuado à EDIFER, justifica-se, em complemento do referido anteriormente, dar a conhecer àquela entidade a preocupação permanente, das entidades envolvidas, no apuramento rigoroso, pormenorizado e intransigente dos factos subjacentes ao pagamento indemnizatório, enquanto condição para a sua efectivação.

42. E isto através da reconstituição procedimental — mais do que factual, portanto — de todos os passos que precederam o pagamento indemnizatório em causa.

43. Como referido anteriormente, uma vez iniciada a empreitada, o dono da obra suspendeu as actividades relacionadas com os *trabalhos de remodelação*, dado que, nessa altura, não se verificava um pressuposto essencial para os mesmos: a desocupação dos blocos A1 e A2. Nessa medida, foi levantado auto de suspensão, como impunha o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, contendo a identificação das respectivas causas.

44. O auto de suspensão parcial dos trabalhos é claro ao referir que: *“(…) aos cinco dias do mês de Novembro de 2001 (...), compareceram com o objectivo de proceder à suspensão parcial dos trabalhos consignados objecto do Auto lavrado em nove de Outubro do ano de dois mil e um. A parte da obra objecto da presente suspensão trata-se da «Remodelação dos Edifícios Existentes — Corpos A e G, e respectivos trabalhos exteriores». As causas que a terminaram assentam na constatação da falta de condições efectivas, capazes de garantirem à Firma Empreiteira o cumprimento do que se propôs no Plano de Trabalhos aquando do acto de Adjudicação, pelo facto de se ter mostrado inviável para o Dono da Obra a interrupção das actividades lectivas e consequente disponibilização das áreas para intervenção imediata. O prazo de duração previsto para a presente suspensão parcial é de seiscentos (600) dias, contados a partir da data do (...) auto, que por se tratar de facto não imputável à Adjudicatária, de que*



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

resultará a alteração do Plano de Trabalhos em vigor, terá a Adjudicatária o direito a ser indemnizada dos danos emergentes” (cfr. cit. DOC. 2).

45. Esta situação, como se encontra descrito na Informação n.º 130, de 29 de Abril de 2002 (DOC. 11), dirigida à Delegação da Ilha Terceira da SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS — e que não consta dos elementos em que se baseou a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para a elaboração do anteprojecto em causa —, motivou a alteração do plano de trabalhos inicial.

46. Nessa informação pode ler-se que o Conselho de Gestão da Obra, na sequência da “1.ª reunião realizada na obra no passado dia 15 de Fevereiro [de 2002], [ordenara] ao Empreiteiro [a modificação] [do] Plano de Trabalhos e [do] Cronograma Financeiro propostos como documentos instrutórios do que conduziu à adjudicação da empreitada”. Continua a mencionada Informação, explicando que tal deliberação “(...) emergiu da constatação «in situ», após o acto de Consignação da Obra, de falta de condições efectivas, capazes de viabilizarem ao Empreiteiro o cumprimento do Plano de Trabalhos a que se propôs no acto de Adjudicação, inviabilidade criada pela ocupação da estrutura escolar objecto de remodelação no âmbito da empreitada, associada à impossibilidade manifestada pela DRE/Direcção da Escola de resolverem a desocupação total daquela estrutura, de modo favorável à observância do programa proposto pelo Empreiteiro e desde logo aceite” (cfr. cit. DOC. 11).

47. É, por isso, evidente, à luz dos elementos referidos, (i) que, em fase de execução da empreitada, foram identificadas circunstâncias excepcionais e não previstas pelo empreiteiro, que impediam a execução dos trabalhos nos termos inicialmente planeados, (ii) que tal determinou, por decisão do dono de obra, a suspensão da execução dos trabalhos em curso e, por fim, (iii) que foi solicitado ao empreiteiro a elaboração de um novo plano de trabalhos.

48. Prosseguindo, em anexo à informação n.º 130, de 29 de Abril de 2002, encontram-se (i) duas cartas da EDIFER, (ii) a Informação da fiscalização n.º



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

55/02, de 21 de Março, e (iii) uma minuta de aditamento ao contrato (cfr. cit. DOC. 11), elementos documentais que importa, igualmente, tomar em devida consideração na análise do procedimento administrativo questionado pelo Tribunal de Contas.

49. Na primeira carta do empreiteiro da obra, de 20 de Março de 2002 (Ref.^a DO-230/RP), informa-se que, “(...) em seguimento à solicitação do Dono da Obra, dos custos provenientes da possibilidade, de a empreitada ser executada por fases, a ampliação estar concluída dia 31 de Julho de 2003, e a remodelação até 8 de Agosto de 2004, sendo o prazo de 34 Meses, vimos por este meio, discriminar estes custos: ESTALEIRO 219.464,34 Euros; MÃO-DE-OBRA 774.272,75 Euros; TOTAL = 993.707,09 Euros” (cfr. cit. DOC. 11). Em anexo à citada carta encontravam-se, ainda, os novos planos de trabalhos, de facturação, de equipamento e de mão-de-obra.

50. Na segunda carta da EDIFER, desta feita de 22 de Março de 2002 (Ref.^a DO-270.RP) (cfr. cit. DOC. 11), consta o *Cronograma Financeiro* actualizado, por força das modificações operadas na empreitada.

51. Por seu turno, a Informação n.º 55/02, de 21 de Março, elaborada pelas entidades responsáveis pela fiscalização da obra e dirigida à Delegação da Ilha Terceira da Secretaria Regional de Habitação e Equipamentos, capeou o envio daqueles documentos ao dono da obra, referindo, ainda, que tinha sido solicitado à EDIFER a apresentação de “(...) *justificação detalhada do sobrecusto encontrado, a fim de poder ser devidamente apreciado*” (cfr. cit. DOC. 11). E isto porque, desde início, houve a preocupação de apurar, com rigor, as reais consequências, em termos financeiros, da alteração do pressuposto do plano de trabalhos e da respectiva reformulação e, em especial, a correcção dos prejuízos invocados pela EDIFER, ao contrário do que, a fls. 18, do anteprojecto, se parece sugerir.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

52. Com base nos elementos *supra* referidos, a Informação n.º 130, de 9 de Abril de 2002, referindo que o "(...) reajustamento do Plano de Trabalhos produziu, como consequência, os seguintes resultantes já expectáveis: Aumento do prazo contratual de 30 para 34 meses; Reclamação de sobrecustos por parte do Empreiteiro (...)" (cfr. cit. DOC. 11) —, recomendava, no seu ponto 3., que se diligenciasse no sentido de obter os seguintes dados ou elementos:

- a) "3.1 — A Aprovação do «Plano de Trabalhos» e do «Cronograma Financeiro» definitivos para a empreitada, propostos pelo Empreiteiro em 22 de Março de 2002";
- b) "3.2 — A celebração de um «Aditamento ao Contrato n.º 7/DLIT/2001», cuja minuta se anexa, para alteração das Cláusulas Primeira, Segunda e Terceira do Contrato inicial, no que se refere aos documentos que instruem o Contrato, à repartição de encargos por anos económicos, respeitantes ao Plano de Pagamentos da Empreitada e, ainda, no que concerne ao prazo fixado para execução da empreitada";
- c) "3.3 — O tratamento dos sobrecustos, após a sua aceitação e aprovação, no âmbito de um Adicional ao Contrato cuja eficácia se estima que venha a iniciar-se, por razões óbvias, não antes dos 30 (trinta) meses, contados após a data da Consignação da Empreitada" (cfr. cit. DOC. 11).

53. Por despacho de 24 de Abril de 2002, do então Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações — cargo que, na altura, ainda não era ocupado por PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES —, exarado sobre a referida Informação n.º 130 (cfr. cit. DOC. 11), a mesma foi remetida ao Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, a fim de ser emitido parecer. Novamente, pretendia-se apurar com rigor, para além do enquadramento factual a que se fez alusão, o enquadramento jurídico da mesma situação, para que dúvidas não existissem a respeito da conformidade do procedimento administrativo em causa.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

54. A recomendação feita no ponto 3.3. da Informação n.º 130, de 9 de Abril de 2002, originou, por seu turno, a Informação n.º 153, de 6 de Maio de 2002 (DOC. 12), a qual, em anexo, juntava os seguintes elementos: (i) carta da EDIFER, de 17 de Abril de 2002 (Ref.ª DO-340/RP); e (ii) a Informação n.º 63/02, de 23 de Abril, elaborada pelas entidades responsáveis pela fiscalização da obra (cfr. cit. DOC. 12).

55. A carta remetida pela EDIFER, de 17 de Abril de 2002 (cfr. cit. DOC. 12), apresentava, como havia sido solicitado na Informação n.º 55/02, de 21 de Março, a devida discriminação dos sobrecustos anteriormente apresentados. E apresentava tal explicação adicional nos seguintes termos:

- a) *“(…) os nossos custos basearam-se na estratégia do estaleiro apresentado aquando da fase de concurso, agora revisto, e dimensionado para os quatro meses em causa. Os valores estão em anexo, dividido por Equipamento, Instalações, Pessoal afecto ao estaleiro e Diversos”;*
- b) *“Relativamente ao custo da mão-de-obra de produção, foi tido em conta, todas as actividades a serem executadas, afectada de um coeficiente ou percentagem que iria representar o custo de mão-de-obra das referidas actividades, multiplicado pela duração pretendida, e dividida pela duração inicial da Empreitada (…)” (cfr. cit. DOC. 12).*

56. Com base nessa missiva, a Informação n.º 63/02, de 23 de Abril, por seu turno, comunicava à delegação da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos que a EDIFER tinha apresentado *“(…) a justificação detalhada dos sobrecustos da empreitada (…), pelo facto da obra ter de ser executada num prazo de 34 meses e em duas fases distintas, conforme foi decidido na 1.ª Reunião do Conselho de Gestão”,* sublinhando que *“o critério adoptado pelo adjudicatário na determinação desses valores, foi o da proporcionalidade dos trabalhos a executar e o «tempo», em que terão de ser executados”* (cfr. cit. DOC. 12). Com efeito, descrevia a citada Informação que, quanto *“às despesas do estaleiro, o adjudicatário chegou aos seguintes valores: Equipamento 67.507,04 €; Instalações 2.076,20 €; Pessoal 114.126,57*



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

€; Diversos 35.754,53 €; Total 219.464,34 €". Já no que respeita às despesas com a sobre-estadia de mão-de-obra a EDIFER indicou o valor de € 774.242,75.

57. A Informação n.º 153, de 6 de Maio de 2002, da responsabilidade de ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO, também referida no anteprojecto a que se responde, depois de analisar os elementos *supra* indicados, propôs a aprovação dos sobrecustos apresentados, concordando com o critério utilizado e os valores alcançados pela EDIFER.

58. Subsequentemente, por despacho do então Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, de 3 de Junho de 2002 (cfr. cit. DOC. 12), a Informação n.º 153, tal como havia sucedido com a Informação n.º 130, de 9 de Abril de 2002, foi remetida ao Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo. E isto a fim de ser novamente emitido parecer sobre a regularidade e correcção, em termos jurídicos, do enquadramento subjacente a tal informação.

59. O Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo veio a emitir o solicitado parecer através da Informação n.º 122 JL/SAJNP, de 28 de Agosto de 2002 (DOC. 13), onde, depois de analisar as recomendações propostas na Informação n.º 130, de 9 de Abril de 2002, começou por referir que, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, "(...) o dono da obra poderá alterar, em qualquer momento, o plano de trabalhos em vigor, ficando o empreiteiro com o direito a ser indemnizado dos danos sofridos em consequência dessa alteração", salientando, ainda, que "(...) o n.º 3 desse mesmo artigo estipula que (...) «em quaisquer situações em que, por facto não imputável ao empreiteiro e que se mostre devidamente justificado, se verifique a necessidade de o plano de trabalhos em vigor ser alterado, deverá aquele apresentar um novo plano de trabalhos e o correspondente plano de pagamentos adaptado às circunstâncias» (cfr. cit. DOC. 13). O parecer emitido por aqueles serviços acrescenta, no que releva para a presente resposta, "(...) existir fundamento legal para os ditos «Planos de Trabalhos» e do «Cronograma Financeiro» serem expressamente aceites", tendo em



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

conta o enquadramento factual “e (...) os fundamentos alegados na Informação [n.º 130]” (cfr. cit. DOC. 13).

60. Quanto ao montante reclamado pelo empreiteiro da obra a título de sobrecustos, entendeu o Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo que deveria “(...) ser realizado um estudo por entidade externa e independente, com vista a fiscalizar-se o valor apontado (...)”, referindo que, “no caso em apreço, o dito estudo realizado pela Fiscalização (Gabinete 118-Centro de Estudos e Projectos e Norma Açores) pronunciou-se pela aceitação do valor dos sobrecustos” (cfr. cit. DOC. 13).

61. Nesta altura, pois, os dados disponíveis na DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E COMUNICAÇÕES eram os seguintes: (i) confirmação, por parte da fiscalização da verificação de circunstâncias anómalas em fase de execução da empreitada; (ii) existência de um auto de suspensão dos trabalhos e alteração do plano de trabalhos inicialmente aprovado; (iii) reclamação por parte da EDIFER quanto à existência de sobrecustos, sendo que a quantificação dos mesmos recebeu a concordância expressa da fiscalização; (iv) existência de parecer favorável, no ponto de vista jurídico, em função dos factos conhecidos, quanto ao enquadramento da pretensão indemnizatória da EDIFER.

62. O parecer do Serviço de Apoio Jurídico e Notariado Privativo, vertido na Informação n.º 122 JL/SAJNP, de 28 de Agosto de 2002, mereceu, pois, a concordância do Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, por despacho exarado na própria informação, de 4 de Setembro de 2002 (cfr. cit. DOC. 13).

63. Vale todo o exposto por dizer que, diferentemente do afirmado a fls. 18 do anteprojecto, as entidades envolvidas promoveram a análise detalhada dos sobrecustos apresentados pela EDIFER, antes da respectiva aprovação. E essa análise detalhada foi promovida tanto na perspectiva factual como jurídica, que consta pormenorizadamente do processo administrativo correspondente.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

64. Do que se vem dizendo, resulta também que, em 4 de Setembro de 2002, ou seja, em data claramente anterior à das várias informações indicadas no anteprojecto a que se responde — todas de 2004 —, os motivos que estiveram na base da modificação do plano de trabalhos inicial e no reconhecimento do direito à indemnização da EDIFER foram exaustivamente escalpelizados, tendo as devidas consequências sido apuradas e consideradas:

a) Por um lado, a impossibilidade de desocupar os blocos A1 e A2 — que estava inicialmente prevista — não permitiu o início dos trabalhos no ritmo e com a sequência constante do plano de trabalhos em vigor, tendo determinado a modificação do mesmo;

b) Por outro lado, a solução então encontrada deslocou o início dos trabalhos de remodelação dos blocos A1 e A2 para o final do prazo contratual de 30 (trinta) meses da empreitada, sendo que, para o efeito, tal alteração implicava a prorrogação daquele prazo contratual pelo período de 4 (quatro) meses, nos quais seriam executados os referidos trabalhos de remodelação.

65. Estes eram os dados conhecidos em finais de 2002, no ano em que as circunstâncias anómalas se iniciaram e em que foram impostas alterações com reflexo na calendarização dos trabalhos previstos.

66. Nesta altura, tudo se passava sem que o actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, tivesse ainda tomado posse nesse cargo. Com efeito, o actual director, referenciado nas informações mais recentes e a quem são apontadas possíveis responsabilidades na auditoria em curso, apenas assumiu tais funções a partir de 1 de Dezembro de 2004, em conformidade com o despacho conjunto da Presidência do Governo e da referida SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS n.º 1060/2004, de 30 de Novembro (DOC. 14).

67. Tendo em conta a data de nomeação indicada, logo se percebe que o actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

Comunicações, decorridos apenas 6 (seis) dias — menos de uma semana, pois —, após a sua nomeação, tomou conhecimento do processo relativo à empreitada de remodelação e ampliação da Escola EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara e das suas vicissitudes anteriores. E tomou contacto com esta questão, numa altura em que...

a) ...já tinha sido determinada a suspensão dos *trabalhos de remodelação*, o que aconteceu em meados de 2001;

b) ...já tinha sido apresentado novo plano de trabalhos e reclamação por sobrecustos decorrentes das alterações introduzidas, o que veio a acontecer em meados de 2002;

c) ...já tinha sido levantado o auto de suspensão referido na alínea a), o que, como se sabe, teve lugar em Abril de 2004;

d) ...já tinha decorrido o período entre Abril e Outubro de 2004, durante o qual a EDIFER permaneceu em obra para a execução de *trabalhos de remodelação*, nas condições referidas;

e) ...já tinha sido tomada e comunicada à EDIFER a decisão de supressão de trabalhos de remodelação, o que teve lugar em Outubro de 2004;

f) ...já tinha sido aprovado o pagamento indemnizatório inicialmente reclamado pela EDIFER, após pronúncias favoráveis dos serviços responsáveis em termos factuais e jurídicos;

g) ...ou seja, todo o contexto de execução contratual se encontrava, pois, verificado, sem que o actual — e então recentemente empossado — Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestre e Comunicações, visado no anteprojecto a que se responde, tivesse tomado qualquer contacto com a obra em curso.

68. Com efeito, o primeiro contacto do actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações com a empreitada em causa ocorreu aquando da necessidade de analisar e ponderar a anterior Informação n.º 261/EBFOC, de 23 de Novembro de 2004, identificada no anteprojecto a que se responde, a qual, conforme descrito no seu ponto 1., tinha por objectivo “(...) *apresentar e propor para renovação, a aprovação superior dos sobrecustos reclamados*”



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

pelo Empreiteiro, resultantes da alteração do planeamento da Obra e do conseqüente acréscimo do prazo contratual, logo após a Consignação da Empreitada”, explicando ainda que, “(...) por imperativos inerentes à indisponibilidade de verbas no cabimento orçamental da Acção, não foi possível liquidar oportunamente a citada despesa, pelo que agora se solicita a respectiva autorização”.

69. Ou seja, para contextualizar a situação, nessa altura, apesar de já ter sido aprovado o pagamento indemnizatório reclamado, a circunstância de não existir verba para o efeito tinha protelado a materialização da mesma, tendo, por isso, a responsabilidade pela mesma transitado para o mandato do actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações. E foi justamente a aprovação desse pagamento que foi solicitado através da informação referida no ponto anterior.

70. A referida Informação n.º 261/EBFOC foi dirigida ao delegado da Ilha Terceira da SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, o qual, por despacho de 24 de Novembro de 2004, exarado sob a mesma, a remeteu ao Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, sugerindo que este a sujeitasse a “(...) parecer jurídico a fim de o habilitar à emissão de parecer”.

71. Novamente, portanto, apesar de toda a tramitação procedimental que se descreveu, que já inclui confirmações factuais e jurídicas detalhadas, o actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, com o propósito de nova confirmação dos pressupostos em causa, remeteu, em 7 de Dezembro do mesmo ano, a referida Informação n.º 261/EBFOC à Direcção de Serviços de Infra-Estruturas e Equipamentos, “(...) para análise urgente (...)”. E isto porque, apesar da tramitação procedimental anterior, justificava-se a reapreciação, com o mesmo rigor, da questão.

72. Nesse dia, através de informação exarada sobre o a Informação n.º 261/EBFOC, a Direcção de Serviços de Infra-Estruturas e Equipamentos referiu



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

que, “(...) *na generalidade, [concordava] (...) com a informação*”, mas não deixou de sublinhar, no que igualmente releva para a presente resposta, que, “(...) *no entanto, como alguns dos pressupostos que constituíram a base de cálculo destes sobrecustos decorrentes do faseamento e do prolongamento do estaleiro da empreitada em mais quatro meses, foram alterados, porquanto grande parte dos trabalhos relativos à intervenção no edifício existente (blocos A1 e A2), foram suprimidos do âmbito da empreitada, por despacho de S. Ex.^a o Sr. Secretário Regional da Habitação e Equipamentos, datado de 1/10/2004 e exarado sobre a informação n.º 215 EB/FOC de 04.09.14, afigura-se-nos que, antes de qualquer tomada de decisão sobre esta matéria, a Fiscalização deverá elaborar nova informação/parecer de enquadramento técnico /jurídico*”.

73. A circunstância a que o Tribunal de Contas se refere no anteprojecto de relatório — a supressão de alguns trabalhos — não é, pois, estranha para a Região Autónoma dos Açores, tendo logo então sido identificada e dado origem à reacção procedimental que se impunha. E essa reacção foi determinada, de imediato, pelo actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES. Com efeito, perante as dúvidas suscitadas na informação referida, o mencionado director regional, por despacho de 9 de Dezembro de 2004, determinou, de imediato, a emissão de novo parecer/informação por parte da fiscalização da obra, justamente para apurar se se justificava, ou não, o pagamento da indemnização em causa.

74. Ou seja, para confirmar se se verificavam, ou não, os pressupostos de pagamento da indemnização em causa, o que equivale a dizer o dano a que a EDIFER se referia na reclamação apresentada. E tal confirmação (ou infirmação) apenas poderia provir da fiscalização da obra, entidade que tinha acompanhado no terreno a execução da empreitada. Nesse contexto, o Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações oficiou aquela entidade.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

75. Isto é o mesmo que dizer que, à semelhança do que sucedeu logo de início, o pagamento da indemnização aqui em causa à EDIFER foi precedido de pormenorizada e de exaustiva avaliação dos pressupostos de facto e de direito legalmente exigidos, designadamente por determinação do actual Director Regional de Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações, que apenas muito recentemente tinha tomado posse nessa função.

§ 4.º

DA MANUTENÇÃO/VERIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS QUE ESTIVERAM NA
BASE DA PRÉVIA APROVAÇÃO DO MONTANTE INDEMNIZATÓRIO

76. Assim, em 20 de Dezembro de 2004, através da Informação n.º 6/2004, as entidades responsáveis pela fiscalização da obra, depois de oficiadas para o efeito, pronunciaram-se quanto ao teor da Informação n.º 261/EBFOC,...

a) ...confirmando, por um lado, a ocorrência de factos que alteravam os dados conhecidos aquando da análise inicial, em Abril de 2002, do cálculo dos sobrecustos reclamados pela EDIFER (cfr. Informação n.º 63/02, de 23 de Abril — DOC. 12); e

b) ...confirmando, por outro lado, e não obstante a referida alteração, a manutenção dos pressupostos que se encontravam na base da indemnização a atribuir à EDIFER.

77. Com efeito, e ao contrário do que se refere no anteprojecto a que se responde, as alterações que se verificaram ao longo da execução da obra não eximiram o dono de obra da obrigação de indemnizar a EDIFER, resultante da primeira alteração ao plano de trabalhos, por força da manutenção efectiva em obra durante o período de tempo inicialmente previsto — aliás, e em bom rigor, por período de tempo superior ao inicialmente previsto — e por referência aos trabalhos que acabaram por ser suprimidos, como, pela análise da referida Informação n.º 6/2004, na qual se baseou a Informação n.º 292/CLIT/2004, de 20 de Dezembro, se passa a explicar.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

78. Efectivamente, na Informação n.º 6/2004, as entidades responsáveis pela fiscalização da obra, recordando a sua anterior Informação n.º 63/02, de 23 de Abril (cfr. cit. DOC. 12), clarificaram que, na sequência da deliberação de ordenar ao empreiteiro da obra a modificação do plano de trabalhos inicial, se havia verificado o seguinte (cfr. ponto 1. da Informação n.º 6/2004):

- a) A suspensão dos trabalhos de remodelação nos blocos A1 e A2, que se prolongou entre 5 de Novembro de 2001 e 16 de Abril de 2004;
- b) O aumento do prazo contratual de 30 (trinta) para 34 (trinta e quatro) meses, por força das alterações introduzidas no plano de trabalhos;
- c) A reclamação de sobrecustos por parte da EDIFER, por força do prolongamento do período de execução do contrato por 4 (quatro) meses, na importância de € 993.707,09 (novecentos e noventa e três mil setecentos e sete euros e nove cêntimos), acrescida de IVA à taxa legal.

79. Na mesma linha de raciocínio, no ponto 3. da Informação n.º 6/2004, surge a identificação dos factos ocorridos posteriormente que alteraram os pressupostos de base assumidos no apuramento dos sobrecustos, efectuado em Abril de 2002. Neste âmbito, sublinharam as entidades responsáveis pela fiscalização “(...) *os condicionalismos impostos à obra pelas inúmeras indefinições e alterações no projecto de execução, de onde se destaca o caso do auditório, onde o projecto da arquitectura de cena foi totalmente reformulado, o caso dos vãos exteriores, o caso do sistema de descarga de águas residuais e a supressão, com excepção de algumas demolições, dos trabalhos que constituíam a intervenção no edifício existente (instalações escolares existentes, blocos A1 e A2)*” (destacado dos exponentes). Condicionismos que, como se refere ainda na Informação n.º 6/2004, estiveram na base de nova prorrogação contratual, por 5 (cinco) meses, a qual acresceu à anteriormente concedida, dando origem a um prazo total de prorrogação de 9 (nove) meses.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

80. Ora, como resulta da transcrição e do que anteriormente se referiu, os *trabalhos de remodelação* dos blocos A1 e A2 foram parcialmente, e não totalmente — como erradamente se refere a fls. 21 do anteprojecto —, suprimidos.

81. E a decisão de suprimir parcialmente a execução dos *trabalhos de remodelação* foi tomada na sequência “(...) *dos estudos e pareceres técnicos que aconselhavam a demolição/reconstrução (...)*” dos blocos A1 e A2, uma vez que, iniciados os *trabalhos de remodelação*, a EDIFER alertou o dono da obra para o facto de a condição estrutural dos edifícios ser bastante mais grave do que a esperada e assumida no projecto de execução da empreitada.

82. Neste ponto, acrescenta a Informação n.º 6/2004 que, “(...) *durante o período que envolveu as diligências com vista à realização dos estudos adequados, iniciadas em Maio de 2004, a realização e a apresentação dos resultados desses estudos e a tomada de decisão superior de supressão dos trabalhos, formalmente notificada ao Empreiteiro em 15 de Outubro de 2004, o andamento da obra, nessa fase focalizada nos blocos que constituíam a «Remodelação», foi muito limitado e constrangido, particularmente no edifício existente (blocos A1 e A2)*”, sendo certo, e este aspecto é absolutamente essencial, que o empreiteiro se manteve em obra, com todas as consequências associadas, designadamente em termos de custos suportados.

83. Ou seja, até à efectiva supressão dos trabalhos, a EDIFER prosseguiu com alguns *trabalhos de remodelação* planeados, com a manutenção de estrutura e de mão-de-obra contratualmente prevista, que não pôde ser reafectada nem, tão-pouco, realocada, mas com aproveitamento (muito) limitado pelo resultado dos estudos e pareceres entretanto solicitados. Mas, insiste-se, pois este aspecto é essencial no quadro do procedimento e do enquadramento do pagamento da indemnização em causa, obrigada a manter toda a estrutura afectada ao estaleiro e, bem assim, a mão-de-obra. Tal situação, sublinhe-se, prolongou-se até 21 de Outubro de 2004, data em que foi notificada à EDIFER a decisão de supressão dos restantes trabalhos de remodelação, podendo esta desmobilizar os meios que, até então, tinha afectos à obra (DOC. 15).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

84. Mais do que isso, aquilo que a Informação n.º 6/2004 dava conta era que as alterações entretanto — desde meados de 2002 — efectuadas no plano de trabalhos da empreitada, para além de terem obrigado a EDIFER a prolongar a manutenção do estaleiro e de mão-de-obra durante o período 4 (quatro) meses a que se fez alusão, e assim manter toda estrutura para a realização dos *trabalhos de remodelação* nos blocos A1, A2 e G — conforme determinado em 2002 —, motivaram também o mencionado prolongamento daquela estrutura para lá do período de 4 (quatro) meses inicialmente previsto.

85. Ou seja, o argumento aduzido a fls. 21 no anteprojecto a que se responde, de que à altura da celebração do acordo indemnizatório o Director Regional das Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações tinha conhecimento de que já não se verificariam os pressupostos que se encontravam na base de tal acordo, não encontra qualquer apoio no texto dos elementos documentais em que se fundou a decisão de celebrar o acordo indemnizatório. Com efeito, no período de prorrogação de 4 (quatro) meses, resultante da alteração ao plano inicial de trabalhos, realizada em 2002, e contabilizado até à efectiva supressão dos trabalhos inicialmente previstos, a EDIFER manteve toda a sua estrutura necessária para a realização dos *trabalhos de remodelação*.

86. Tais circunstâncias mantêm, portanto, a verificação dos pressupostos de responsabilidade indemnizatória, tanto factuais como de direito, previstos no artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Por outras palavras, como resulta da Informação n.º 6/2004 e ao contrário do que incorrectamente a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas parece entender, a supressão parcial dos *trabalhos de remodelação*, justamente por força do momento em que a mesma teve lugar, em nada prejudicou a verificação do pressuposto central que esteve na base do pagamento de uma indemnização à EDIFER: o prolongamento e conseqüente sobre-manutenção do estaleiro e de mão-de-obra, por período de tempo superior ao inicialmente previsto, por força da suspensão dos *trabalhos de remodelação* ocorrida no início da execução da empreitada.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

87. Perante o enquadramento factual que se deixou descrito, é imperioso concluir que pelo preenchimento dos pressupostos de aplicação do n.º 1 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, tendo em conta que...

a) ...a alteração ao plano de trabalhos foi ordenada pelo dono da obra;

b) ...a EDIFER sofreu danos decorrentes do prolongamento do estaleiro e da mão-de-obra, por período (pelo menos) equivalente ao inicialmente previsto e objecto de contabilização a título de sobrecustos.

88. É fundamental ter presente que a possibilidade de alteração do plano de trabalhos aprovado, que resulta directamente da lei no quadro dos poderes exorbitantes que as entidades públicas dispõem, e que existe precisamente por força do interesse público que está subjacente a este tipo de contratos — que a doutrina designa por contratos administrativos —, tem de ser cuidadosamente exercida. E tem de ser cuidadosamente exercida aquando do seu exercício e, do mesmo modo, aquando do apuramento dos prejuízos decorrentes dessa mesma alteração. É que pressuposto da possibilidade de modificação do dito plano de trabalhos e do exercício dos poderes de autoridade que decorrem da lei é, pois, a correspondente obrigatoriedade de reequilibrar o contrato celebrado, no que aos prejuízos sofridos diz respeito.

89. Como refere a doutrina que sobre estas matérias se tem pronunciado, “(...) o dono de obra pode, pois, em qualquer altura, alterar o plano de trabalhos em vigor. Porém, o uso desse poder, sendo discricionário, não pode ter lugar em quaisquer circunstâncias, dados os possíveis efeitos que pode ocasionar no equilíbrio financeiro do contrato. Por isso mesmo, este preceito legal — o referido artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março — determina que, se dessa alteração resultar prejuízos para o empreiteiro, terá este o direito à respectiva indemnização (...)” (cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 6.ª Edição, p. 392).

90. E esses prejuízos, como se viu, verificaram-se no caso concreto, facto que o Tribunal de Contas não pode evidentemente deixar de considerar.



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

91. A esta luz, e apesar das sucessivas alterações ao plano de trabalhos inicial, os pressupostos que, em meados de 2002, estiveram na base do pedido indemnizatório da EDIFER mantiveram-se em 2004, altura em que foi celebrado o acordo indemnizatório, razão pela qual não existiu qualquer comportamento indevido por parte dos visados no anteprojecto, ao autorizarem a realização da despesa em causa, **devendo, pelas razões expostas, afastar-se toda e qualquer responsabilidade financeira dos mesmos.**

92. Deve, pelas razões expostas, o anteprojecto de relatório ser revisto em conformidade, afastando-se, pois, qualquer responsabilidade financeira ou, a montante disso, qualquer irregularidade no pagamento efectuado.

§ 5.º

CONSIDERAÇÕES FINAIS

93. De acordo com a posição defendida no anteprojecto, a fls. 21 e 22, o pagamento realizado à EDIFER ao abrigo do acordo indemnizatório teria sido ilegal, por ter violado o disposto no artigo 160.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e no artigo 18.º, n.º 2, primeira parte, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro. Mais do que isso, de acordo com o anteprojecto, por não existirem quaisquer prejuízos indemnizáveis, como se refere — mas sem fundamento factual — a fls. 21. Nesse sentido, a indemnização em causa consubstanciar-se-ia num pagamento indevido, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (com a redacção anterior à alteração produzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto).

94. Acontece que, para tanto, necessário seria que, nos termos dos artigos 59.º, n.º 2, e 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tivesse sido efectuado um pagamento ilegal que tivesse causado dano para o erário público ou entidade pública por não ter tido contraprestação efectiva, em “(...) violação



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

das normas (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

95. Mas, como se deixou exposto *supra*, no caso não se encontram reunidos os pressupostos de aplicação das normas contidas na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativas à responsabilidade financeira. E isto por uma razão particularmente simples: o pagamento efectuado era e é *legal* e o pagamento efectuado era e é *devido*. Com efeito, e como se deixou claramente exposto *supra*, o pagamento realizado ao abrigo do acordo indemnizatório era (i) *legal*, por força do disposto no artigo 160.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, na medida em que a alteração ao plano inicial de trabalhos, da inteira responsabilidade do dono de obra, conduziu à ocorrência de danos na esfera da EDIFER, e era (ii) *devido* porque esses mesmos danos vieram efectivamente a verificar-se e tiveram de ser ressarcidos.

96. Aliás, mesmo que o Tribunal de Contas tivesse um entendimento, do ponto de vista factual, diferente daquele que acaba de se expor — o que, em função dos esclarecimentos detalhados agora prestados, não se concebe —, e se configurasse o pagamento em causa como *ilegal e indevido*, por violar as normas *supra* identificadas, sempre se impor a conclusão, em função dos mesmos dados de facto e do percurso procedimental transmitidos, de inexistência de responsabilidade financeira, quer reintegratória, quer sancionatória, porquanto as entidades e as pessoas visadas não agiram, em circunstância alguma, com *culpa*. E tal seria, para o efeito, essencial.

97. Na verdade, nos termos do n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, preceito aplicável e absolutamente central nesta questão, “(...) a *responsabilidade (...) só ocorre se a acção for praticada com culpa*”, ou seja, como explica ADALBERTO MONTEIRO DE MACEDO, “(...) a *responsabilidade financeira, seja ela de tipo reintegratório ou sancionatório, reveste natureza subjectiva, na medida em que tem como pressuposto indispensável a existência de culpa, sendo por conseguinte os danos emergentes a reparar ocasionados por um acto voluntário ilícito culposo*” (cfr.



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

Ilícitos Financeiros, Lisboa, 2000, pp. 33 e seguintes). Isto equivale a dizer que para que exista responsabilidade financeira não basta a alegação de que teriam sido violadas normas financeiras aplicáveis ao caso concreto. Necessário se torna, igualmente, que a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas considere como adquirido que os visados tenham agido com *culpa* no quadro do procedimento objecto de análise, ou seja, recorrendo à terminologia legal, se “(...) a acção for praticada com culpa”.

98. No presente caso, a actuação do Director Regional das Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações e, bem assim, dos restantes visados na auditoria que aqui está em causa pautou-se pelo estrito, rigoroso e atento cumprimento das obrigações que lhe são atribuídas pelos comandos legais aplicáveis, no que respeita à autorização de pagamento indemnizatório à EDIFER.

99. Com efeito, e como se deixou demonstrado à sociedade, o Director Regional das Obras Públicas, Transportes Terrestres e Comunicações...

- a) ...apesar de o pagamento indemnizatório já ter sido aprovado em momento anterior — em concreto, em meados de 2002 — determinou a (cfr. cit. DOC. 12) confirmação da verificação dos pressupostos, de facto e de direito, necessários para o efeito;
- b) ...tendo tomado conhecimento da verificação de alterações factuais potencialmente relevantes na evolução da empreitada, determinou, uma vez mais, a revalidação dos pressupostos (i) quanto à existência de fundamento para a pretensão indemnizatória, (ii) a verificação dos requisitos legais aplicáveis para o efeito e (iii) quanto à extensão dos danos indemnizáveis e cujo ressarcimento era reclamado;
- c) ...apenas submeteu à aprovação superior o pagamento de referida indemnização a partir do momento em que os serviços responsáveis para o efeito — designadamente, a fiscalização e os serviços jurídicos — confirmaram que, do ponto de vista factual, se tinham verificado no decurso da obra factos lesivos e os danos reclamados pela EDIFER



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**
Sociedade de Advogados

- e, do ponto de vista jurídico, que a legislação aplicável, mais do que prever enquadramento para tal actuação indemnizatória, impunha ao dono de obra o ressarcimento dos prejuízos sofridos por aquela entidade;
- d) ... submeteu à aprovação superior o pagamento da indemnização referida com a convicção, a partir dos elementos que os serviços lhe foram disponibilizando, em resultado das consultas e solicitações que foram efectuadas, de que o pagamento era *devido e legal*;
- e) ... assegurou que todos os passos descritos nas alíneas anteriores se encontram devidamente documentados, no processo administrativo correspondente ao pagamento indemnizatório;
- f) ... e, finalmente, no que o Tribunal de Contas parece não ter atentado, apenas tomou posse em tais funções em 1 de Dezembro de 2004, em altura em que todos os factos relevantes já tinham ocorrido e em que, no seguimento das diligências tomadas, os serviços confirmaram a verificação factual e jurídica dos pressupostos de atribuição da dita indemnização.

100. E as circunstâncias descritas no ponto anterior, associadas, como se referiu, ao esclarecimento profundo dos factos relevantes para esta questão, bastam para que a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas afaste qualquer tipo de responsabilidade financeira.

101. A terminar, a fls. 22 do anteprojecto a que se responde vem referida, como possível responsável pelo alegado pagamento indevido, ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO, na qualidade de "(...) *técnica da Delegação da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos*" (cfr. fls. 22). Nessa medida, a imputada responsabilidade resultaria do disposto no n.º 4 do artigo 61.º da mesma Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto: a responsabilidade financeira reintegratória "(...) *pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros*



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.

102. Acontece, porém, que a mesma, ao contrário do que se refere no anteprojecto a que se responde, não é técnica da Delegação da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, nem desempenha qualquer função nos quadros ou com vínculo à SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS ou aos respectivos serviços. Com efeito, a única ligação funcional existente entre ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO e a SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS resulta da celebração de um contrato de prestação de serviços de consultadoria externa entre esta Secretaria Regional e a sociedade CONSULMAR — PROJECTISTAS E CONSULTORES, LD.ª, no quadro do qual esta última entidade destacou, para o projecto em causa e colaboração mais estreita com a dona de obra a Senhora ISABEL DULCE DE ALMEIDA SEBASTIÃO.

103. A sua ligação funcional existe, pois, com a sociedade CONSULMAR, mas não, em circunstância alguma e seja por que forma for, com a SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS. Isto significa que a sua intervenção, resultando da designação por parte de uma entidade terceira e não da sua pertença aos quadros da Secretaria Regional, escapa ao âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas, como resulta da conjugação do disposto nos artigos 2.º e 61.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, devendo, também por isso, ser-lhe afastada qualquer responsabilidade no quadro do procedimento em análise.

104. Aqui chegados, importa concluir pela necessidade de revisão do anteprojecto que aqui está em causa, no sentido do afastamento de qualquer tipo de responsabilidade sancionatória ou reintegratória, e, antes disso, no que também é especialmente relevante, no afastamento de qualquer tipo de irregularidade no procedimento de pagamento da indemnização em causa, atentos os factos relevantes para o efeito. Em todo o caso, acrescenta-se que tanto a SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS como o DIRECTOR REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

COMUNICAÇÕES, PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, mantêm-se à inteira disposição da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para a prestação de qualquer esclarecimento adicional que se afigure necessário em relação aos factos transmitidos com a presente resposta.

Nestes termos, prestados os esclarecimentos que se mostram necessários, requer-se a V. Ex.^a se digne ordenar a revisão do anteprojecto a que se responde, determinando, a final, o arquivamento do mesmo e/ou a não imputação de qualquer responsabilidade, sancionatória ou reintegratória, aos visados, por força da regularidade do procedimento em causa e da indemnização atribuída ou da não verificação dos requisitos necessários a uma tal responsabilização.

JUNTA: os citados 15 (quinze) documentos e cópias legais.

OS ADVOGADOS

RICARDO GUIMARÃES
ADVOGADO
Rua de Artilharia Um, 79 - 5.º
1250-038 Lisboa
Tel. 383 69 00 - Fax. 383 69 01
Cont. n.º 213 757 818 Céd. Prof. n.º 17.142L

CÉSAR DA SILVEIRA
ADVOGADO
Rua de Artilharia Um, 79 - 5.º
1250-038 Lisboa
Tel. 383 69 00 - Fax. 383 69 01
Cont. n.º 229 756 565 Céd. Prof. n.º 20.828L



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)

UATI

CS 16/07/07



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

Exm.º Senhor
Dr. Fernando Flor de Lima
M.I. Subdirector-Geral da Secção Regional
dos Açores do Tribunal de Contas
Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

Lisboa, 13 de Julho de 2007

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

16 JUL 2007

ENTRADA

N.º 1976

REGISTADA

ASSUNTO: Processo n.º 05/102.4 — auditoria ao contrato de empreitada de remodelação e ampliação da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara

Exm.º Senhor Subdirector-Geral,

Relativamente ao anteprojecto de relatório elaborado no processo de auditoria *supra* identificado, junto enviamos resposta da SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS — que integra a DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E COMUNICAÇÕES —, do Senhor Eng.º PAULO SIMÃO CARVALHO DA BORBA MENEZES, e do Senhor Eng.º JOÃO PAULO CARREIRA MENDES, acompanhada de cópias e dos documentos a que se faz alusão, muito agradecendo lhes seja dado o devido seguimento. Nesta mesma data, seguiu, por fax, o texto integral da resposta em causa.

Juntamos, igualmente, um exemplar identificado com o carimbo “cópia do escritório”, que muito agradecemos seja rubricado com a data da sua apresentação no Tribunal de Contas e, seguidamente, remetido para o nosso escritório. Para o efeito, juntamos sobrescrito devidamente endereçado e selado.

Antecipadamente gratos, apresentamos os melhores cumprimentos,

RICARDO GUIMARÃES



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)*



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

AUDITORIA A CONTRATO DE EMPREITADA
(SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES)
PROCESSO N.º 05/102.4

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A SECRETARIA REGIONAL DE HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, com sede no Largo do Colégio, n.º 4, 9500-054 Ponta Delgada, e que intervém nestes autos como entidade que integra na respectiva estrutura a DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES TERRESTRES E COMUNICAÇÕES, serviço a que foi dirigido o ofício n.º 984/07, de 23 de Maio do corrente ano, PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, com domicílio na Rua Tavares Resende, n.º 50, 9500-246 Ponta Delgada, e JOÃO PAULO CARREIRA MENDES, com domicílio na Circular Interna, n.º 23, 9760-452 Praia da Vitória, tendo tomado conhecimento do novo anteprojecto de relatório de auditoria que consta do processo *supra* identificado, vêm, muito respeitosamente, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no prazo fixado através de despacho de 21 de Junho do corrente ano, apresentar a sua

RESPOSTA

o que fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:



§ 1.º

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

1. Por ofícios n.ºs 984/07, 987/07 e 988/07, todos de 23 de Maio do corrente ano, dirigidos, por um lado, à referida DIRECÇÃO REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES TERRESTRES, por outro lado, a PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, actualmente Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres, e, por último, a JOÃO PAULO CARREIRA MENDES, na qualidade de Delegado da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas remeteu, para efeitos de exercício do direito ao contraditório, o novo anteprojecto de relatório de auditoria elaborado na sequência dos esclarecimentos anteriormente prestados pelos exponentes, aquando da notificação do primeiro anteprojecto de relatório de auditoria, remetido a 4 de Outubro de 2006 e inserido no mesmo processo *supra* identificado.

2. O novo anteprojecto de relatório de auditoria elaborado pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, como o anterior, incidiu sobre a execução do contrato de empreitada de remodelação e ampliação da Escola EB 2, 3 Francisco Ornelas da Câmara, tendo sido desencadeado ao abrigo do artigo 84.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

3. O novo anteprojecto de relatório de auditoria, elaborado após a fase de esclarecimentos prestados pelos ora exponentes, em sede de contraditório ao primeiro anteprojecto, apesar de reconhecer, de forma expressa, a existência de factos relevantes para a apreciação da culpa dos visados, manteve as conclusões avançadas naquele primeiro anteprojecto, atento, em especial, o que se refere a fls. 19 e seguintes. Ou seja, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas mantém o entendimento de que com as intervenções, através do seu secretário, da SECRETARIA REGIONAL DE HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS e, simultaneamente, de PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, na qualidade de Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres, e de JOÃO PAULO CARREIRA



MENDES, teria sido efectuado o pagamento de uma indemnização sem suporte legal — por ausência de prejuízo efectivo — ao empreiteiro encarregado da execução dos trabalhos referidos — a EDIFER —, através da celebração de um acordo indemnizatório.

4. E tal ilegalidade, como se referiu, e recorrendo à argumentação da Secção Regional dos Açores, traduzir-se-ia no facto de alegadamente não se terem verificado “(...) os danos que concretamente estiveram na base do Acordo indemnizatório”. Isto é, teria sido paga à EDIFER uma indemnização relacionada com a execução, em termos distintos dos inicialmente previstos, de trabalhos que tinham sido contratados, sem que, contudo, se tivesse verificado qualquer prejuízo que sustentasse tal responsabilidade indemnizatória e que, portanto, legitimasse o pagamento do valor em questão. O ponto central do novo anteprojecto de relatório de auditoria da Secção Regional dos Açores, tal como o anterior relatório, reside, pois, na existência de uma indemnização que supostamente não tem qualquer dano associado.

5. Como resulta do anteprojecto de relatório de auditoria, a Secção Regional dos Açores fundou as suas conclusões nos seguintes meios de prova, como assumidamente se reconhece naquele mesmo documento (cfr. fls. 31), para além da “(...) visita ao local da obra (...)”, de uma “(...) uma reunião na escola (...)” (cfr. fls. 7), e de algumas referências aos esclarecimentos efectuados pelos ora exponentes, por ocasião da resposta ao primeiro anteprojecto:

- a) Informação n.º 261/EBFOC, de 23 de Novembro de 2004;
- b) Informação da fiscalização n.º 6/2004, de 20 de Dezembro de 2004;
- c) Informação n.º 292/DLIT, de 20 de Dezembro de 2004;
- d) Acordo celebrado entre a Região Autónoma dos Açores, através da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, e o empreiteiro, em 22 de Dezembro de 2004;
- e) Folha de processamento n.º 39 (autorização n.º 12995, de 30 de Dezembro de 2004) e comunicação de pagamento.



6. Como se sublinhou na resposta ao primeiro anteprojecto, os identificados meios de prova considerados pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas não permitiam apreender todo o processo administrativo que esteve subjacente ao acordo indemnizatório referido, pautado por uma análise rigorosa dos factos relevantes. É que, vale a pena insistir, o pagamento em causa **(i) foi precedido da análise dos prejuízos reclamados e associados à execução da empreitada, (ii) foi precedido da confirmação de que tais prejuízos existiram por força das vicissitudes reveladas em obra e (iii) foi determinado com a convicção plena de que a indemnização era devida e era devida no valor entregue ao empreiteiro, de acordo com as regras legais aplicáveis.**

7. Neste sentido, procuraram os exponentes reconstituir o procedimento que conduziu ao pagamento da referida indemnização, juntando ao presente processo os elementos documentais — e, com a presente intervenção, outros elementos de prova, baseados em documentos de obra — que entendem permitir **(i) apurar e confirmar os prejuízos identificados no decurso da obra, e, por fim, no que especialmente releva nesta sede, (ii) para a confirmação da regularidade procedimental e substantiva do pagamento indemnizatório que aqui está em causa.**

8. A Secção Regional dos Açores, porém, tomou esses elementos como insuficientes, pelo que se pretende com a presente pronúncia complementar tudo quanto ficou dito na anterior resposta, designadamente através da junção de novos elementos documentais, que se assumem como relevantes para a apreciação da regularidade do pagamento aqui em causa, de maneira a poder ser proferida uma decisão com pleno e integral conhecimento de todos os factos importantes e decisivos, revendo o sentido do novo anteprojecto de relatório de auditoria. Ou seja, em poucas palavras: para confirmar, como as entidades públicas responsáveis ou visadas exaustiva e cuidadosamente confirmaram, antes da autorização para o pagamento indemnizatório em causa, **a verificação dos pressupostos, de facto e de direito, exigíveis para o efeito.**



§ 2.º

DA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE EMPREITADA DE REMODELAÇÃO E AMPLIAÇÃO
DA ESCOLA EB 2, 3 FRANCISCO ORNELAS DA CÂMARA

9. O enquadramento factual relevante da execução do contrato de empreitada consta dos pontos 8. a 37. da resposta ao anterior anteprojecto, para os quais desde já se remete. Aí foram identificadas as vicissitudes do contrato de empreitada em questão, que importa, para este efeito, reter.

10. Não obstante, e de forma necessariamente abreviada, justifica-se relembrar que a empreitada previa duas intervenções distintas principais: por um lado, a remodelação de alguns edifícios então existentes, que, na altura, constituíam o complexo escolar em utilização, denominados *trabalhos de remodelação*; por outro lado, a construção de novos edifícios, que seriam afectos à actividade escolar, denominados *trabalhos de ampliação*.

11. Após a consignação da empreitada e uma vez iniciados os trabalhos de construção, apurou-se que um dos pressupostos que determinava que a empreitada se iniciasse pela remodelação dos blocos A1 e A2 — os blocos existentes, que albergavam as zonas de administração, sociais e de ensino (salas de aulas) — não se verificava, na medida em que, ao contrário do que tinha sido previsto para o momento do início dos trabalhos, os referidos blocos não se encontravam totalmente desocupados, por forma a garantir a segurança dos discentes, docentes e demais pessoal administrativo da Escola.

12. Tal circunstância, apenas verificada depois da consignação e depois da mobilização de meios e demais equipamentos pela EDIFER, ou seja, dos meios essenciais para a execução dos trabalhos planeados e aprovados, significava, na prática, que esta última entidade não podia iniciar os trabalhos previstos, pelo que a mesma, por facto a que era alheia, ficou impossibilitada de aproveitar esses meios e de iniciar, como se encontra previsto, a execução dos trabalhos.



13. Foi então determinada pela dona de obra — a Região Autónoma dos Açores —, a 5 de Novembro de 2001, a suspensão imediata dos *trabalhos de remodelação* (cfr. DOC. 2 junto à resposta ao anterior anteprojecto de relatório), usando da faculdade que lhe é concedida pelo artigo 186.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, conseqüentemente, foi solicitado à empreiteira a apresentação de um novo plano de trabalhos que contemplasse as modificações de planeamento necessárias à realização da empreitada, tendo como ponto de partida a circunstância de os blocos A1 e A2, ao contrário do inicialmente tinha sido previsto, se encontrarem ocupados e em pleno funcionamento.

14. O novo plano de trabalhos, então apresentado em 20 de Março de 2002, deslocou os *trabalhos de remodelação* nos blocos A1, A2 e G para depois da data de conclusão dos *trabalhos de ampliação*, correspondentes à construção dos novos blocos B, C e D, cuja data de início foi, por isso mesmo, antecipada.

15. A deslocação dos *trabalhos de remodelação* para uma fase mais tardia da empreitada implicou a prorrogação por 4 (quatro) meses do prazo de conclusão inicialmente estipulado, que passou, assim, de 9 de Abril para 31 de Julho de 2004.

16. Por seu turno, a referida prorrogação, por 4 (quatro) meses, do prazo de conclusão da obra, motivada pela suspensão parcial dos trabalhos da empreitada — que, como se sabe, nos termos do artigo 190.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, conferem ao empreiteiro o “(...) direito a ser indemnizado dos danos emergentes (...)” —, esteve na base do acordo de indemnização que veio a ser celebrado.

17. Com efeito, o prolongamento da estadia da EDIFER em obra implicava a assunção de custos, por parte desta última, cuja previsão não poderia ter sido prevista inicialmente, os quais decorriam da alteração ao plano de trabalhos imposta pelo dono da obra, havendo assim lugar à aplicação do n.º 1 do artigo 160.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, ao abrigo do qual o empreiteiro



teria o direito a ser indemnizado pelos danos sofridos em consequência daquela alteração.

18. É certo que se verificaram, posteriormente, algumas alterações ao dito plano de trabalhos, mas, ainda assim, pelas razões que adiante se identificam, foram visíveis e escarpelizados os prejuízos sofridos pelo empreiteiro, com a consequente responsabilidade da Região Autónoma dos Açores na respectiva indemnização.

§ 3.º

DO ACOMPANHAMENTO DA RECLAMAÇÃO
DE PREJUÍZOS ASSOCIADA AOS TRABALHOS DE REMODELAÇÃO

19. Tomando como assente tudo quanto se deixou exposto nos pontos 8. a 37. da resposta ao anterior anteprojecto e na *supra* abreviada recapitulação, importa reter os seguintes aspectos de execução da empreitada em questão: (i) os *trabalhos de remodelação*, pelos motivos descritos, que não são imputáveis ao empreiteiro, foram deslocados para a parte final da empreitada, motivando a prorrogação do prazo contratual de execução por 4 (quatro) meses; (ii) tais trabalhos foram, em reduzida medida, efectivamente realizados nesse período de 4 (quatro) meses — entre Abril e o final de Julho de 2004 —, mas com evidente subaproveitamento dos meios mobilizados pela EDIFER, incluindo a respectiva estrutura, justamente porque apenas uma pequena parte desses tais trabalhos puderam avançar, por força da determinação pelo dono de obra no sentido da realização de ensaios de carga; (iii) depois desses ensaios, e numa altura em que o empreiteiro ainda se encontrava em obra, foi determinada a supressão dos restantes *trabalhos de remodelação*, por determinação tomada em 1 de Outubro de 2004 e notificada à EDIFER no dia 21 do mesmo mês e ano; (iv) **até à data da comunicação, a EDIFER manteve-se em obra, com os equipamentos e os meios humanos correspondentes, que deixou de aproveitar e cujo custo, no entanto, continuou a suportar.**



20. Nos pontos 43. e seguintes da resposta ao anterior anteprojecto, foi feita a reconstituição procedimental dos passos que precederam o pagamento indemnizatório em causa, para os quais desde já se remete e, bem assim, para os documentos então referidos.

21. Acompanhando a leitura do que então se deixou exposto, resulta claro que desde o levantamento do auto de suspensão parcial dos trabalhos, em 5 de Novembro de 2001, até ao pagamento da indemnização devida à EDIFER, os intervenientes na execução da empreitada produziram inúmera documentação no sentido da definição concreta dos efeitos das vicissitudes da empreitada e do apuramento dos valores que se mostrassem devidos a título de indemnização.

22. Procuraram então os exponentes demonstrar que o valor pago a título de indemnização tinha sido devidamente apurado e aprovado em momento anterior à celebração do acordo indemnizatório, apuramento que, de acordo com o novo anteprojecto de relatório de auditoria, não terá sido concretizado. Importa, assim, complementar a informação contida nos documentos já juntos ao presente processo recorrendo a outros que contribuam para, em conjunto, comprovar tal realidade e retirar quaisquer dúvidas que o Tribunal de Contas ainda tenha.

23. Antes, porém, relembre-se que por força da suspensão dos trabalhos nos blocos A1 e A2, foi solicitado ao empreiteiro que apresentasse um novo plano de trabalhos, o que veio a suceder a 20 de Março de 2002, prevendo-se que a deslocação dos *trabalhos de remodelação* para uma fase mais tardia da empreitada implicava a prorrogação por 4 (quatro) meses do prazo de conclusão inicialmente estipulado, que passou, assim, de 8 de Abril para 31 de Julho de 2004.

24. Nos termos do plano de trabalhos então apresentado pela EDIFER, a data prevista para a conclusão dos *trabalhos de ampliação* correspondia ao dia 31



de Julho de 2003. Porém, esse prazo de 31 de Julho de 2003 acabou por ser também alterado.

25. Com efeito, tendo-se verificado um atraso na conclusão dos *trabalhos de ampliação*, e por forma a minorar os efeitos que se fariam sentir na transferência dos docentes, discentes e pessoal administrativo, foi determinado alargar o prazo de conclusão das referidas obras para o dia 31 de Outubro de 2003, como descrito na Informação n.º 265A/EBFOC, de 20 de Junho de 2003 (cfr. DOC. 3 junto à resposta ao anterior anteprojecto), prorrogando-se, assim, por 3 (três) meses, o prazo previsto na primeira alteração ao plano de trabalhos, sem que tenha havido lugar a quaisquer pagamentos adicionais e sem que tenha havido alteração do prazo de conclusão da empreitada.

26. Na *supra* referida informação propôs-se a aprovação do plano de trabalhos, do cronograma financeiro e do plano de facturação, apresentados pela EDIFER, em 20 de Maio de 2003, na sequência das instruções que haviam sido dadas pelo dono da obra, em face das alterações à execução da empreitada então acordadas. Anexas à referida Informação n.º 265A/EBFOC, encontra-se uma carta das entidades responsáveis pela fiscalização da obra, de 20 de Junho de 2003, a qual, por seu turno, capeou o envio de (i) uma informação elaborada por estas e de (ii) uma carta da EDIFER contendo os novos plano de trabalhos, cronograma financeiro e plano de facturação (cfr. cit. DOC. 3 junto à resposta ao anterior anteprojecto).

27. Ora, analisando o plano de facturação então proposto pela EDIFER, tem-se como valor total dos pagamentos devidos pela execução da empreitada € 12.503.682,45 (doze milhões quinhentos e três mil seiscentos e oitenta e dois euros e quarenta e cinco cêntimos). Tendo em conta que o valor contratualizado da empreitada foi de € 11.040.836,83 (onze milhões e quarenta mil e oitocentos e trinta e seis euros e oitenta e três cêntimos), inferior, portanto, ao previsto no plano de facturação, logo se percebe que a quantia constante do plano de facturação inclui outros pagamentos para além do previsto inicialmente no



contrato, pelo que importa individualizar as parcelas contidas nesse mesmo valor global.

28. Neste sentido, esclarecem os exponentes que à data da elaboração do referido plano de facturação, pela EDIFER, foram tidos em conta os seguintes pagamentos a serem efectuados pelo dono da obra ao empreiteiro:

i) Valor do contrato — € 11.040.836,83 (onze milhões quarenta mil oitocentos e trinta e seis euros e oitenta e três cêntimos);

ii) Primeira relação de *trabalhos a mais* e não previstos — € 224.556,40 (duzentos e vinte e quatro mil quinhentos e cinquenta e seis euros e quarenta cêntimos) — aprovada em 24 de Janeiro de 2003, por despacho exarado sobre a Informação n.º 8 EB/FOC, de 14 de Janeiro de 2003 (DOC. 1);

iii) Segunda relação de *trabalhos a mais* e não previstos — € 244.582,13 (duzentos e quarenta e quatro mil quinhentos e oitenta e dois euros e treze cêntimos) — aprovada em 11 de Abril de 2003, por despacho exarado sobre a Informação n.º 96A EB/FOC, de 27 de Fevereiro de 2003 (DOC. 2);

iv) Indemnização a título de sobrecustos — € 993.707,09 (novecentos e noventa e três mil setecentos e sete euros e nove cêntimos).

29. A soma das quantias *supra* indicadas perfaz o total de € 12.503.682,45 (doze milhões quinhentos e três mil seiscentos e oitenta e dois euros e quarenta e cinco cêntimos), a título de pagamentos aprovados e autorizados pelo dono da obra, ou seja, o montante constante do plano de facturação e do cronograma financeiro apresentados pelo empreiteiro, em 20 de Maio de 2003.

30. Mais tarde, na sequência da reunião do Conselho de Gestão e de Coordenação da empreitada de 18 de Julho de 2003, foi solicitada à EDIFER que procedesse a uma correcção ao plano de trabalhos, ao cronograma financeiro e ao plano de facturação. Como explicado na Informação n.º 295/EBFOC, de 7 de Agosto de 2003 (DOC. 3), na sequência da qual foram aprovados o plano de trabalhos, o cronograma financeiro e o plano de facturação já corrigidos, a



referida correcção visava adaptar aqueles instrumentos à “(...) execução financeira da empreitada à disponibilidade de verbas consignadas no plano” (cfr. cit. DOC. 3).

31. Na *supra* citada informação explica-se, ainda, “(...) que a presente versão dos documentos agora propostos para aprovação superior contemplam não só os trabalhos que integram a «1.^a» e «2.^a. Relações de Trabalhos a Mais” superiormente aprovados mas também, e em 2004, a distribuição temporal dos encargos/indemnização resultantes da «Suspensão Parcial de Trabalhos» que ocorreu logo após a consignação da obra, de acordo com instruções transmitidas superiormente ao Empreiteiro (...)” (o destacado é dos exponentes).

32. Em 26 de Agosto de 2003, com base na mesma informação, foram aprovados pelo Secretário Regional da Habitação e Equipamentos o plano de trabalhos e o cronograma financeiro propostos, conforme despacho exarado sobre a mesma.

33. Ou seja, já em Agosto de 2003, — em momento claramente anterior ao assumir de funções, quer por parte do Eng.º PAULO MENESES, quer por parte do Eng.º JOÃO MENDES¹ — era claro para todos os intervenientes na empreitada o valor do montante devido a título de indemnização por sobrecustos, tendo, aliás, a sua inclusão no cronograma financeiro, e respectivo plano de facturação, sido expressamente aprovada pelo dono da obra, depois de confirmada e aprovada por todas as entidades consultadas para o efeito. Isto, naturalmente, e como também é do conhecimento do Tribunal de Contas, a partir dos elementos de facto então conhecidos e das condições de execução da empreitada.

¹ O Eng.º PAULO MENESES, como descrito no ponto 66. da resposta ao anterior anteprojecto, assumiu as funções de Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres a partir de 1 de Dezembro de 2004, em conformidade com o despacho conjunto da Presidência do Governo e da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos n.º 1060/2004, de 30 de Novembro. Por seu turno, o Eng.º JOÃO MENDES assumiu as funções de Delegado da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos a partir de 10 de Dezembro de 2004, nomeado por Despacho n.º 1171/2004, de 10 de Dezembro, do Secretário Regional da Habitação e Equipamentos.



34. O exposto releva especialmente para afirmar, como referido no ponto 67. da resposta ao anterior anteprojecto, cujas considerações valem, igualmente, para a pronúncia do Eng.º JOÃO MENDES, que os visados pelo anteprojecto de relatório de auditoria assumiram as suas funções numa altura em que...

a) ...já tinha sido determinada a suspensão dos *trabalhos de remodelação*, o que aconteceu em meados de 2001;

b) ...já tinha sido apresentado novo plano de trabalhos e reclamação por sobrecustos decorrentes das alterações introduzidas, o que veio a acontecer em meados de 2002, nas condições então conhecidas;

c) ...já tinha sido levantado o auto de suspensão referido na alínea a), o que, como se sabe, teve lugar em Abril de 2004;

d) ...já tinha decorrido o período entre Abril e Outubro de 2004, durante o qual a EDIFER permaneceu em obra para a execução de *trabalhos de remodelação*, nas condições referidas;

e) ...já tinha sido tomada e comunicada à EDIFER a decisão de supressão de trabalhos de remodelação, o que teve lugar em Outubro de 2004;

f) ...já tinha sido aprovado o pagamento indemnizatório inicialmente reclamado pela EDIFER, após pronúncias favoráveis dos serviços responsáveis em termos factuais e jurídicos, tendo em conta as circunstâncias conhecidas;

g) ...ou seja, todo o contexto de execução contratual se encontrava, pois, verificado, sem que o actual — e então recentemente empossado — Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestre e, bem assim, o Delegado da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, visados no anteprojecto a que se responde, tivessem tomado qualquer contacto com a obra em curso.



§ 4.º

DA MANUTENÇÃO/VERIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS QUE ESTIVERAM NA
BASE DA PRÉVIA APROVAÇÃO DO MONTANTE INDEMNIZATÓRIO

35. Não obstante, a questão relacionada com a manutenção/verificação dos prejuízos que estiveram na base do referido montante indemnizatório e que levaram à celebração, em 2004, do acordo indemnizatório com a EDIFER — na sequência da Informação n.º 292/DLIT/2004, de 20 de Dezembro de 2004, a qual obteve despacho favorável, quer do Director Regional de Obras Públicas e Transportes Terrestres, quer do secretário regional respectivo —, foi abordada nos pontos 76. e seguintes da resposta ao anterior anteprojecto de relatório, os quais se dão como inteiramente reproduzidos.

36. Apesar dos esclarecimentos então prestados, que se julgaram aptos a confirmar a manutenção/verificação dos referidos pressupostos, a Secção Regional dos Açores manteve, no novo anteprojecto de relatório de auditoria, a fls. 27, o seguinte entendimento: “(...) não se verificaram os danos que concretamente estiveram na base do Acordo indemnizatório”, referindo, ainda, que “(...) não se demonstra que os danos eventualmente decorrentes da manutenção do estaleiro e da mão-de-obra durante esse período, a existirem, tenham sido calculados designadamente com a indicação concreta do equipamento e mão-de-obra, e respectivo custo, que estava disponível em obra apenas a aguardar a decisão sobre a prossecução dos trabalhos nos blocos A1 e A2”.

37. Ora, na base do acordo indemnizatório, como já referido, esteve, de início, a necessidade de a EDIFER, por força da suspensão dos trabalhos de remodelação nos blocos A1 e A2 e da consequente modificação do plano de trabalhos da empreitada — que obrigou ao aumento do prazo contratual de 30 (trinta) para 34 (trinta e quatro) meses —, manter em obra toda estrutura associada à realização daqueles trabalhos (equipamento e mão-de-obra) para além do prazo inicialmente previsto e contratado, consequência que se manteve mesmo sabendo-se que a remodelação desses blocos acabou por não ter lugar.



38. A definição dos prejuízos advenientes do prolongamento da estadia em obra foram, desde o início, calculados pela EDIFER e submetidos à apreciação e aprovação, num primeiro momento, da fiscalização e, depois, do dono da obra².

39. Nesse sentido, a EDIFER reclamou inicialmente o valor total, a título de sobrecustos, de € 993.707,09 (novecentos e noventa e três mil setecentos e sete euros e nove cêntimos), calculado em função da soma dos valores obtidos para a *mão-de-obra*, € 774.242,75 (setecentos e setenta e quatro mil duzentos e quarenta e dois euros e setenta e cinco cêntimos), e para o *estaleiro e equipamento*, € 219.464,34 (duzentos e dezanove mil quatrocentos e sessenta e quatro euros e trinta e quatro cêntimos) (cfr. DOCS. 11 e 12 juntos com a resposta ao anterior anteprojecto).

40. Chegado o momento, então em 2004, de proceder ao pagamento da indemnização a título de sobrecustos à EDIFER, foi, como referido *supra*, tendo em atenção as alterações verificadas em obra relativamente aos blocos que, em concreto, determinaram alterações significativas no plano de trabalhos inicial, solicitada às entidades responsáveis pela fiscalização da obra — o consórcio formado pela GABINETE 118 e NORMA AÇORES, S.A. (cfr. ponto 10. da resposta ao anterior anteprojecto) — a confirmação *(i)* da existência de prejuízos efectivos, por parte do empreiteiro, que devessem ser indemnizados e *(ii)* também do valor desses prejuízos, reclamado pelo empreiteiro. Houve, logo, portanto, uma preocupação evidente de sustentar e confirmar factual e juridicamente, como se impõe, o pagamento da indemnização reclamada pela EDIFER.

41. Nesta linha, em 20 de Dezembro de 2004, através da Informação n.º 6/2004, aquelas entidades, pronunciando-se quanto ao teor da Informação n.º 261/EBFOC, de 23 de Novembro do mesmo ano, confirmaram a manutenção dos pressupostos que se encontravam na base da indemnização a atribuir à

² Cfr. pontos 38. a 62. da resposta ao anterior anteprojecto e documentos referenciados.



EDIFER. E isto porque, apesar da alteração verificada, a EDIFER manteve em obra os meios humanos e equipamentos em questão, enquanto a dona de obra não lhe transmitiu a supressão dos trabalhos envolvidos, como foi pois confirmado pela fiscalização. E existem documentos que permitem também agora confirmar isso mesmo.

42. Assim, importa pois analisar os planos mensais de mão-de-obra e de equipamentos da obra, elaborados e aprovados, em conjunto, por aquelas e pela EDIFER — planos esses que se juntam como DOCS. 4 a 8 —, com referência ao período coberto pelo acordo indemnizatório, ou seja, entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004, durante o qual se previa a realização dos trabalhos nos blocos A1 e A2. Desses planos mensais resulta evidente o seguinte, a confirmar o que se tem dito:

a) O início dos trabalhos nos blocos A1 e A2 apenas estava previsto a partir de 16 de Abril, sendo que, até essa data, o empreiteiro realizou trabalhos diversos, para além dos trabalhos em curso nos blocos B e G;

b) Os documentos que se juntam em anexo identificam determinada quantidade de mão-de-obra e de equipamentos para o período anterior a 16 de Abril, **que se manteve depois dessa data;**

c) Os meios humanos e equipamentos que se mantiveram após o dia 16 de Abril estavam, em substancial medida, afectos aos blocos A1 e A2, uma vez que os trabalhos, nos restantes blocos, que justificavam a sua utilização em data anterior àquela tinham já terminado e os trabalhos que então se mantinham nos blocos B e G, em fase de acabamentos, eram menores, reclamando menor mão-de-obra e equipamentos do que no período anterior àquela data;

d) A permanência em obra de meios humanos, como é, por exemplo, o caso de *armadores de ferro, condutores/manobradores*, ou de equipamentos, como é o caso, também a título de exemplo, da *retroescavadora, grua torre, grua móvel ou dumper*, que nada têm a ver com os trabalhos de finalização dos blocos B e G e que apenas constam do registo diário por estarem afectos aos blocos A1 e A2, que não foram executados, não foram pagos, mas geraram sobrecustos para o empreiteiro.



43. Repare-se que, de acordo com a proposta inicialmente apresentada pela EDIFER, o volume de mão-de-obra e de equipamentos previsto por aquela entidade para as semanas finais de trabalhos, designadamente a partir da 28.^a, numa altura em que apenas estavam previstos trabalhos no bloco G, era, pois, substancialmente inferior ao que se verifica das partes mensais, o que evidencia o excesso de mão-de-obra e de equipamentos presente em obra para trabalhos que acabaram por não ser realizados.

44. E essa permanência de meios adicionais em obra teve um custo para o empreiteiro, que é evidentemente real e mensurável.

45. Com efeito, de acordo com os valores constantes dos documentos que se juntam em anexo (DOCS. 9, 10 e 11), elaborados a partir dos elementos que instruem o processo administrativo, designadamente as partes diárias a que se fez menção, conclui-se que os custos totais suportados pela EDIFER no período de prolongamento da permanência em obra ascenderam a € 1.127.514,40 (um milhão cento e vinte e sete mil quinhentos e catorze euros e quarenta cêntimos), no que à *mão-de-obra* diz respeito (cfr. DOC. 9), a € 263.149,12 (duzentos e sessenta e três mil cento e quarenta e nove euros e doze cêntimos), na parte respeitante a *equipamentos* (cfr. DOC. 10), e a € 10.845,00 (dez mil e oitocentos e quarenta e cinco euros) relativamente ao próprio *estaleiro* (instalações) (cfr. DOC. 11), tudo a preços ao momento da apresentação da proposta.

46. Os valores indicados, perfazendo o total de € 1.401.508,52 (um milhão quatrocentos e um mil quinhentos e oito euros e cinquenta e dois cêntimos), correspondem aos custos globais suportados pela EDIFER, entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004, com a mão-de-obra e o equipamento presente em obra nesse mesmo período, em função dos mapas diários então elaborados para o efeito e assinados pela fiscalização e pela EDIFER. Ou seja, esse valor corresponde, pois, ao produto dos meios humanos e dos equipamentos identificados nas relações diárias pelos respectivos custos unitários, durante o período abrangido.



47. Ou seja, dito de outro modo, a presença em obra por parte da EDIFER no período compreendido entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004 representou para a mesma um custo de € 1.401.508,52 (um milhão quatrocentos e um mil quinhentos e oito euros e cinquenta e dois cêntimos), de acordo com os cálculos referidos.

48. Este valor global inclui, naturalmente, o custo de mão-de-obra e de equipamentos afectos a trabalhos então em execução — que não estavam pois subjacentes à indemnização reclamada e paga —, **mas, igualmente, o custo de mão-de-obra e de equipamentos presentes em obra e não utilizados, por força da sua afectação aos trabalhos dos blocos A1 e A2, que não avançaram pelas razões descritas.** Inclui, no fundo, a parcela de mão-de-obra e de equipamentos que está subjacente à indemnização que o Tribunal de Contas questiona no anteprojecto de relatório. **Importa, por isso, isolar essas duas parcelas, para que se possa confirmar, a um tempo, (i) o montante correspondente aos meios utilizados e, a outro tempo, (ii) o montante correspondente aos meios não utilizados e por isso subjacentes à pretensão indemnizatória.**

49. Assim, ao valor global referido importa retirar o montante de custos relacionados com a *mão-de-obra e equipamentos* que, tendo sido facturados pela EDIFER, vieram a ser pagos pelo dono da obra, no que respeita aos trabalhos efectivamente realizados naquele período. Tal apuramento implica o exame dos autos de medição de trabalhos n.ºs 31, 32, 33, 34 e 35, de Abril, Maio, Junho, Julho e Agosto de 2004, respectivamente.

50. Por forma a obter o valor pago pelo dono da obra pelos trabalhos efectivamente realizados, importa, num primeiro momento, apurar o valor total de cada um dos autos de medição de trabalhos, e, num segundo momento, subtrair a esse valor (i) a margem de lucro praticada pela EDIFER, estimada em 15%, e (ii) o custo relativo a materiais e equipamentos fornecidos durante esse mesmo período abrangido pelos autos de medição. **O resultado da dedução dessas duas parcelas ao valor total dos referidos autos de medição representa**



pois o custo de *mão-de-obra* e de *equipamentos* subjacentes a esses trabalhos e, por isso, aos períodos de Abril a Agosto de 2004.

51. Nesta linha de raciocínio, o custo da *mão-de-obra* e de *equipamentos* afectos aos trabalhos efectivamente executados entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004 foi de € 197.862,63 (cento e noventa e sete mil oitocentos e sessenta e dois euros e sessenta e três cêntimos), como se demonstra no quadro *infra*:

MÊS/ANO	AUTO		FACTURA	Margens da proposta (15%)	Valor do Auto S/margens	Custo estimado dos materiais e equipamentos fornecidos	Mão de obra, equipamento e instalações
	Nº	A - VALOR	Nº	B	C = A - B	D	E = C - D
Abr-04	31	65.108,14 €	EDIFER N.º 104040105	9.766,22 €	55.341,91 €	22.560,00 €	32.781,91 €
Mai-04	32	140.342,61 €	EDIFER N.º 104060019	21.051,39 €	119.291,22 €	88.690,00 €	30.601,22 €
Jun-04	33	196.154,22 €	EDIFER N.º 104060105	29.423,13 €	166.731,09 €	150.057,00 €	16.674,09 €
Jul-04	34	243.409,66 €	EDIFER N.º 104080008	36.511,45 €	206.898,21 €	120.930,00 €	85.968,21 €
Ago-04	35	49.879,06 €	EDIFER N.º 104080064	7.481,86 €	42.397,20 €	10.560,00 €	31.837,20 €
TOTAL		694.893,69 €		104.234,05 €	590.659,63 €	392.797,00 €	197.862,63 €

52. Para uma correcta análise do quadro anterior, note-se que o valor relativo aos autos de medição de trabalhos n.ºs 31 e 35 (Abril e Agosto de 2004, respectivamente) foi considerado, apenas, em 50%, na medida em que apenas foram tidos em conta os períodos entre 16 de Abril e 30 de Abril e 1 de Agosto e 16 de Agosto.

53. Mas um outro esclarecimento interpretativo se impõe, desta feita por referência ao auto de medição de trabalhos n.º 32, de Maio de 2004, cujo valor total é de € 2.403.136,68 (dois milhões quatrocentos e três mil cento e trinta e seis



euros e sessenta e oito cêntimos). Com efeito, este auto de medição apenas foi tido em conta na importância de € 140.342,61 (cento e quarenta mil trezentos e quarenta e dois euros e sessenta e um cêntimos), e não no respectivo valor global. E isto porque no auto em causa foram incluídos trabalhos respeitantes a Outubro, Novembro e Dezembro de 2003, na sequência de deliberação do Conselho de Gestão da Obra, de 10 de Fevereiro de 2004, relatada na acta n.º 19 (DOC. 12), que para o exercício que se pretende efectuar naturalmente que não relevam.

54. Com efeito, de acordo com o constante do ponto 1.3. da referida acta n.º 19, foi, na altura, “(...) *informada pela Fiscalização, a intenção manifestada pelo Empreiteiro de facturar em Janeiro de 2004 os montante remanescentes dos Autos N.º 25, 26 e 27, relativos aos trabalhos realizados em Outubro, Novembro e Dezembro de 2003 (...), os quais ating[iam] o montante global de 2.262.794,16”* (cfr. DOC. 12, p. 4). Perante tal informação, o Conselho de Gestão entendeu que “(...) *o valor em apreço [deveria] ser facturado em consonância com o previsto no Cronograma Financeiro para 2004, ou seja, o valor total da facturação do mês (facturação do mês respectivo + remanescente de 2003) não deverá ultrapassar a previsão mensal estabelecida no Cronograma Financeiro aprovado”* (cfr. DOC. 12, p. 4).

55. Na sequência de tal deliberação, o montante *supra* indicado veio a ser pago à EDIFER no mês de Maio de 2004, em virtude de, nesse mês, os trabalhos medidos terem ficado aquém do valor constante do cronograma financeiro. Assim, apenas a diferença entre o valor total do auto de medição de trabalhos n.º 32 e o montante remanescente de 2003 diz respeito a trabalhos efectivamente realizados e facturados pela EDIFER e pagos pelo dono da obra, razão pela qual apenas esse montante — no caso, de € 140.342,61 (cento e quarenta mil trezentos e quarenta e dois euros e sessenta e um cêntimos) — foi considerado.

56. Prosseguindo, como resulta do quadro identificado no ponto 51., o montante pago a título de *mão-de-obra* e *equipamentos* pelos vários trabalhos efectivamente realizados no período compreendido entre 16 de Abril e 16 de



Agosto de 2004 foi pois de € 197.862,63 (cento e noventa e sete mil oitocentos e sessenta e dois euros e sessenta e três cêntimos). Se se comparar esse valor com o cálculo efectuado para a totalidade de *mão-de-obra* e de *equipamento* presente em obra no mesmo período de 16 de Abril a 16 de Agosto, logo de conclui que **(i) o valor pago é muito inferior ao custo da mão-de-obra e do equipamento presente obra e (ii) existe uma parcela muito significativa de mão-de-obra e de equipamento que não foi paga e que corresponde, por isso, a mão-de-obra e a equipamento não utilizado, nem rentabilizado, por força da suspensão e da indefinição em torno dos trabalhos dos blocos A1 e A2.**

57. Em concreto, subtraindo esse valor encontrado ao montante total de custos suportados pela EDIFER, naquele mesmo período, de € 1.401.508,52 (um milhão quatrocentos e um mil quinhentos e oito euros e cinquenta e dois cêntimos), alcançamos o valor de € 1.203.645,89 (um milhão duzentos e três mil seiscentos e quarenta e cinco euros e oitenta e nove cêntimos) relativos a custos de *mão-de-obra*, *equipamentos* e também de *instalações*, que, por seu turno, se reconduzem aos sobrecustos suportados pela EDIFER, entre 16 de Abril e 16 de Agosto de 2004. O valor é visivelmente mais elevado do que a indemnização paga ao empreiteiro, mas tal apenas confirma o suporte factual para o efeito e para o valor encontrado, sendo certo que importa ter em atenção que há custos de estrutura que puderam ser repartidos entre as duas parcelas.

58. A confirmação da razoabilidade do valor pago à EDIFER é, assim sendo, uma realidade: **(i) a permanência em obra, para além do prazo previsto, confirmou-se; (ii) os custos associados a essa tal permanência constituem sobrecustos da entidade referida, que não foram repassados para o preço da empreitada; (iii) o cálculo de prejuízos apurado pela fiscalização confirmou a razoabilidade do montante exigido pela EDIFER, inferior ao que aquela tinha, de facto, apurado; (iv) impõe-se, por isso, afirmar que, de facto, se verificaram prejuízos na esfera da EDIFER em montante tal que permite sustentar a indemnização que veio a ser paga a esta entidade.**



59. Em face do que agora se deixou exposto, e, bem assim, do que ficou dito em sede de resposta ao anterior anteprojecto, deve concluir-se, como então se concluiu, **pela manutenção/verificação, no momento da celebração do acordo indemnizatório, dos pressupostos que estiveram na base do início da discussão em torno do mesmo, e, pois, pela legalidade do pagamento efectuado à EDIFER**, cuja autorização se fundou na inúmera documentação junta pelos exponentes.

§ 5.º

DOS TRABALHOS EFECTIVAMENTE REALIZADOS NOS BLOCOS A1 E A2

60. Prosseguindo, no ponto 7.2. do anteprojecto de relatório de auditoria surge a referência a trabalhos que supostamente teriam sido realizados nos corpos A1 e A2, em período que, de acordo com o cronograma da empreitada aprovado após a quarta alteração ao plano de trabalhos, não se encontrava prevista a realização de quaisquer trabalhos nos referidos corpos. Mais do que isso, refere-se, ainda, que esses trabalhos teriam sido demolidos em momento posterior ao da sua realização. Tal conclusão resulta, conforme expressamente referido a fls. 15 do anteprojecto de relatório de auditoria, da análise conjunta da conta final da empreitada e dos autos de medição dos trabalhos.

61. Acontece, porém, que a referida conclusão resulta de uma leitura errada das rubricas inseridas na conta final da empreitada, cuja explicação reside no facto de terem sido adoptadas diferentes designações nas peças desenhadas dos projectos de arquitectura, das instalações eléctricas e das instalações de AVAC da empreitada. E isto porque a designação dos diversos corpos utilizada no projecto de arquitectura da empreitada não coincide com a designação, atribuída a esses mesmos corpos, utilizada nos projectos de instalações eléctricas e de instalações de AVAC.



62. Para que melhor se compreenda o que se vem dizendo, note-se que os corpos A1 e A2 referidos no projecto de arquitectura surgem nos projectos de instalações eléctricas e de instalações de AVAC identificados como bloco G. Por seu turno, o corpo/bloco A referido nestes dois últimos projectos, surge no projecto de arquitectura identificado como bloco D.

63. Assim, os blocos A1 e A2 referidos no capítulo 2 da conta final da empreitada, não se identificam com o bloco A referido, depois, nos capítulos 6. e 9. dessa mesma conta final, pelo que as quantias previstas e facturadas nesses dois últimos artigos respeitam a trabalhos relacionados com o bloco D do projecto de arquitectura, o qual — conjuntamente com os blocos B e C, desse mesmo projecto — se incluía no conjunto de novos edifícios da empreitada.

64. Em função da explicação descrita, os trabalhos indicados nos capítulos 6. e 9. da conta final da obra — e medidos nos autos de medição de trabalhos correspondentes — foram realizados no bloco D do projecto de arquitectura (bloco A dos projectos das instalações eléctricas e das instalações de AVAC) e não nos blocos A1 e A2 do projecto de arquitectura, sem que, posteriormente, tenham sido demolidos.

65. Noutro prisma, refere o anteprojecto de relatório de auditoria, no seu ponto 8.2., a fls. 29, “(...) *que os valores facturados não correspondem aos valores das medições*”, evidenciando que, de acordo com a análise do Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria, os valores facturados nos capítulos 2., 6. e 9. da conta final da empreitada são superiores aos respectivos autos de medição, em € 13.851,71 (treze mil oitocentos e cinquenta e um euros e setenta e um cêntimos).

66. Assim, concluiu a Secção Regional dos Açores que não teria sido observado o disposto na alínea a) do artigo 221.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, nos termos do qual a conta da empreitada constará de, entre outros elementos, “*uma conta corrente à qual serão levados, por verbas globais, os valores de*



todas as medições e revisões ou eventuais acertos das reclamações já decididas e dos prémios vencidos e das multas contratuais aplicadas”.

67. Acontece, porém, que, como se passa a explicar, não assiste razão à Secção Regional dos Açores, não se verificando qualquer violação do disposto na *supra* citada norma do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Com efeito, de acordo com o referido Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria, no capítulo 2. da conta final da obra, respeitante aos trabalhos a realizar no âmbito do projecto de arquitectura, foi facturada a quantia de € 19.927,89 (dezanove mil novecentos e vinte e sete euros e oitenta e nove cêntimos), a título de trabalhos de *demolições, levantamento e picagens*, realizados nos blocos A1 e A2 (cfr. artigo 2.1.1.º e 2.2.1.º do Anexo IV), sem que, ainda de acordo com a Secção Regional dos Açores, a quantia facturada encontre correspondência nos autos de medição de trabalhos, que totalizam apenas € 13.276,38 (treze mil duzentos e setenta e seis euros e trinta e oito cêntimos), indicando, para o efeito, os autos de medição de trabalhos n.º 32, de Maio de 2004, e n.º 37, de Outubro de 2004.

68. A falta de correspondência entre a quantia dada como facturada e a apurada em sede dos autos de medição de trabalhos *supra* identificados deve-se ao facto de a Secção Regional dos Açores não ter considerado o auto de medição de trabalhos n.º 31, de Abril de 2004 (DOC. 13), no qual, com referência aos trabalhos realizados nos blocos A1 e A2, se apurou a quantia de € 4.711,40 (quatro mil setecentos e onze euros e quarenta cêntimos) e de € 1.940,11 (mil novecentos e quarenta euros e onze cêntimos), num total de € 6.651,51 (seis mil seiscentos e cinquenta e um euros e cinquenta e um cêntimos), quantia que não foi considerada para efeito de cálculos apresentados no Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria.

69. No que diz respeito ao capítulo 6 da conta final da obra, relativo aos trabalhos de iluminação realizados no bloco A, no âmbito do projecto de instalações eléctricas, refere a Secção Regional dos Açores que entre a quantia indicada como facturada, no conta final da obra, e a quantia constante dos autos



de medição de trabalhos existiria uma diferença de € 3.529,37 (três mil quinhentos e vinte e nove euros e trinta e sete cêntimos).

70. Na base das contas relativas ao referido capítulo 6 apresentada no anteprojecto de relatório de auditoria estiveram, como expressamente indicado no Anexo IV, os autos de medição de trabalhos n.º 13, de Outubro de 2002, n.º 18, de Março de 2003, n.º 25, de Outubro de 2003, n.º 28, de Janeiro de 2004, n.º 30, de Março de 2004, n.º 31, de Abril de 2004, e n.º 32, de Maio de 2004.

71. Como se passa a explicar, a divergência evidenciada no anteprojecto de relatório de auditoria reside, por um lado, no facto de a Secção Regional dos Açores não ter tido em conta todos os autos de medição de trabalhos relevantes e, por outro lado, por ter considerado, dentro de certos capítulos, trabalhos relacionados com outros capítulos.

72. De acordo com o Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria, no capítulo 6.3.1., relativo aos trabalhos de iluminação realizados no piso 0 do bloco A, a quantia facturada, indicada no conta final da obra, foi de € 8.598,32 (oito mil quinhentos e noventa e oito euros e trinta e dois cêntimos), enquanto que nos respectivos autos de medição de trabalhos — no caso, os autos n.ºs 13, 18, 28, 30, 31 e 32 — teria sido apurada a quantia de € 10.089,25 (dez mil e oitenta nove euros e vinte e cinco cêntimos).

73. A divergência *supra* assinalada encontra a sua razão de ser no facto de a Secção Regional dos Açores ter entendido que no auto de medição de trabalhos n.º 13 teria sido apurada a quantia de € 2.031,99 (dois mil e trinta e um euros e noventa e nove cêntimos), quando, na realidade, a quantidade de trabalhos medida, no âmbito do capítulo 6.3.1., constante do referido auto de medição de trabalhos n.º 13, foi de € 541,06 (quinhentos e quarenta e um euros e seis cêntimos) (DOC. 14). Com efeito, no que respeita aos trabalhos de iluminação relacionados com piso 0 do bloco A — capítulo 6.3.1. — do auto de medição de trabalhos n.º 13 constam, apenas, os trabalhos incluídos nos



capítulos 6.3.1.14 (€ 78,00), 6.3.1.15. (€ 5,86), 6.3.1.17 (€ 73,20) e 6.3.1.18 (€ 384,00), num total de € 541,06.

74. Neste ponto, e em face do valor alcançado pela Secção Regional dos Açores, a divergência de valores reside no facto de, juntamente com os trabalhos relativos aos capítulos 6.3.1.14., 6.3.1.15., 6.3.1.17. e 6.3.1.18. — trabalhos realizados no piso 0 do corpo A —, terem sido considerados os valores respeitantes aos capítulos 6.2.16. — trabalhos realizados no piso 1 do corpo A —, no valor € 2,93 (dois euros e noventa e três cêntimos) e 6.3.3.17. e 6.3.3.18. — trabalhos realizados no piso 2 do corpo A —, no valor de € 292,80 (duzentos e noventa e dois euros e oitenta cêntimos) e € 1.195,20 (mil cento e noventa e cinco euros e vinte cêntimos), respectivamente, os quais se encontram igualmente identificados no auto de medição de trabalhos n.º 13. Isto porque, como de seguida se verá, os trabalhos realizados nos pisos 1 e 2 do corpo A, quantificados no auto de medição de trabalhos n.º 13, não vêm referidos nos respectivos capítulos 6.3.2. e 6.3.3. do Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria, como se impunha.

75. No capítulo 6.3.2. refere o Anexo IV do anteprojecto de relatório de auditoria que, entre a quantia facturada identificada na conta final da obra — € 27.102,87 (vinte e sete mil cento e dois euros e oitenta e sete cêntimos) — e a quantia constante dos autos de medição de trabalhos n.os 18, 28, 30, 21 e 32 — € 25.166,82 (vinte e cinco mil cento e sessenta e seis euros e oitenta e dois cêntimos) —, existe uma diferença de € 1.936,05 (mil novecentos e trinta e seis euros e cinco cêntimos).

76. Não havendo divergência entre os valores indicados no Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria, em cada um dos autos de medição de trabalhos, e os valores da conta final da obra, o facto é que o Secção Regional dos Açores não levou em linha de conta os trabalhos realizados e apurados nos autos de medição de trabalhos n.os 10 (DOC. 15) e 13 (cfr. cit. DOC. 14), no valor de € 1.933,13 (mil novecentos e trinta e três euros e treze cêntimos) e € 2,93 (dois



euros e noventa e três cêntimos), respectivamente, no âmbito do capítulo 6.3.2., os quais, como *supra* se evidenciou, foram erradamente incluídos nos trabalhos realizados no piso 0, isto é, no capítulo 6.3.1..

77. Tomando em consideração as quantias ora indicadas, logo se alcança a igualdade entre o valor facturado, na conta final da obra, e os valores constantes dos autos de medição de trabalhos, ou seja, € 27.102,87 (vinte e sete mil cento e dois euros e oitenta e sete cêntimos).

78. Ainda no âmbito dos trabalhos de iluminação, contemplados no capítulo 6.3., resulta, novamente, da análise do Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria uma desconformidade entre o valor facturado na conta final da obra e os valores constantes dos respectivos autos de medição de trabalhos, relativamente aos trabalhos de iluminação realizados no piso 2 do corpo A, indicados no capítulo 6.3.3..

79. Assim, e de acordo com o anteprojecto de relatório de auditoria, enquanto que a conta final da obra indica, como valor de trabalhos facturados, € 27.727,11 (vinte e sete mil setecentos e vinte e sete euros e onze cêntimos), já a soma dos autos de medição de trabalhos totalizaria, apenas, € 26.167,39 (vinte e seis mil cento e sessenta e sete euros e trinta e nove cêntimos), ou seja, uma diferença de € 1.559,72 (mil quinhentos e cinquenta e nove euros e setenta e dois cêntimos).

80. Mais uma vez, a diferença apurada pelo Secção Regional dos Açores resulta da não consideração da totalidade dos autos de medição de trabalhos relevantes em sede dos trabalhos realizados no âmbito do capítulo 6.3.3..

81. Por um lado, importa considerar o valor constante do auto de medição de trabalhos n.º 13, de Outubro de 2002 (cfr. cit. DOC. 14) — erradamente considerado para efeitos das contas do capítulo 6.3.1. —, num total de € 1.488,00 (mil quatrocentos e oitenta e oito euros). Por outro lado, não foi



incluído o valor apurado no auto de medição de trabalho n.º 14 (DOC. 16), de Novembro de 2002, o qual, no que respeita aos trabalhos realizados no âmbito do capítulo 6.3.3., apurou a quantia de € 71,72 (setenta e um euros e setenta e dois cêntimos).

82. Somando os valores agora indicados aos constantes dos autos de medição de trabalhos mencionados no Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria alcança-se o valor final de € 27.727,11 (vinte e sete mil setecentos e vinte e sete euros e onze cêntimos).

83. Avançando para o capítulo 6.5., relativo aos trabalhos de instalação de tomadas e alimentação de equipamentos, resulta da análise do Anexo IV ao anteprojecto de relatório de auditoria uma desconformidade entre as quantias apuradas em sede de conta final da obra, como facturadas, no valor total de € 18.204,16 (dezoito mil duzentos e quatro euros e dezasseis cêntimos) e os constantes dos respectivos autos de medição de trabalhos, no valor total de € 16.499,63 (dezasseis mil quatrocentos e noventa e nove euros e sessenta e três cêntimos), ou seja, uma diferença de € 1.704,53 (mil setecentos e quatro euros e cinquenta e três cêntimos).

84. Também neste ponto a explicação da diferença entre os referidos valores está no facto de o anteprojecto de relatório de auditoria não ter tido em conta todos os autos de medição de trabalhos relevantes, no que respeita aos trabalhos realizados no âmbito do capítulo 6.5..

85. Quanto aos trabalhos de instalação de tomadas e alimentação de equipamentos realizados no piso 0 do bloco A, inseridos no capítulo 6.5.1., o anteprojecto de relatório de auditoria, no seu Anexo IV, tomou apenas em consideração os autos de medição de trabalhos n.ºs 13, 18 e 28, no valor de € 12,00 (doze euros), € 226,80 (duzentos e vinte e seis euros e oitenta cêntimos) e € 1.037,16 (mil e trinta e sete euros e dezasseis cêntimos), respectivamente, num valor global de € 1.257,96 (mil duzentos e cinquenta e sete euros e noventa e seis



cêntimos), não coincidente com o valor de € 1.587,80 (mil quinhentos e oitenta e sete euros e oitenta cêntimos) indicado na conta final da obra, numa diferença, portanto, de € 311,84 (trezentos e onze euros e oitenta e quatro cêntimos).

86. A *supra* indicada diferença entre os valores em causa, reside no facto de o anteprojecto de relatório de auditoria não ter considerado o auto de medição de trabalhos n.º 10, de Julho de 2002 (cfr. cit. DOC. 15), no qual foi apurada a quantia de € 311,84 (trezentos e onze euros e oitenta e quatro cêntimos), relativa a trabalhos inseridos no capítulo 6.5.1..

87. Em face do exposto, importa concluir pela inexistência de qualquer violação do disposto na alínea *a*) do artigo 221.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, porquanto existe total correspondência entre os valores da conta final da obra e os autos de medição dos trabalhos, devendo, por isso, o anteprojecto de relatório ser revisto em conformidade.

§ 6.º

CONSIDERAÇÕES FINAIS

88. De acordo com a posição defendida no anteprojecto, de fls. 24 a 27, o pagamento realizado à EDIFER ao abrigo do acordo indemnizatório teria sido ilegal, por ter violado o disposto no artigo 160.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e no artigo 18.º, n.º 2, primeira parte, da Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro. Mais do que isso, de acordo com o anteprojecto, por não existirem quaisquer prejuízos indemnizáveis, como se refere — mas sem fundamento factual — a fls. 26. Nesse sentido, a indemnização em causa consubstanciar-se-ia num pagamento indevido, nos termos dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, e 65.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (com a redacção anterior à alteração produzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto).



89. Acontece que, para tanto, necessário seria que, nos termos dos artigos 59.º, n.º 2, e 65.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tivesse sido efectuado um pagamento ilegal que tivesse causado dano para o erário público ou entidade pública por não ter tido contraprestação efectiva, em “(...) *violação das normas (...) da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”.

90. Mas, como se deixou exposto e na resposta ao anterior anteprojecto, no caso não se encontram reunidos os pressupostos de aplicação das normas contidas na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativas à responsabilidade financeira. E isto por uma razão particularmente simples: **o pagamento efectuado era e é legal e o pagamento efectuado era e é devido**. Com efeito, e como se deixou claramente exposto *supra*, o pagamento realizado ao abrigo do acordo indemnizatório era *(i) legal*, por força do disposto no artigo 160.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, na medida em que a alteração ao plano inicial de trabalhos, da inteira responsabilidade do dono de obra, conduziu à ocorrência de danos na esfera da EDIFER, e era *(ii) devido* porque esses mesmos danos vieram efectivamente a verificar-se e tiveram de ser ressarcidos.

91. Aliás, mesmo que o Tribunal de Contas tivesse um entendimento, do ponto de vista factual, diferente daquele que acaba de se expor — o que, em função dos esclarecimentos detalhados agora prestados, não se concebe —, e se configurasse o pagamento em causa como *ilegal e indevido*, por violar as normas *supra* identificadas, sempre se impor a conclusão, em função dos mesmos dados de facto e do percurso procedimental transmitidos, de inexistência de responsabilidade financeira, quer reintegratória, quer sancionatória, porquanto as entidades e as pessoas visadas não agiram, em circunstância alguma, com *culpa*. E tal seria, para o efeito, essencial.

92. Na verdade, nos termos do n.º 5 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, preceito aplicável e absolutamente central nesta questão, “(...) *a responsabilidade (...) só ocorre se a acção for praticada com culpa*”, ou seja, como



explica ADALBERTO MONTEIRO DE MACEDO, “(...) a *responsabilidade financeira, seja ela de tipo reintegratório ou sancionatório, reveste natureza subjectiva, na medida em que tem como pressuposto indispensável a existência de culpa, sendo por conseguinte os danos emergentes a reparar ocasionados por um acto voluntário ilícito culposo*” (cfr. *Ilícitos Financeiros*, Lisboa, 2000, pp. 33 e seguintes). Isto equivale a dizer que para que exista responsabilidade financeira não basta a alegação de que teriam sido violadas normas financeiras aplicáveis ao caso concreto. Necessário se torna, igualmente, que a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas considere como adquirido que os visados tenham agido com *culpa* no quadro do procedimento objecto de análise, ou seja, recorrendo à terminologia legal, se “(...) a *acção for praticada com culpa*”.

93. No presente caso, a actuação quer do Director Regional das Obras Públicas e Transportes Terrestres quer do Delegado da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos pautou-se pelo estrito, rigoroso e atento cumprimento das obrigações que lhes são atribuídas pelos comandos legais aplicáveis, no que respeita à autorização de pagamento indemnizatório à EDIFER.

94. Com efeito, e como se deixou demonstrado, tanto o Director Regional das Obras Públicas e Transportes Terrestres, como o Delegado da Ilha Terceira da Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos ...

- a) ...apesar de o pagamento indemnizatório já ter sido aprovado em momento anterior — em concreto, em meados de 2003 (cfr. cit. DOC. 3) — determinou a confirmação da verificação dos pressupostos, de facto e de direito, necessários para o efeito;
- b) ...tendo tomado conhecimento da verificação de alterações factuais potencialmente relevantes na evolução da empreitada, determinaram, uma vez mais, a revalidação dos pressupostos (i) quanto à existência de fundamento para a pretensão indemnizatória, (ii) a verificação dos requisitos legais aplicáveis para o efeito e (iii) quanto à extensão dos danos indemnizáveis e cujo ressarcimento era reclamado;



- c) ...apenas submeteram à aprovação superior o pagamento de referida indemnização a partir do momento em que os serviços responsáveis para o efeito — designadamente, a fiscalização e os serviços jurídicos — confirmaram que, do ponto de vista factual, se tinham verificado no decurso da obra factos lesivos e os danos reclamados pela EDIFER e, do ponto de vista jurídico, que a legislação aplicável, mais do que prever enquadramento para tal actuação indemnizatória, impunha ao dono de obra o ressarcimento dos prejuízos sofridos por aquela entidade;
- d) ...submeteram à aprovação superior o pagamento da indemnização referida com a convicção, a partir dos elementos que os serviços lhes foram disponibilizando, em resultado das consultas e solicitações que foram efectuadas, de que o pagamento era *devido e legal*;
- e) ...asseguraram que todos os passos descritos nas alíneas anteriores se encontram devidamente documentados, no processo administrativo correspondente ao pagamento indemnizatório;
- f) ...e, finalmente, no que a Secção Regional dos Açores parece não ter atentado, apenas tomaram posse em tais funções em 1 de Dezembro e 10 de Dezembro de 2004, respectivamente, em altura em que todos os factos relevantes já tinham ocorrido e em que, no seguimento das diligências tomadas, os serviços confirmaram a verificação factual e jurídica dos pressupostos de atribuição da dita indemnização.

95. E as circunstâncias descritas no ponto anterior, associadas, como se referiu, ao esclarecimento profundo dos factos relevantes para esta questão, bastam para que a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas afaste qualquer tipo de responsabilidade financeira.

96. Aqui chegados, importa concluir pela necessidade de revisão do anteprojecto que aqui está em causa, no sentido do afastamento de qualquer tipo de responsabilidade sancionatória ou reintegratória, e, antes disso, no que também é especialmente relevante, no afastamento de qualquer tipo de



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

*Empreitada de remodelação e ampliação
da EB 2,3 Francisco Ornelas da Câmara (05/102.4)*



SÉRVULO CORREIA
& Associados
Sociedade de Advogados

irregularidade no procedimento de pagamento da indemnização em causa, atentos os factos relevantes para o efeito. Em todo o caso, acrescenta-se que, quer a SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, quer o DIRECTOR REGIONAL DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES TERRESTRES, PAULO SIMÃO CARVALHO DE BORBA MENEZES, e quer, ainda, o DELEGADO DA ILHA TERCEIRA DA SECRETARIA REGIONAL DA HABITAÇÃO E EQUIPAMENTOS, JOÃO PAULO CARREIRA MENDES, mantêm-se à inteira disposição da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para a prestação de qualquer esclarecimento adicional que se afigure necessário.



**SÉRVULO CORREIA
& Associados**

Sociedade de Advogados

Nestes termos, prestados os esclarecimentos que se mostram necessários, requer-se a V. Ex.^a se digne ordenar a revisão do anteprojecto a que se responde, determinando, a final, o arquivamento do mesmo e/ou a não imputação de qualquer responsabilidade, sancionatória ou reintegratória, aos visados no mesmo, por força da regularidade do procedimento em causa e da indemnização atribuída ou da não verificação dos requisitos necessários a uma tal responsabilização.

Mais requer, se assim se entender conveniente, em especial quanto à quantificação e quanto validação do montante pago a título de indemnização, a inquirição das seguintes testemunhas:

- a) Eng.º MIGUEL PALMA, com domicílio profissional em Av. Infante D. Henrique 43 - 1º Dto., Angra do Heroísmo;
- b) Eng.º RUI MANUEL CORREIA PEREIRA, com domicílio no Caminho da Esperança, n.º 106, 9700, Porto Judeu, Angra do Heroísmo;

JUNTA: os citados 16 (dezassex) documentos e cópias legais.

OS ADVOGADOS

RICARDO GUIMARÃES
ADVOGADO
Rua de Artilharia Um, 79 - 5.º
1250-038 Lisboa
Tel. 383 69 00 - Fax. 383 69 01
Cont. n.º 213 757 818 Céd. Prof. n.º 17.142L

CÉSAR DA SILVEIRA
ADVOGADO
Rua de Artilharia Um, 79 - 5.º
1250-038 Lisboa
Tel. 383 69 00 - Fax. 383 69 01
Cont. n.º 229 756 565 Céd. Prof. n.º 20.828L



ANEXO V

ÍNDICE DO PROCESSO

Volume I – Planeamento	Fls.
1. Relatório relativo ao processo de fiscalização prévia n.º 18/2005	2
2. Plano global da auditoria	7
3. Notificações da realização da auditoria	13
4. Pedidos de informações e documentos	17
5. Respostas aos pedidos de informações e documentos	24
Volume II – Execução	Fls.
1. Contrato da empreitada	2
2. 1.º Adicional	9
3. 2.º Adicional recusado e Decisão n.º 4/2005	15
4. 2.º Adicional	27
5. Auto de consignação dos trabalhos	34
6. Auto de suspensão parcial dos trabalhos	35
7. Auto de levantamento da suspensão parcial dos trabalhos	36
8. Relatório de análise de custos da empreitada	37
9. Plano de trabalhos inicial e as diversas reformulações	175
10. Facturação (sobrecustos, autos de medição e revisões de preços)	227
11. Comunicações do empreiteiro relativas ao apuramento dos sobrecustos	563
12. Informações do dono da obra e da fiscalização sobre trabalhos a mais e sobrecustos	618
13. Despacho que autorizou o pagamento da indemnização ao empreiteiro	758
14. Prorrogações de prazo solicitadas pelo empreiteiro e autorizações concedidas	762
15. Auto de recepção provisória da obra	771
Volume III – Avaliação, contraditório e elaboração do relato	Fls.
1. Conta corrente da empreitada	3
2. Contraditório	
2.1 Direcção Regional da Educação	200
2.2 Eng.º João Paulo Carreira Mendes	202
2.3. Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos e Eng.º Paulo Simão Carvalho da Borba Menezes	203
3. 1.º Ante-projecto de relatório	344
4. Remessa do 1.º ante-projecto de relatório para contraditório e prorrogação do prazo de resposta	383
5. 2.º Ante-projecto de relatório	
6. Remessa do 2.º ante-projecto de relatório para contraditório e prorrogação do prazo de resposta	
7. Contraditório (Secretaria Regional da Habitação e Equipamentos, Eng.º Paulo Simão Carvalho da Borba Menezes e Eng.º João Paulo Carreira Mendes)	
8. Relatório	