



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório

N.º 08/2015 – FC/SRATC

Auditoria

Adicionais ao contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio

Dezembro - 2015

Ação n.º 14-204FC1



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Relatório n.º 08/2015 – FC/SRATC

Auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio

Ação n.º 14-204FC1

Aprovação: Sessão ordinária de 07-12-2015

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: **296 304 980**

sra@tcontas.pt

www.tcontas.pt

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação indicada em apêndice ao presente relatório.

A identificação de endereços de páginas eletrónicas, contendo documentos mencionados no relatório, refere-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.



Índice

Índice de quadros	3
Índice de gráficos	3
Siglas e abreviaturas	4
Sumário	5

PARTE I INTRODUÇÃO

1. Enquadramento da ação	7
2. Natureza, âmbito e objetivos	7
2.1. <i>Natureza e âmbito</i>	7
2.2. <i>Objetivos</i>	7
3. Fases da auditoria e metodologia de trabalho	8
4. Condicionantes e limitações	8
5. Contraditório	8

PARTE II OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

6. Contrato inicial	10
6.1. <i>Procedimento pré-contratual</i>	10
6.2. <i>Elementos essenciais e objeto</i>	10
6.3. <i>Principais intervenientes na empreitada</i>	12
7. Modificações objetivas ao contrato	13
7.1. <i>Trabalhos a menos</i>	14
7.1.1. Fundamentos e objeto	14
7.1.1.1. <i>Deliberação de 11-05-2011</i>	14
7.1.1.2. <i>Deliberação de 20-06-2012</i>	20
7.1.1.3. <i>2.º contrato adicional</i>	20
7.1.2. <i>Apreciação global</i>	21
7.2. <i>Trabalhos adicionais</i>	22



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

7.2.1. Fundamentos e objeto	23
7.2.1.1. 1.º contrato adicional	23
7.2.1.2. 2.º contrato adicional	25
7.2.2. Avaliação global	28
7.2.3. Procedimentos de envio ao Tribunal de Contas	32
7.3. Publicitação	33
8. Execução material da empreitada	35
8.1. Cronologia	35
8.2. Suspensões parciais dos trabalhos e prorrogações de prazo	36
8.3. Medição dos trabalhos	39
9. Execução financeira dos contratos	41
9.1. Faturação e pagamento dos autos de medição	41
9.2. Reposição do equilíbrio financeiro	43
9.2.1. Reclamação apresentada em 07-07-2011	43
9.2.2. Reclamação apresentada em 30-10-2013	47
9.3. Conta da empreitada e custo global da obra	48

PARTE III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

10. Principais conclusões	51
11. Recomendações	54
12. Decisão	55
Conta de emolumentos	56
Ficha técnica	57
Anexos	
I – Primeiro pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato	59
II – Contraditório institucional	62
III – Contraditório pessoal	87
Apêndices	
I – Trabalhos objeto do 2.º contrato adicional	90
II – Autos de medição faturados e pagos	95
III – Plano de pagamentos vs faturação	96
IV – Legislação citada	97
V – Índice do dossiê corrente	98



Índice de quadros

Quadro I – Aspetos essenciais do procedimento pré-contratual	10
Quadro II – Elementos essenciais do contrato de empreitada	10
Quadro III – Síntese das espécies de trabalhos da empreitada	11
Quadro IV – Principais intervenientes na empreitada	12
Quadro V – Trabalhos a menos e trabalhos adicionais	14
Quadro VI – Trabalhos suprimidos por deliberação de 11-05-2011	17
Quadro VII – Pagamentos relativos à empreitada de reformulação do projeto	19
Quadro VIII – Trabalhos suprimidos por deliberação de 20-06-2012	20
Quadro IX – 2.º adicional – Trabalhos a menos	20
Quadro X – 1.º adicional – Trabalhos adicionais	24
Quadro XI – Observância dos limites quantitativos	32
Quadro XII – Início da execução dos trabalhos objeto dos contratos adicionais	32
Quadro XIII – Modificações objetivas do contrato	33
Quadro XIV – Suspensão dos trabalhos e prorrogações de prazo	36
Quadro XV – Autos de medição	39
Quadro XVI – Valor global da faturação emitida	41
Quadro XVII – Síntese dos custos com a suspensão da obra	44
Quadro XVIII – Conta final da empreitada	48
Quadro XIX – Custo global da obra	50

Índice de gráficos

Gráfico I – Execução física da empreitada	39
Gráfico II – Plano de pagamentos (proposta) vs faturação	42
Gráfico III – Despesa da empreitada, por fonte	49



Siglas e abreviaturas

- ARAAL — Contrato de Desenvolvimento entre a Administração Regional e a Administração Local
- CCP — Código dos Contratos Públicos
- cfr.* — conferir
- CMLP — Câmara Municipal das Lajes do Pico
- CMM — Construções Meneses & McFadden, L.^{da}
- CPA — Código do Procedimento Administrativo
- doc. — documento
- IVA — Imposto sobre o Valor Acrescentado
- JJ — Jardim de Infância
- LOPTC — Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
- pp. — páginas
- SRATC — Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
- SREF — Secretaria Regional de Educação e Formação
- ss. — seguintes
- VPGR — Vice-Presidência do Governo Regional
- vs* — *versus*



Sumário

Apresentação

O presente relatório contém os resultados da auditoria realizada aos adicionais ao contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio.

A ação foi desenvolvida em cumprimento do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, e teve por objetivos apreciar a legalidade dos atos e contratos modificativos do contrato visado e avaliar o seu impacto no custo e no prazo de execução da empreitada.

A entidade auditada foi o Município das Lajes do Pico, enquanto dono da obra.

Principais conclusões

- Foram suprimidos trabalhos no montante global de 458 778,34 euros, dos quais, 424 787,58 euros correspondem aos trabalhos de reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância.
- Em resultado da supressão dos trabalhos de reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância, o projeto de execução sofreu alterações de modo a que aquelas valências fossem integradas nos edifícios novos.
- O contrato de empreitada celebrado para a execução daqueles trabalhos, no montante de 148 585,20 euros, foi executado sem que tivesse sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, quando a isso estava legalmente sujeito.
- Foram celebrados dois contratos adicionais, no montante de 234 519,07 euros. A despesa foi autorizada por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico sem que, na altura, tivessem sido explicitadas as circunstâncias de facto que a fundamentaram.
- O prazo de execução da empreitada correspondeu a mais do dobro do prazo contratado.
- Em execução do contrato inicial e dos contratos adicionais foram medidos, faturados e pagos trabalhos no montante global de 4 265 472,51 euros. Com uma exceção, os autos de medição não especificavam as espécies e as quantidades de trabalhos aprovadas, bem como os respetivos preços unitários.
- Em virtude a suspensão dos trabalhos da empreitada foi autorizada a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, no montante de 126 040,50 euros.



- O custo global da obra, incluindo os trabalhos adicionais, a revisão de preços, a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, e a execução dos trabalhos decorrentes da alteração do projeto em virtude da supressão dos trabalhos de reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância, fixou-se em 4 871 265,66 euros.

Principais recomendações

- Para efeitos de sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas deve atender-se ao valor global dos contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.
- A autorização das despesas deve ser sempre fundamentada, mediante explicitação das circunstâncias de facto e de direito que a legitimam.
- Os autos de medição devem especificar as espécies, quantidades e preços unitários dos trabalhos executados.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento da ação

1 No domínio da fiscalização concomitante à execução de contratos visados¹, o plano de ação da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas² prevê a realização de uma auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio, nas Lajes do Pico, visado pelo Tribunal de Contas em 14-10-2010 (processo de fiscalização prévia n.º 87/2010).

2 A entidade auditada é o Município das Lajes do Pico, enquanto dono da obra.

2. Natureza, âmbito e objetivos

2.1. Natureza e âmbito

3 A ação tem a natureza de auditoria de legalidade e regularidade, orientada para a verificação dos atos e contratos modificativos do contrato de empreitada.

4 A auditoria abrange, designadamente, os atos e contratos que, no âmbito da empreitada, titulem a execução de trabalhos a mais ou de trabalhos de suprimento de erros e omissões, envolvendo a apreciação dos elementos documentais relativos à execução material e financeira daqueles atos e contratos, para além da verificação dos respetivos procedimentos de envio ao Tribunal de Contas.

5 A ação compreende a apreciação dos atos praticados e dos contratos celebrados até à receção provisória da empreitada (10-10-2013).

2.2. Objetivos

6 A auditoria tem como objetivos:

- a) Apreciar a legalidade dos atos e contratos modificativos do contrato visado;
- b) Avaliar o impacto dos atos e contratos modificativos do contrato visado no custo e no prazo de execução da empreitada;
- c) Verificar se a entidade promoveu o envio ao Tribunal de Contas daqueles atos e contratos, no quadro das *Instruções n.º 1/2006 – SRATC*³.

¹ Parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 49.º da LOPTC.

² Aprovado por Resolução do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15-12-2014, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 247, de 23-12-2014, p. 32338, sob o n.º 39/2014, e no Jornal Oficial, II série, n.º 243, de 18-12-2013, pp. 8018 e 8019, sob o n.º 1/2014.

³ Publicadas no Diário da República, 2.ª série, n.º 202, de 19-10-2006, p. 22 522.



- 7 Estes objetivos traduzem-se, no plano operacional, na análise e verificação dos referidos atos e contratos, bem como dos documentos de suporte, incluindo as alterações ao projeto, as informações de natureza técnica e os demais documentos relativos à respetiva execução material e financeira.

3. Fases da auditoria e metodologia de trabalho

- 8 A realização da auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução e avaliação e elaboração do relato, sendo, em cada momento, adotados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, designadamente no seu *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁴, com as adaptações que se justificaram em função do tipo e natureza da auditoria.
- 9 A fase de planeamento baseou-se no tratamento da informação relativa ao contrato de empreitada submetido a fiscalização prévia, bem como na apreciação dos elementos documentais que acompanharam o envio ao Tribunal de Contas dos atos e contratos modificativos do contrato visado.
- 10 A técnica de verificação utilizada na fase de execução da auditoria consistiu no exame dos documentos que integram os processos relativos aos atos e contratos modificativos do contrato visado, realizando-se também a circularização, envolvendo o empreiteiro.
- 11 Não foram realizados trabalhos de campo.
- 12 Os documentos que fazem parte do dossiê corrente constam de ficheiros gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2. Esses documentos estão identificados, no *Apêndice V* ao presente Relatório, por um número e uma breve descrição do seu conteúdo. O número de cada documento corresponde ao nome do ficheiro que o contém. Nas referências feitas a esses documentos ao longo do Relatório identifica-se apenas o respetivo número e, se for o caso, a página do ficheiro.

4. Condicionantes e limitações

- 13 Não ocorreram condicionantes ao trabalho da auditoria que justifiquem menção.

5. Contraditório

- 14 Para efeitos de contraditório institucional e pessoal, e em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o relato foi remetido à entidade auditada e aos eventuais responsáveis, Roberto Manuel Medeiros da Silva, Presidente da Câmara Muni-

⁴ Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28-01-1999.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FC1

cipal das Lajes do Pico, e Hildeberto Manuel Pereira Peixoto, Mário José Dinis Tomé, e Sérgio Renato Azevedo de Sousa, vereadores⁵.

- 15 O Município das Lajes do Pico apresentou alegações sobre diversas matérias descritas no relato⁶, tendo os responsáveis aderido à resposta institucional⁷.
- 16 As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do relatório.
- 17 Nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, as respostas dadas em contraditório institucional e pessoal constam dos Anexos II e III⁸.

⁵ Ofícios n.ºs 738-ST a 742-ST, de 05-06-2015 (docs. 7.1 a 7.5).

⁶ Ofício n.º 1150, de 30-06-2015 (doc. 7.6, incluindo os anexos).

⁷ Carta de 30-06-2015 (doc. 7.7).

⁸ Na transcrição das respostas não se incluiu os documentos anexados às mesmas, que apenas constam do processo.



PARTE II

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

6. Contrato inicial

6.1. Procedimento pré-contratual

- 18 Para a realização da empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio, o Município das Lajes do Pico encetou, ao abrigo do Código de Contratos Públicos (CCP), um procedimento de contratação pública do qual se destacam os seguintes aspetos essenciais⁹:

Quadro I – Aspetos essenciais do procedimento pré-contratual

Abertura do procedimento	Deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 19-03-2009
Procedimento escolhido	Concurso público
Preço base	5 068 982,94 euros
Critério de adjudicação	Proposta economicamente mais vantajosa
Prazo de execução	Até 540 dias
Adjudicação	Deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 19-05-2010

6.2. Elementos essenciais e objeto

- 19 Os elementos essenciais do contrato de empreitada são os seguintes:

Quadro II – Elementos essenciais do contrato de empreitada

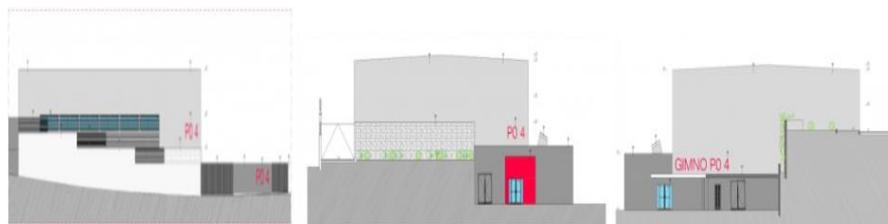
Dono da obra	Município das Lajes do Pico
Empreiteiro	Construções Meneses & McFadden, L. ^{da} , e Lena Construções Atlântico, S.A., em consórcio
Celebração do contrato	13-07-2010
Objeto	Reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio
Preço contratual	4 489 731,80 euros
Prazo de execução	420 dias

⁹ Os preços doravante indicados não incluem o IVA.



- 20 De acordo com a *memória descritiva* do projeto¹⁰, o contrato de empreitada tem por objeto:

... três grandes edifícios que se articulam entre si de forma a criarem um conjunto composto por 3 diferentes volumes, que se articulam de forma a diferenciar as suas respetivas utilizações e necessidades. O primeiro corresponde ao edifício existente e à sua grande reabilitação, o segundo edifício corresponde à ampliação da escola para a adaptação do 2.º e 3.º Ciclos e por último o Gimnodesportivo que servirá para apoio escolar e para apoio ao Município em termos de jogos oficiais. O espaço envolvente aos edifícios será dividido em 4 subespaços. Um corresponde à zona de recreio do 1.º ciclo/JI, outro ao recreio do 2.º/3.º ciclo, outro à área envolvente ao Gimnodesportivo e por último, áreas de circulação de veículos automóveis.



Fonte: Site da Projectangra

- 21 A execução da empreitada envolve, em síntese, as seguintes espécies de trabalhos¹¹:

Quadro III – Síntese das espécies de trabalhos da empreitada

(em Euro)

Designação dos trabalhos	Valor
Estaleiro	137.496,88
Edifício a reabilitar (corpo F)	424.787,58
Edifícios a ampliar (corpo A, B, C, D e portaria)	2.103.503,31
Gimnodesportivo (corpo E)	1.200.399,65
Espaços exteriores	426.514,32
Rede de águas, esgotos domésticos, esgotos pluviais e combate a incêndios	154.513,77
Posto de transformação	28.569,13
Omissões	13.947,16
TOTAL	4.489.731,80

¹⁰ Doc. 1.01.

¹¹ De acordo com a proposta do adjudicatário (doc. 1.03).



6.3. Principais intervenientes na empreitada

22 Intervieram na empreitada:

Quadro IV – Principais intervenientes na empreitada

Dono da obra	Município das Lajes do Pico
Empreiteiro	Construções Meneses & McFadden, L. ^{da} e Lena Construções Atlântico, S.A., em consórcio ¹²
Projetista	Projectangra, Gabinete Açoreano de Projectos, L. ^{da}
Fiscalização	Rui Borges Pereira – Unipessoal, L. ^{da}

23 O financiamento da empreitada foi assegurado pelo Governo Regional mediante a celebração de contratos ARAAL de colaboração¹³ e de contratos ARAAL de cooperação¹⁴.

24 A Secretaria Regional de Educação e Formação (SREF) candidatou a empreitada a cofinanciamento comunitário, no âmbito do Programa Operacional para a Conver-

¹² Em 28-12-2011, a Lena Construções Atlântico, S.A., foi incorporada na Lena, Engenharia e Construções, S.A. Posteriormente, em 26-07-2013, a Construções Meneses & McFadden, L.^{da} (chefe do consórcio) cedeu a sua posição contratual à Lena, Engenharia e Construções, S.A. (doc. 1.05.3).

¹³ Em 27-06-2010 foi celebrado um contrato ARAAL de colaboração, ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto, entre a VPGR, a SREF e a CMLP, tendo por objeto a concessão de «apoio financeiro à CMLP para reabilitação da Escola Básica 1,2/JI da Ponta da Ilha, Concelho das Lajes do Pico, na parte respeitante à ampliação da escola para adaptação ao 2.º ciclo do ensino básico e construção de um ginásio» (doc. 1.09.1) De acordo com as condições contratualizadas: ao Governo Regional, através da SREF, cabe atribuir uma participação no montante de 3 548 648,01 euros, correspondente ao valor total do investimento (cláusula 2.ª); à SREF compete emitir pareceres técnicos vinculativos sobre os estudos e projetos referentes ao empreendimento e acompanhar e fiscalizar a execução das obras por parte da CMLP (cláusula 4.ª); e, à CMLP cumpre fiscalizar a execução do contrato de empreitada, tendo em conta as observações eventualmente apresentadas pela SREF (cláusula 4.ª). Em 02-01-2012 foi celebrado um novo contrato ARAAL de colaboração, tendo por objeto «o apoio financeiro à CMLP tendo em vista o financiamento da segunda fase das obras de reabilitação da Escola Básica 1,2/JI da Ponta da Ilha, Concelho das Lajes do Pico, na parte respeitante à componente do 2.º ciclo e construção de parte de um ginásio», cabendo ao Governo Regional, através da SREF, atribuir uma participação no montante de 3 755 017,16 euros, correspondente à participação total do investimento. As competências e obrigações da SREF e da CMLP correspondem, no essencial, às que foram contratualizadas no âmbito do contrato ARAAL de colaboração celebrado em 27-06-2010 (doc. 1.09.5.).

¹⁴ Em 18-08-2010 foi celebrado um contrato ARAAL de cooperação, ao abrigo do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, entre a VPGR, a SREF e a CMLP, tendo por objeto a concessão de «apoio financeiro à CMLP para reabilitação da Escola Básica 1,2/JI da Ponta da Ilha, Concelho das lajes do Pico, na parte respeitante às despesas do jardim de infância e ao 1.º ciclo do ensino básico» (doc. 1.09.2). De acordo com as condições contratualizadas: ao Governo Regional, através da SREF, cabe atribuir uma participação no montante de 168 095,06 euros, correspondendo o valor total do investimento a 1 120 637,06 euros (cláusula 2.ª); à SREF compete emitir pareceres técnicos vinculativos sobre os estudos e projetos referentes ao empreendimento e acompanhar e fiscalizar a execução das obras por parte da CMLP (cláusula 4.ª); e, à CMLP cumpre fiscalizar a execução do contrato de empreitada, tendo em conta as observações eventualmente apresentadas pela SREF (cláusula 4.ª). Em 27-09-2012 foi celebrado um novo contrato ARAAL de cooperação, tendo por objeto «a concretização do processo de cooperação financeira direta entre as partes contratantes com vista à segunda fase das obras de reabilitação da Escola EB1,2/JI da Ponta da Ilha, Concelho das Lajes do Pico, na parte respeitante à componente do jardim de infância e ao 1.º ciclo do ensino básico e construção de parte de um ginásio», cabendo ao Governo Regional, através da SREF, atribuir uma participação no montante de 119 017,34 euros, correspondente a 15% do valor global investido (793 448,91 euros). As competências e obrigações da SREF e da CMLP correspondem, no essencial, às que foram contratualizadas no âmbito do contrato ARAAL de colaboração celebrado em 18-08-2010 (doc. 1.09.6)



gência dos Açores 2007-2013, enquadrada no eixo prioritário 8 – *Qualificar e integrar a sociedade açoriana*, objetivo específico 8.1 – *Modernizar a rede de equipamentos escolares*.

- 25 A candidatura foi aprovada pela Autoridade de Gestão em 19-01-2009, e homologada por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 19-01-2011. O termo de aceitação foi assinado em 20-01-2011¹⁵.
- 26 A comparticipação financeira do FEDER fixou-se, inicialmente, em 4 077 563,38 euros, correspondente a uma taxa de cofinanciamento de 85% sobre a despesa elegível (4 797 133,39 euros). Em 12-12-2012 e em 21-01-2014, foram aprovadas duas reprogramações, reduzindo o montante da comparticipação financeira do FEDER para 4 034 601,88 euros, correspondente a uma taxa de cofinanciamento de 85% sobre a despesa elegível (4 746 590,33 euros).

7. Modificações objetivas ao contrato

- 27 Nos contratos de empreitada de obras públicas constituem modificações objetivas os trabalhos a mais (artigo 370.º do CCP), os trabalhos de suprimento de erros e omissões (artigo 376.º do CCP), os trabalhos a menos (artigo 379.º do CCP), a indemnização por redução do preço contratual (artigo 381.º do CCP) e as revisões de preços (artigo 382.º do CCP)¹⁶.
- 28 No âmbito do contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio, observou-se:
- foram realizados trabalhos adicionais (qualificados, pela entidade adjudicante, como “trabalhos a mais”), no montante global de 234 519,07 euros;
 - foram suprimidos trabalhos, no montante global de 458 778,34 euros;
 - não ocorreram indemnizações por redução do preço contratual;
 - verificaram-se revisões de preços, no montante global de 331 167,45 euros¹⁷.
- 29 Os elementos essenciais dos atos e contratos modificativos do contrato de empreitada, que se refletiram no volume de trabalhos a executar, constam do quadro seguinte (*Quadro V – Trabalhos a menos e trabalhos adicionais*).

¹⁵ Código RAAFDR-02-0144-FEDER-000022 (*cf.* doc. 1.10.1 e 1.10.2).

¹⁶ Com efeito, todos os artigos citados enquadram-se sistematicamente na secção VI do capítulo I do título II do CCP, que regula as modificações objetivas dos contratos de empreitada de obras públicas. O regime das modificações objetivas do contrato, em geral, consta dos artigos 311.º e ss. do CCP.

¹⁷ As revisões de preços foram calculadas com índices definitivos até março de 2013 e provisórios entre abril e setembro de 2013. Deste modo, o montante das revisões de preços sofrerá alterações em função dos índices definitivos.



Quadro V – Trabalhos a menos e trabalhos adicionais

(em Euro)

Data da autorização	Contratos adicionais		Trabalhos a menos	Trabalhos adicionais	Variação
	N.º	Data			
11-05-2011			421.959,37		-421.959,37
23-11-2011	1.º	11-07-2012		131.733,04	131.733,04
20-06-2012			34.348,96		-34.348,96
05-06-2013	2.º	05-09-2013	2.470,01	102.786,03	100.316,02 ¹⁸
TOTAL			458.778,34	234.519,07	-224.259,27

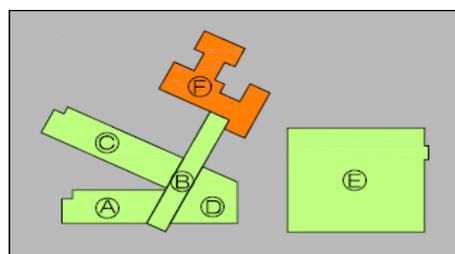
30 Nos pontos seguintes, identificam-se, com base nas propostas do empreiteiro, nos pareceres da fiscalização e nas atas de reunião de obra, os trabalhos suprimidos (“trabalhos a menos”) e os trabalhos adicionais, bem como os circunstancialismos que conduziram à tomada de decisão.

7.1. Trabalhos a menos

7.1.1. Fundamentos e objeto

7.1.1.1. Deliberação de 11-05-2011

31 O projeto de reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância (Corpo F) previa apenas a picagem e o saneamento de parte dos rebocos existentes e a substituição dos revestimentos de paredes, tetos e pavimentos. Deste modo, não contemplava qualquer operação significativa de reforço estrutural.



■ EDIFÍCIO EXISTENTE A SOFRER GRANDE REABILITAÇÃO
■ EDIFÍCIOS NOVOS CORRESPONDENTES À AMPLIAÇÃO
Fonte: Projeto de execução

32 Logo após o início da execução dos trabalhos¹⁹, o empreiteiro alertou o dono da obra «para a necessidade de verificação da adequabilidade do estado atual do edifício tendo em consideração as soluções de reabilitação constantes do projeto» e para «o elevado estado de deterioração de determinadas armaduras e elementos estruturais, assim como alvenarias, necessitam de reforço e trabalho suplementar ao preconizado em projeto»²⁰.

¹⁸ Regista-se uma diferença, para mais, de 0,2 euros, relativamente à conta final (cfr. Quadro XVIII – Conta final da empreitada).

¹⁹ A empreitada foi consignada em 23-11-2010.

²⁰ Cfr. Ata de reunião de obra n.º 3, de 07-01-2011 (doc. 3.01.1.1).



Fonte: Relatório de auditoria ao edifício

- 33 Na visita à obra efetuada por representante do dono da obra e pelo responsável da equipa projetista, em 11-01-2011, constatou-se²¹:

... a existência de anomalias e patologias em grande escala e que representam uma maior fragilidade do edifício atendendo às soluções de recuperação previstas em projecto.

Essas anomalias assentam sobretudo na deterioração dos elementos em betão armado da estrutura que compõe o edifício, onde é visível em diversos pontos a oxidação das armaduras fruto da falta de recobrimento das armaduras levando mesmo à destruição completa de algumas parte dessas armaduras e ao facto das alvenarias existentes serem de fraca qualidade constituídas por blocos de betão



que apresentam grande envelhecimento e por vezes menor capacidade

resistente em relação ao reboco que as reveste, o que provoca que durante a picagem de rebocos prevista efectuar no âmbito da empreitada, para alguns locais, origine a ruptura total do pano de parede.

Existiu consenso geral entre todos os presentes que as soluções previstas em projecto para a reabilitação do edifício se apresentam como insuficientes para que a reabilitação do imóvel possa ser bem sucedida e os objectivos implícitos nas soluções projectadas possam ser alcançados e em alguns casos até realizados.

O projectista afirmou que quando tinha visitado o imóvel para proceder ao levantamento do edifício e para recolha de dados para elaboração do projecto

(primeiro semestre de 2008) que o edifício tinha acabado de sofrer reparações e uma pintura geral, interior e exterior, o que terá possivelmente ocultado algumas das anomalias agora verificadas.



²¹ Cfr. Ata de reunião de obra n.º 4, de 12-01-2011 (doc. 3.01.1.2).



Perante o cenário que foi colocado e atendendo à extensão das anomalias ficaram pendentes para análise e debate futuro duas questões:

- Análise sobre a viabilidade ou não de se efectuar uma reabilitação mais profunda ao edifício atendendo sempre à relação custo/benefício e para que a obra não sofra grandes variações orçamentais, não esquecendo o horizonte de duração de vida do imóvel.
- Análise sobre a viabilidade da demolição completa do actual edifício e a construção de um novo reduzindo-se porventura algumas das áreas e valências actualmente projectadas e que de certo modo possam ser consideradas redundantes atendendo ao complexo onde o 1.º Ciclo e Jardim de Infância ficarão inseridos que contempla também a construção de um edifício para os 2.º e 3.º Ciclo e a construção de um Ginásio, tentando-se desta forma manter a empreitada dentro dos valores contratuais.

34 Conforme decorre da *ata de reunião de obra n.º 4*, de 12-01-2011, na visita à obra foi decidido:

- A fiscalização irá proceder à realização de um relatório de auditoria do edifício onde efetuará um levantamento do existente e um resumo das anomalias visíveis.
- O projectista irá apurar junto da Secretaria Regional da Educação e Formação sobre a reprogramação das valências do edifício e na elaboração de um novo programa funcional para o mesmo.
- O Dono de Obra irá proceder aos contactos entre as diversas instituições e organismos envolvidos para poder tomar a decisão final.
- O empreiteiro irá provisoriamente suspender os trabalhos neste corpo avançando na construção das restantes partes da empreitada enquanto se aguarda a decisão final e respetiva conclusão procedimental e processual.

35 No *relatório de auditoria do edifício*, elaborado em 25-01-2011²², a fiscalização observou:

... estruturalmente o edifício, presumivelmente, apresentará 30% a 40% da sua capacidade inicial para o qual foi projetado o que provavelmente não será suficiente para resistir sem danos a um sismo de média intensidade, havendo a forte possibilidade da existência de colapsos caso o sismo seja de elevado grau, semelhante por exemplo ao ocorrido em 1998 na Ilha do Pico (...).

... atendendo às quantidades de patologias e anomalias existentes, à extensão das superfícies a tratar de reforço que o edifício tem carência, para que se possa dotá-lo de uma esperança de vida próxima da inicial, ou seja 50 anos, parece-nos que economicamente terá pouca viabilidade porque esses trabalhos custarão mais do que a demolição e a construção de um edifício idêntico de raiz e ultrapassará certamente o valor comercial que se possa atribuir numa avaliação imobiliária.

36 Na visita à obra, efetuada em 23-04-2011, pelo dono da obra, pela equipa projetista e pela Diretora Regional da Educação, «ficou definitivamente acordado entre os participantes que o edifício destinado ao 1.º Ciclo/Jardim de Infância não reunia definitivamente as condições para que possa ser alvo da intervenção prevista em projeto»,

²² Doc. 3.01.1.3.



tendo aí sido determinado que os projetistas iriam reunir com os técnicos da SREF para «elaborar no mais curto espaço de tempo uma revisão de todo o programa preliminar do conjunto escolar de modo a decidirem por uma solução que passe pela construção nova de salas destinadas ao 1.º Ciclo/Jardim de Infância mas com o objetivo claro de minimização de custos, ou seja, sem que tal situação provoque derrapagem no valor contratual da empreitada»²³.

37 Em 11-05-2011, a Câmara Municipal das Lajes do Pico deliberou «aprovar os trabalhos a menos descritos na informação da fiscalização e auto de trabalhos a menos», assim como «remeter certidão da deliberação (...) tomada, cópia da informação da fiscalização e auto de trabalhos a menos, à Secretaria Regional de Educação e Formação e aguardar a sua anuência, por forma a poder comunicar à empresa adjudicatária a decisão tomada»²⁴.

38 Foram abrangidos pela referida deliberação os seguintes trabalhos:

Quadro VI – Trabalhos suprimidos por deliberação de 11-05-2011

<i>(em Euro)</i>	
Designação dos trabalhos	Valor
EDIFÍCIO A REABILITAR (CORPO F)	
Demolições e trabalhos preparatórios	11.216,14
Movimento de terras	730,79
Betões	3.269,77
Cofragem	3.301,42
Armaduras	6.168,92
Estrutura metálica	3.727,43
Pavimento térreo	20.677,91
Alvenarias	18.833,11
Cobertura existente a impermeabilizar	11.824,00
Cobertura revestida a painéis sandwich	4.328,03
Cobertura plana não transitável tipo Texsa	3.419,83
Revestimento de paredes exteriores	57.640,47
Revestimento de paredes interiores	22.532,72
Revestimento de tetos	22.259,17
Revestimento de pavimentos	45.499,53
Carpintarias e fenólicos	18.570,00
Alumínios	76.690,26
Serralharias	2.527,54
Pinturas	9.793,63
Equipamento sanitário	12.090,49
Diversos	8.145,52
Instalações de segurança contra incêndios	4.133,38
Comunicações ITED	3.852,52
Instalações elétricas em baixa tensão	53.555,01
TOTAL	424.787,58

²³ Cfr. Informação de obra n.º 7, de 23-05-2011 (doc. 3.01.1.5).

²⁴ Doc. 3.01.1.6.



- 39 Aquando da tomada de decisão já haviam sido executados alguns dos trabalhos identificados no quadro anterior (designadamente, demolição de elementos interiores, desativação de redes e picagem de paredes), no montante de 2 828,21 euros. Deste modo, o impacto financeiro decorrente da decisão tomada foi de 421 959,37 euros.
- 40 Abre-se aqui um parêntese para referir que, na sequência da decisão relativa à supressão dos trabalhos de reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância, o projeto de arquitetura foi reformulado no sentido de integrar estas valências no edifício a construir.
- 41 Para a realização dos trabalhos decorrentes da alteração ao projeto foi escolhido o ajuste direto, com consulta a três entidades. A empreitada foi adjudicada à Lena Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 148 585,20 euros e com o prazo de 270 dias.
- 42 O contrato de empreitada foi celebrado em 25-09-2012²⁵. Embora se trate de um contrato diferente do que está em análise²⁶, existe entre ambos uma relação direta. Desde logo, porque a conclusão dos trabalhos da empreitada principal estava dependente da execução integral daquele contrato.
- 43 Em 2012 estavam sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de obras públicas sujeitos à forma escrita por força da lei, de montante superior a 350 000,00 euros²⁷. Para a determinação daquele montante, haveria, no entanto, que atender ao valor global dos «contratos que estejam ou aparentam estar relacionados entre si» (n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC).
- 44 Assim sendo, o contrato de empreitada celebrado com a Lena Engenharia e Construções, S.A., porque relacionado com o contrato inicial, deveria ter sido submetido a fiscalização prévia, pois o somatório do preço dos dois contratos excedia o referido limiar.
- 45 Nos termos do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, compete ao Presidente da Câmara Municipal o envio dos contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- 46 No entanto, o contrato de empreitada foi integralmente executado sem que o Presidente da Câmara Municipal das Lajes do Pico o tenha submetido a fiscalização prévia²⁸.

²⁵ A publicitação da contratação foi feita no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, em 26-09-2012.

²⁶ Com efeito, como reconheceu o dono da obra, os trabalhos em causa decorreram de alterações de vontade do dono da obra, não estando preenchidos os pressupostos para que pudessem ser realizados com fundamento no artigo 370.º do CCP, que regula a realização de trabalhos a mais.

²⁷ *Cfr.* alínea *b*) do n.º 1 do artigo 46.º, n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC, e artigo 184.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

²⁸ Os pagamentos foram autorizados por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Lajes do Pico (*cfr.* doc. 5.2).



Quadro VII – Pagamentos relativos à empreitada de reformulação do projeto

(em Euro)

Autos de medição			Faturas		
N.º	Meses	Valor	Data da emissão	Valor	Data do pagamento
1	Out-12	0,00			
2	Nov-12	0,00			
3	Dez-12	0,00			
4	Jan-13	0,00			
5	Fev-13	53.379,76	28-02-2013	53.379,76	13-03-2013
6	Mar-13	7.560,00	28-03-2013	7.560,00	15-04-2013
7	Abr-13	17.693,94	30-04-2013	17.693,94	14-05-2013
8	Mai-13	18.901,88	31-05-2013	18.901,88	13-06-2013
9	Jun-13	51.049,62	28-06-2013	51.049,62	15-07-2013
TOTAL		148.585,20		148.585,20	

- 47 A execução de contratos que não tenham sido submetidos a fiscalização prévia quando a isso estejam obrigados é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa fixada entre o limite mínimo correspondente a 25 UC e o limite máximo correspondente a 180 UC²⁹, nos termos previstos na parte final da alínea *h*) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.
- 48 Quanto à eventual responsabilidade financeira sancionatória, importa, no entanto, considerar que:
- a) Não existem indícios da intenção de fracionamento da despesa;
 - b) A entidade poderia ter escolhido o ajuste direto;
 - c) A celebração do contrato foi devidamente publicitada no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos;
 - d) Não há recomendações anteriores formuladas à entidade e é a primeira vez que o Tribunal de Contas efetua um juízo de censura relativamente a esta prática;
 - e) Neste contexto, verifica-se uma elevada probabilidade de que a falta só poderia ser imputada a título de negligência.
- 49 Estes elementos apontam no sentido de poderem estar reunidas as condições para o Tribunal de Contas utilizar a faculdade de relevação da responsabilidade financeira, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, pelo que não se justifica prosseguir no sentido do apuramento das responsabilidades, considerando-se suficiente formular uma recomendação sobre a matéria, que terá o acompanhamento que o Tribunal dispensa à verificação do acatamento das suas recomendações.

²⁹ Correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de 2 550,00 euros e máximo de 18 360,00 euros.



7.1.1.2. Deliberação de 20-06-2012

- 50 A decisão de não proceder à reabilitação do edifício existente do 1.º ciclo e JI, optando-se pela adaptação do novo edifício a construir, de modo a albergar novas valências, implicou, ainda, a supressão do seguinte conjunto de trabalhos:

Quadro VIII – Trabalhos suprimidos por deliberação de 20-06-2012

(em Euro)

Designação dos trabalhos	Valor
EDIFÍCIOS A AMPLIAR (CORPOS A, B, C, D e PORTARIA)	
Carpintarias e fenólicos	3.294,18
Alumínios	12.636,09
ESPAÇOS EXTERIORES	
Pormenores de construção	10.568,83
Plantação	6.445,78
Pavimentos	1.404,08
TOTAL	34.348,96

- 51 A autorização para a supressão destes trabalhos foi concedida por deliberação da Câmara Municipal, de 20-06-2012³⁰.

7.1.1.3. 2.º contrato adicional

- 52 A coberto do 2.º contrato adicional, celebrado em 05-09-2013³¹, foram suprimidos trabalhos à empreitada no montante de 2 470,01 euros.

Quadro IX – 2.º adicional – Trabalhos a menos

(em Euro)

Descrição dos trabalhos	Valor
INSTALAÇÕES ESPECIAIS	
EDIFÍCIO A AMPLIAR (CORPOS A, B, C, D E PORTARIA)	
INSTALAÇÕES DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIOS	
ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA	
Pictograma com indicação de ir pela esquerda, conforme indicado nas Peças Desenhadas	34,23
Pictograma com indicação de ir pela direita, conforme indicado nas Peças Desenhadas	11,41
Pictograma com indicação de ir pela escada, conforme indicado nas Peças Desenhadas	22,82
Detector do tipo DGP2-60 da marca DIGIPLEX EVO, ou equivalente	47,46
Bloco autónomo com pictograma (E1) mantido. (ALTERNATIVA) - MODELO PICTO DA COOPER MENVIER	989,97
Bloco autónomo sem pictograma (E1) não mantido. (ALTERNATIVA) - MODELO PICTO DA COOPER MENVIER	928,86
TUBAGEM	
VD 16.Embebida	49,44

³⁰ Doc. 3.01.2.2.

³¹ Doc. 1.08.1.



Descrição dos trabalhos	Valor
CABOS E CONDUTORES	
H07V-U2X1,5 mm ²	98,40
Detector do tipo DGP2-60 da marca DIGIPLEX EVO, ou equivalente	47,26
Placa com indicação de Quadro eléctrico	34,23
Extintor de água pulverizada de 6 L	55,30
Extintores de Pó químico ABC de 6 L	150,63
TOTAL	2.470,01

- 53 Estes trabalhos, suprimidos por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 05-06-2013, foram dados como executados e medidos em autos de medição de trabalhos contratuais quando, afinal, não estavam executados³².
- 54 Nos termos do artigo 387.º do CCP, deve proceder-se à medição de todos os trabalhos executados³³. Como é evidente, não se medem trabalhos que não foram executados.
- 55 Perante erros de medição haveria que, no auto seguinte, fazer a respetiva correção, nos termos do n.º 1 do artigo 390.º do CCP. Ao invés, o acerto dos trabalhos foi feito, de acordo com a proposta apresentada pelo empreiteiro³⁴, no auto de trabalhos a mais relativo ao 2.º contrato adicional, ficcionando uma “medição” de trabalhos a menos (correspondendo àqueles que tinham sido medidos sem estarem executados) e subtraindo o respetivo valor ao dos trabalhos adicionais (102 960,51 euros).

7.1.2. *Apreciação global*

- 56 Sobre os trabalhos a menos importa referir:
- o empreiteiro só pode deixar de executar os trabalhos previstos no contrato por ordem do dono da obra (n.º 1 do artigo 379.º do CCP);
 - quando, por via da supressão de trabalhos, os trabalhos executados tenham um valor inferior em mais de 20% ao preço contratual, o empreiteiro tem direito a uma indemnização de 10% do valor da diferença verificada (n.º 1 do artigo 381.º do CCP);
 - o preço correspondente aos trabalhos a menos é deduzido do preço contratual (n.º 2 do artigo 379.º do CCP).
- 57 No caso, verificou-se:

³² Não foi possível apurar em que autos foram indevidamente medidos tais trabalhos, dado que os mesmos não identificam as espécies de trabalhos e as respetivas quantidades, fazendo apenas referência aos capítulos a que respeitam (*cf.* doc. 3.08.1.1).

³³ Nos trabalhos executados incluem-se «(...) os trabalhos não previstos no projecto ou não devidamente ordenados pelo dono da obra» (parte final do n.º 1 do artigo 387.º do CCP). Posteriormente é elaborada a conta corrente, com a «especificação das quantidades de trabalhos apuradas, dos respectivos preços unitários, do total creditado, dos descontos a efectuar, dos adiantamentos concedidos ao empreiteiro e do saldo a pagar a este» (n.º 1 do artigo 389.º do CCP).

³⁴ *Cfr.* doc. 3.02.2.1.



- a supressão dos trabalhos foi devidamente ordenada ao empreiteiro;
- o montante dos trabalhos suprimidos equivale a 10,22% do preço contratual, não havendo lugar ao pagamento de indemnização ao empreiteiro por redução do preço contratual;
- com a supressão dos trabalhos, o preço contratual fixou-se em 4 030 953,46 euros.

58 Como foi referido (§ 27), os trabalhos a menos constituem modificações objetivas do contrato. Por conseguinte, nesta matéria haverá que atender aos limites fixados pelo artigo 313.º do CCP, do qual resulta que as modificações objetivas não podem configurar formas de impedir, restringir ou falsear a concorrência, só sendo de admitir «quando seja objectivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação» (n.º 2 do 313.º do CCP).

59 A decisão relativa à supressão de trabalhos, no montante de 458 778,34 euros, foi tomada sem se atender à necessidade de serem observados os limites impostos pelo artigo 313.º do CCP. No entanto, tal como foi observado em sede de esclarecimentos complementares, a ordenação final das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato de empreitada não sofreria quaisquer alterações, caso o caderno de encargos tivesse contemplado estas modificações³⁵.

60 Conforme se observou (§ 53), nos autos de trabalhos contratuais foram registados trabalhos no montante de 2 470,01 euros que, na realidade, não foram executados. No âmbito do 2.º contrato adicional foi feito o “acerto”, ficcionando uma “medição” de trabalhos a menos, correspondente àqueles trabalhos (*cf. Apêndice I*). Deste modo, o valor dos trabalhos medidos e faturados no âmbito daquele adicional (100 316,02 euros) não corresponde ao valor dos trabalhos efetivamente realizados (102 786,03 euros), mas sim ao saldo destes trabalhos com os indevidamente registados nos autos de trabalhos contratuais.

7.2. Trabalhos adicionais

61 Celebraram-se dois contratos adicionais ao contrato de empreitada, autorizados por deliberações da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 23-11-2011 e de 05-06-2013 (*cf. Quadro V – Trabalhos a menos e trabalhos adicionais*).

62 De acordo com a caracterização feita pelo dono da obra, os contratos adicionais titulam a realização de “trabalhos a mais” no montante global de 232 049,04 euros³⁶, correspondente a 5,17% do preço contratual (4 489 731,80 euros).

³⁵ Doc. 3.01.2.3 e 3.01.2.4.

³⁶ O 2.º contrato adicional foi celebrado pelo montante de 100 316,00 euros.



7.2.1. *Fundamentos e objeto*

7.2.1.1. **1.º contrato adicional**

- 63 No decurso dos trabalhos da empreitada veio a verificar-se que as características do terreno diferiam das indicadas no estudo geológico e geotécnico. No referido estudo geológico e geotécnico concluía-se³⁷:

Embora a profundidades diferentes, em todos os locais escavados foi encontrada rocha basáltica coesa.

Da interpretação dos perfis, depreende-se a existência de uma camada de solo variável, que decresce, normalmente, com a altitude do terreno, a cobrir uma camada de rocha basáltica que apresenta suave pendor para Nordeste (2% a 5%).

A rocha recolhida no interface solo-rocha demonstrou, por vezes, alguma alteração que deverá ter pouca expressão no interior do maciço propriamente dito.
(...)

Atendendo aos condicionantes descritos não se verificam importantes condicionantes à tipologia projetada. No entanto, devem ser retirados do local os solos de cobertura, de modo a permitir que a implantação das fundações projetadas – constituídas por sapatas de betão armado e dimensionadas por forma a garantir que a tensão no solo não exceda 0,2 MPa (2 Kg/cm²), tal como consta do projeto – se efetive na rocha, que permite melhor assentamento, estabilidade e menor aceleração sísmica que terrenos incoerentes. Dado o diferencial da profundidade da rocha basáltica na área de implantação do projeto, será necessário efetuar escavação de rocha no sector Nordeste (atrás do actual edifício) até à cota de construção.

- 64 No entanto, durante a escavação geral constatou-se a existência de cavidades vulcânicas no terreno³⁸.



Fonte: Informação de obra n.º 4, de 23-03-2011

- 65 Em reunião efetuada com o dono da obra, em 11-05-2011³⁹, o coordenador da equipa projetista informou que a solução a adotar consistia no enchimento das cavidades

³⁷ Cfr. doc. 3.02.1.1. O estudo geológico e geotécnico foi elaborado em 30-09-2010, após a assinatura do contrato da empreitada (13-07-2010), na sequência da devolução do processo, para esclarecimentos complementares, em sede de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

³⁸ Esta circunstância gerou a necessidade de proceder à elaboração de um novo estudo geológico e geotécnico.



com betão simples (C12/15), sendo necessário executar uma sobrecavação, a fim de colocar a descoberto todo o leito das cavidades, de modo a assegurar uma regularização, nivelamento e compactação homogénea para a base das fundações.

- 66 Na sequência de deliberação da Câmara Municipal, de 22-06-2011, foi solicitado ao empreiteiro que apresentasse a orçamentação para a execução daqueles trabalhos.
- 67 De acordo com a proposta apresentada pelo empreiteiro em 05-07-2011⁴⁰, o valor dos trabalhos adicionais a realizar fixava-se em 131 733,04.

Quadro X – 1.º adicional – Trabalhos adicionais

<i>(em Euro)</i>	
Descrição dos trabalhos	Valor
Preenchimento das furnas existentes em obra com betão simples	
Escavação geral do terreno em toda a zona de intervenção de forma a garantir o acesso à zona das furnas, detectadas durante a escavação para implantação da obra em:	
Rocha	38.920,70
Preenchimento das furnas existentes com betão simples	49.993,20
Aterro com produtos seleccionados provenientes da escavação para se atingirem as cotas do projecto, incluindo compactação em camadas de 20 cm de espessura e rega	25.925,90
Remoção e transporte de produtos sobranes a vazadouro ou local de depósito a qualquer distância (considerado um empolamento médio de cerca 30%)	16.893,24
TOTAL	131.733,04

- 68 No parecer emitido em 11-07-2011, a fiscalização manifestou dúvidas quanto ao valor da proposta apresentada pelo empreiteiro, face à ausência de elementos concretizadores da solução a adotar (nomeadamente, peças desenhadas, cálculos justificativos e especificações de qualidade), sugerindo, face ao disposto no n.º 3 do artigo 373.º do CCP, que o dono da obra apresentasse ao empreiteiro uma contraproposta, no montante de 66 549,84 euros⁴¹.
- 69 O montante em causa foi apurado pela fiscalização tendo por base os seguintes condicionalismos:
- A área de implantação sob a qual se detectou a existência das cavidades será aproximadamente de 840,00 m² e considerou-se toda a área que se situa entre o corpo A e o corpo C;
 - A diferença de cotas entre a soleira do corpo C para o corpo A é de 3,0 m. Deste modo se escavarmos toda a área de implantação nesses 3,0 m teremos um volume de escavação de 2.520,00 m³;
 - Essa mesma quantidade de volume a escavar terá que ser repostada para se obter as cotas de projecto, como tal considerou-se os mesmos 2.520,00 m³ a aterrar com solos provenientes de outras partes da escavação geral, tal como o empreiteiro propõe na sua quantificação;

³⁹ Cfr. Informação de obra n.º 7 (doc. 3.01.1.5)

⁴⁰ Doc. 3.02.1.3.

⁴¹ Cfr. Informação de obra n.º 12 (doc. 3.02.1.4).



- Considerando que o volume de 2.520,00 m³ é sobretudo rocha então o coeficiente de empolamento de transporte a vazadouro será o mais usual na ordem dos 40%, pelo que o volume a transportar será de 3.528,00 m³;
- Se sobre toda a área de implantação sob a qual foram detectadas as cavidades vulcânicas (840,00 m³) for efectuado um enchimento com uma altura média de 0,65 m de altura em betão simples obtemos o valor de 546,00 m³ de betão a fornecer para preencher as cavidades vulcânicas de acordo com o definido pelos projectistas.

- 70 Conforme decorre do parecer emitido, a divergência entre a fiscalização e o empreiteiro reside na quantificação dos trabalhos, com a proposta deste a contemplar um volume de trabalhos muito superior ao considerado necessário por aquela.
- 71 O dono da obra não apresentou qualquer contraproposta ao empreiteiro e, em 23-11-2011, a Câmara Municipal das Lajes do Pico deliberou aprovar a proposta apresentada pelo empreiteiro, no referido montante de 131 733,04 euros⁴².
- 72 O contrato adicional foi celebrado cerca de oito meses depois, em 11-07-2012, já depois de concluídos os trabalhos.
- 73 De acordo com o auto de medição dos trabalhos adicionais, lavrado em 27-07-2012, foram medidos todos os trabalhos descritos na proposta do empreiteiro, no montante de 131 733,04 euros⁴³. Deste modo, o valor da proposta revelou-se ajustado à realidade verificada em obra.
- 74 Conforme decorre da *cláusula primeira* do contrato adicional⁴⁴, na data da sua celebração (11-07-2012) os correspondentes trabalhos já tinham sido integralmente executados, tendo sido esclarecido, em tempo, que tal ficou a dever-se ao facto de a assinatura do contrato se encontrar dependente de aprovação da Secretaria Regional da Educação e Formação e publicação do respetivo contrato ARAAL⁴⁵.

7.2.1.2. 2.º contrato adicional

- 75 No decurso da empreitada foram introduzidas alterações ao projeto de segurança contra incêndio em edifícios (SCIE), a fim de «adaptar as condições de segurança do edifício à legislação (...) em vigor, em muito diferente da legislação à data do início dos procedimentos conducentes à elaboração do projeto e da empreitada»⁴⁶.
- 76 Em 09-04-2013 foi solicitado ao empreiteiro que apresentasse uma proposta de preço para a execução dos trabalhos decorrentes das alterações ao projeto de segurança contra incêndio em edifícios.

⁴² Doc. 3.02.1.5.

⁴³ Doc. 3.02.1.6.

⁴⁴ Doc. 1.07.1.

⁴⁵ Cfr. ofício n.º 11.4/2605, de 19-12-2012 (doc. 3.02.1.7).

⁴⁶ Cfr. *Informações de obra n.ºs 27, 30, 33 e 35*, respetivamente de 18-10-2012, 14-03-2013, 30-04-2013 e 03-06-2013 (doc. 3.02.2.3 a 3.02.2.6).



- 77 Na proposta apresentada pelo empreiteiro, datada de 19-04-2013 e recebida pelo dono da obra em 23-04-2013, este contabilizou os trabalhos a executar em 100 316,00 euros⁴⁷.
- 78 No parecer emitido em 30-04-2013, considerando o conjunto de circunstâncias assinaladas no *Apêndice I – Trabalhos objeto do 2.º contrato adicional*, a fiscalização propôs ao dono da obra que, ao abrigo do n.º 3 do artigo 373.º CCP, apresentasse ao empreiteiro uma contraposta, no montante de 75 764,12 euros⁴⁸.
- 79 O parecer emitido pela fiscalização foi entregue em 02-05-2013 e, na mesma data, submetido a despacho do Presidente da Câmara Municipal⁴⁹.
- 80 Em 02-06-2013, o Presidente da Câmara Municipal proferiu despacho no sentido de submeter o assunto a deliberação da Câmara Municipal⁵⁰ e, logo depois, em 05-06-2013, a Câmara Municipal deliberou aprovar a proposta apresentada pelo empreiteiro, no referido montante de 100 316,00 euros⁵¹.
- 81 A deliberação tomada pela Câmara Municipal não foi fundamentada⁵², originando o pagamento de despesas ilegais na medida em que, face ao parecer emitido pela fiscalização em 30-04-2013, não teriam justificação.
- 82 A realização de despesas ilegais é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa fixada entre o limite mínimo correspondente a 25 UC e o limite máximo correspondente a 180 UC⁵³, nos termos previstos na alínea *b)* do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, conjugado com a alínea *d)* do ponto 2.3.4.2. do POCAL. No caso, estavam também em causa pagamentos indevidos⁵⁴, o que é suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, para reposição da quantia de pagamentos indevidos, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.
- 83 Em contraditório, a entidade auditada alegou que o «*parecer da fiscalização para os trabalhos do 2.º adicional (...) foi (...) infirmado pela realidade factual de execução*

⁴⁷ Corresponde ao valor da proposta apresentada pelo empreiteiro (doc. 3.02.2.1). No *Apêndice I – Trabalhos objeto do 2.º contrato adicional*, elaborado com base naquele documento, o valor indicado (100 316,02 euros) regista uma diferença, para mais, de 0,2 euros.

⁴⁸ *Cfr. Informação de obra n.º 33* (doc. 3.02.2.5).

⁴⁹ Doc. 3.02.2.5.

⁵⁰ Doc. 3.02.2.1.

⁵¹ Doc. 3.02.2.2.

⁵² Considera-se que um ato está devidamente fundamentado sempre que um destinatário normal possa ficar ciente do sentido dessa mesma decisão, bem como das razões, de facto e de direito, que a sustentam. A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato (*cf.* artigo 125.º do CPA, à data em vigor).

⁵³ Correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de 2 550,00 euros e máximo de 18 360,00 euros.

⁵⁴ Nos termos n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, consideram-se pagamentos indevidos «os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade».



da obra, inexistindo deste modo qualquer trabalho (...) que não tenha sido executado, pelo que o valor da proposta revelou-se ajustado à realidade verificada em obra».

84 No exercício do contraditório, a entidade auditada remeteu uma informação subscrita pela fiscalização, em 25-06-2015, da qual decorre⁵⁵:

- As alterações ao projeto «chegaram à obra apenas compostas pelas peças desenhadas e escritas do projeto submetido a licenciamento».
- Em função desta circunstância, foi pedido ao empreiteiro que «realizasse a compatibilização, apontando também as possíveis incompatibilidades, interferências e condicionantes com as duas versões do projeto de SCEI e com os trabalhos executados em obra», evitando-se, com isso, a perda de tempo resultante de «consulta e escuta de todas as partes envolvidas (projetistas, fiscalização, empreiteiro e Dono de Obra)».
- O empreiteiro apresentou a sua proposta em 23-04-2013. Dispondo o dono da obra de apenas 10 dias «para responder e/ou apresentar uma contraproposta (...), a fiscalização elaborou a informação de obra n.º 33 de 30 de abril de 2013, para que o Dono de Obra dispusesse de uma ferramenta que lhe permitia gerar mais algum tempo para decisão através da apresentação de uma contraproposta e desta forma não validar um custo, até aqui apenas apurado pela entidade executante sem, pelo menos, auscultar a opinião da equipa projetista».
- Posteriormente, a fiscalização verificou que «existiam elementos que não tinham seguido o circuito da obra, como por exemplo a carta enviada pelo projetista à Secretaria Regional da Educação, Ciência e Cultura em resposta ao parecer favorável do SRPCBA n.º 124/2013 (Processo DSCI 04141301) data de 5 de fevereiro de 2013, que na realidade implicava a realização de quantidades a mais do que aquelas que se podiam deduzir da simples apreciação das peças desenhadas que tinham sido enviadas».
- Em obra, «verificando-se que efetivamente todos os trabalhos estavam realizados procedeu-se (...) à realização do respetivo auto de medição e validação das faturas apresentadas».

85 Na informação prestada pela fiscalização veio esta reconhecer que o parecer de 30-04-2013 foi emitido com desconhecimento de aspetos relevantes para a apreciação da proposta apresentada pelo empreiteiro e sem que estivesse na posse de todos os elementos que a habilitariam a emitir uma opinião esclarecida.

86 Da informação resulta, igualmente, que todos os trabalhos são necessários e foram efetivamente realizados. Fica, assim, afastada a eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória evidenciada.

⁵⁵ Cfr. doc. 7.6. (pp. 26 a 28).



7.2.2. *Apreciação global*

- 87 A realização dos trabalhos titulados pelos contratos adicionais foi autorizada invocando como fundamento o disposto no artigo 370.º do CCP, que regula a realização de trabalhos a mais. À luz desta disposição legal, trabalhos a mais são os que⁵⁶:
- não foram previstos no contrato, em espécie ou quantidade;
 - se destinem à realização da mesma obra;
 - se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista; e,
 - não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato ou, ainda que separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra.
- 88 Para além destes requisitos (cumulativos), a lei impõe que só possa ser determinada a realização de trabalhos a mais, quando⁵⁷:
- o contrato tenha sido celebrado na sequência de ajuste direto adotado ao abrigo do disposto no artigo 24.º ou no n.º 1 do artigo 25.º, de procedimento de negociação, de diálogo concorrencial, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação [alínea *a*] do n.º 2 do artigo 370.º do CCP];
 - o somatório do preço de todos os trabalhos a mais, deduzido do preço dos trabalhos a menos, não exceder 25% do preço contratual [alínea *b*] do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho]; e,
 - o somatório do preço dos trabalhos a mais e de anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões não exceder 50% do preço contratual [alínea *c*] do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A].
- 89 Assim, para que os trabalhos adicionais possam ser enquadrados no artigo 370.º do CCP, haverá que atender ao procedimento que antecedeu a celebração do contrato inicial, ao respetivo valor e à natureza dos trabalhos a realizar.
- 90 O contrato de empreitada foi celebrado na sequência de concurso público e o somatório do preço dos trabalhos adicionais objeto dos contratos adicionais não excede 25% do preço contratual.
- 91 Quanto à natureza dos trabalhos, face aos fundamentos apresentados, tal como se encontram descritos nas informações que sustentam as decisões, conclui-se que os trabalhos objeto dos contratos adicionais não se tornaram necessários na sequência

⁵⁶ Redação aplicável aos trabalhos titulados pelos contratos adicionais. As alterações que foram introduzidas ao regime dos trabalhos a mais e dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, não se aplicam à execução deste contrato de empreitada, dado que o respetivo procedimento de formação se iniciou antes de 11-08-2012 (*cf.* n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 149/2012).

⁵⁷ Estes requisitos terão, também, de se verificar de modo cumulativo.



de uma circunstância imprevista. Por conseguinte, não poderiam ter sido enquadrados como trabalhos a mais e autorizados com fundamento no disposto no artigo 370.º do CCP.

92

Com efeito:

- os trabalhos objeto do 1.º contrato adicional tornaram-se necessários em virtude de, já em obra, se ter constatado uma divergência entre as características geológicas/geotécnicas reais do terreno e as previstas no projeto. Neste tipo de situações tem-se considerado⁵⁸:

No domínio do DL 59/99, de 02/03, era possível a realização de “trabalhos a mais”, resultantes ou não de “erros e omissões”, desde que subsumíveis à hipótese normativa do artigo 26.º.

Atualmente, o CCP fornece-nos uma pista com vista a essa diferenciação.

Diz o n.º 4 do artigo 370.º do CCP: “não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros e omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos”.

Diz, a propósito, Licínio Lopes, in “Estudos de Contratação Pública – II”, págs. 401 a 403:

“(…) nos trabalhos a mais, a espécie ou quantidade de trabalhos a mais não previsto no contrato têm, objetivamente, de resultar de uma circunstância imprevista (nexo de causalidade), cuja ocorrência ou verificação, a título de circunstância imprevista, não é imputável às partes do contrato, sendo que o interesse público da (boa) execução da obra os impõe como necessários.

Já nos erros e omissões, a espécie ou a quantidade de trabalhos não previstos no contrato ou defeituosamente nele previstos (maxime, no plano de trabalhos), ainda que resulte de uma circunstância que não foi prevista ou de uma imprevisão da espécie ou quantidade de trabalhos (ou de uma incorreta qualificação) terá sempre de ser, total ou parcialmente, imputável a uma das partes do contrato ou a ambas (ou até a um terceiro...).

Nestes termos, os erros e omissões têm de revelar-se sempre através de deficiências, concretizadas em omissões ou incorreções, do projeto ou do plano de trabalhos, isto é, dos elementos de solução da obra integrantes do procedimento de formação e adjudicação do contrato de empreitada de obras públicas, por, precisamente, se revelarem ou afigurarem desajustados à realidade efetivamente existente ou projetada, ficando-se tal a dever à responsabilidade de uma ou de ambas as partes do contrato. **Os erros e omissões traduzem-se sempre em omissões, deficiências ou imperfeições dos elementos de solução da obra por motivos imputáveis às partes do contrato** (a uma ou a ambas as partes). Os erros e omissões pressupõem, pois, um nexo de imputabilidade a uma das partes do contrato ou a ambas.

O CCP, para afastar os trabalhos a mais dos erros e omissões utiliza, precisamente, a forma “**parte responsável pelos mesmos**” (erros e omissões) (parte final do n.º 4 do artigo 370.º). Nestes termos, se, em função das circunstâncias concretas, há uma parte (ou ambas) responsável, nunca há trabalhos a mais, mas sim – e apenas – erros e omissões. Para efeitos do CCP, circunstância imprevista não se traduz numa mera imprevisão contratual, nem numa circunstância não prevista no contrato. O que permite acrescentar o seguinte: se a referida circunstância imprevista, enquanto elemento constitutivo da noção de trabalhos a mais, em função das circunstâncias concretas, podia e devia ter sido prevista,

⁵⁸ Sentença n.º 2/2013 – 3.ª Secção (Proc. n.º 5JRF/2012).



não estaremos em face de trabalhos a mais, mas (eventualmente) ante um erro ou uma omissão”

Ora, no caso dos autos, estamos, manifestamente, perante trabalhos adicionais decorrente de um erro do projeto – o projetista concebeu uma solução de contenção em talude rochoso, que se veio a constatar inapropriada ao tipo de solo, por o talude ser constituído por saibro em quase toda a sua totalidade - sendo que tal erro podia e devia ter sido previsto, caso se tivesse efetuado um estudo geológico/geotécnico à zona envolvente à área do edifício a construir.

Trata-se, conforme resulta do supra exposto, de um erro em que há uma responsabilidade subjetivamente imputável, ao menos, à entidade adjudicante, devendo, por tal razão, ser qualificado como “erro do projeto”

À mesma qualificação chegaríamos por via do DL 59/99, de 02/03, uma vez que se tratou de um erro relativo à natureza dos trabalhos, resultante de discrepâncias entre os dados em que o projeto se baseia e a realidade (*vide* artigo 14.º, n.º 1, alínea *a*) do DL 59/99, que nos dá uma noção genérica do conceito de “erros e omissões”).

No caso, importa considerar que o projeto não foi precedido da realização do estudo geológico e geotécnico. Aquele documento só foi elaborado em 30-09-2010, já depois de celebrado o contrato de empreitada⁵⁹.

Neste sentido, os trabalhos objeto do 1.º contrato adicional, decorrendo de um «erro relativo à natureza dos trabalhos, resultante de discrepâncias entre os dados em que o projeto se baseia e a realidade», são qualificáveis como trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto.

- Os trabalhos objeto do 2.º contrato adicional decorreram da necessidade de adaptar as condições de segurança do edifício à legislação em vigor.

Com base nos elementos documentais, conclui-se que o projeto de segurança contra incêndios foi elaborado com base na legislação então aplicável⁶⁰. Porém, na data da abertura do procedimento (19-03-2009), aquela legislação já tinha sido alterada⁶¹. Deste modo, a entidade adjudicante poderia e deveria ter solicitado ao projetista a atualização do projeto antes de lançar a obra a concurso.

Consequentemente, os trabalhos objeto do 2.º contrato adicional são também qualificáveis como trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto.

93 Em matéria de responsabilização pelos erros e omissões, releva o seguinte:

⁵⁹ Em sede de instrução do processo de fiscalização prévia foi solicitado o envio daquele documento (ofício n.º 358 UAT-I, de 17-08-2010), o qual só então foi elaborado, tendo sido remetido através do ofício n.º 2938, de 12-10-2010.

⁶⁰ Decreto-Lei n.º 414/98, de 31 de dezembro (aprova o Regulamento de Segurança Contra Incêndios em Edifícios Escolares).

⁶¹ Pelo Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, que estabelece o Regime Jurídico da Segurança contra Incêndios em Edifícios, e pela Portaria n.º 1532/2008, de 29 de dezembro, que aprova o Regulamento Técnico de Segurança contra Incêndio em Edifícios (estes diplomas entraram em vigor a 01-01-2009).



- o dono da obra é responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões resultantes dos elementos que tenham sido por si elaborados ou disponibilizados ao empreiteiro (n.º 1 do artigo 378.º do CCP);
- o empreiteiro é responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões:
 - quando tenha a obrigação de elaborar o projeto de execução (exceto quando, nos termos n.º 2 do artigo 378.º do CCP, os erros ou omissões sejam induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra);
 - no caso de erros e omissões cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato – com exceção dos que tiverem sido identificados pelos interessados, mas não aceites pelo dono da obra –, sendo o empreiteiro responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento (n.ºs 3 e 5 do artigo 378.º do CCP)⁶²;
 - tratando-se de erros e omissões que, não sendo detetáveis na fase de formação do contrato, também não tenham sido identificados no prazo de 30 dias a partir da data em que tal conhecimento passou a ser exigível (n.º 4 do artigo 378.º do CCP).
- caso os erros ou omissões decorram do incumprimento de obrigações de conceção de terceiros perante o dono da obra, o dono da obra deve exercer o direito de indemnização [alínea *a*] do n.º 6 do artigo 378.º do CCP], sendo que a responsabilização de terceiros, quando se funde em título contratual e não resulte de dolo ou de negligência grosseira no cumprimento das obrigações de conceção, é limitada ao triplo dos honorários fixados no contrato (n.º 7 do artigo 378.º do CCP). O empreiteiro fica sub-rogado no direito de indemnização, até ao limite do que deve ser por ele suportado em matéria de erros ou omissões [alínea *b*] do n.º 6 do artigo 378.º do CCP].

94 No caso, o dono da obra assumiu integralmente a responsabilidade pelo preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões objeto dos contratos adicionais.

95 Os trabalhos em causa resultam de elementos elaborados e disponibilizados pelo dono da obra ao empreiteiro, entendendo-se que os erros e omissões não eram suscetíveis de ser identificados na fase de formação do contrato, não sendo, na altura, exigível ao empreiteiro a sua deteção.

96 Para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 378.º do CCP – obrigação do empreiteiro identificar, no prazo de 30 dias a contar do conhecimento, os erros e omissões não

⁶² Nos termos do artigo 61.º do CCP, os erros e omissões dos projetos devem ser reclamados e decididos antes da apresentação das propostas pelos concorrentes, de tal forma que o contrato celebrado já incorpora o seu suprimento.



detetados na fase de formação do contrato –, não existem elementos probatórios suficientes que permitam concluir no sentido da responsabilização do empreiteiro.

- 97 O preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões fixa-se em 234 519,07 euros. Por conseguinte, foram observados os limites quantitativos fixados no n.º 1 do artigo 23.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho, para trabalhos desta natureza.

Quadro XI – Observância dos limites quantitativos

(em Euro)

Contrato inicial (a)	Contratos adicionais	Autorizações	Trabalhos a menos (b)	Erros e omissões (c)	Valor (corrigido) (d)	Limites quantitativos (c/d)
		11-05-2011	421.959,37		4.067.772,43	
4.489.731,80	1.º	23-11-2011		131.733,04	4.199.505,47	3,24%
		20-06-2012	34.348,96		4.165.156,51	
	2.º	05-06-2013	2.470,01	102.786,03	4.268.117,01	2,47%
TOTAL			458.778,34	234.519,07		5,71%

7.2.3. Procedimentos de envio ao Tribunal de Contas

- 98 Com a entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que aprovou a quarta alteração à LOPTC, os adicionais a contratos visados deixaram de estar sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, passando, no entanto, a ser obrigatória a sua remessa no prazo de 15 dias a contar do início da sua execução (n.º 2 do artigo 47.º). Posteriormente, a Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, deu nova redação ao n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, alargando, para 60 dias, o prazo de envio dos atos e contratos que titulem a execução de trabalhos a mais ou de trabalhos de suprimento de erros e omissões. Nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 61/2011, este novo prazo aplica-se aos atos e contratos adicionais celebrados após 17-12-2011.
- 99 Conforme se observou (ponto 7.2.2), os trabalhos objeto dos contratos adicionais, no montante global de 234 519,07 euros, correspondem a trabalhos de suprimento de erros e omissões. Para verificar a observância do prazo de envio destes adicionais importa, então, determinar a data de início dos respetivos trabalhos.
- 100 No processo de remessa dos contratos adicionais foi prestada a seguinte informação quanto ao momento em que se iniciou a execução dos respetivos trabalhos⁶³:

Quadro XII – Início da execução dos trabalhos objeto dos contratos adicionais

Adicionais	Início dos trabalhos	Data dos contratos	Medição dos trabalhos	Envio do processo
1.º	17-01-2012	11-07-2012	11-07-2012	13-07-2012
2.º	17-07-2013	05-09-2013	30-09-2013	18-09-2013

⁶³ Informação contida no mapa a que se referem os artigos 2.º, alínea d), e 5.º, n.º 2, bem como o anexo às Instruções n.º 1/2006 – SRATC (docs. 1.07.2 e 1.08.2).



- 101 Registou-se um atraso de 64 dias no envio ao Tribunal de Contas do 1.º contrato adicional, relevado por despacho de 16-01-2013, na sequência dos esclarecimentos então prestados⁶⁴.

7.3. Publicitação

- 102 Sempre que as modificações objetivas dos contratos representem um valor acumulado superior a 15% do preço contratual devem ser obrigatoriamente publicitadas no portal da Internet dedicado aos contratos públicos. Esta publicitação corresponde ao cumprimento de uma obrigação de transparência e é condição de eficácia, nomeadamente para efeitos de pagamento, se for o caso (n.ºs 1 e 2 do artigo 315.º do CCP).
- 103 Como foi referido (§27), as modificações objetivas específicas dos contratos de empreitada de obras públicas são os trabalhos a mais, os trabalhos de suprimento de erros e omissões, os trabalhos a menos, a indemnização por redução do preço contratual e as revisões de preços. Sendo assim, haverá que adicionar o valor de todas as modificações objetivas operadas, ainda que decorrentes de trabalhos a menos, publicitando-as sempre que o seu valor, por si, ou somado ao de outras modificações, exceda 15% do preço contratual.
- 104 De acordo com a apreciação feita, na execução do contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio, ocorreram as seguintes modificações objetivas:

Quadro XIII – Modificações objetivas do contrato

(em Euro)

Preço contratual (a)	Data	Descrição	Montante	Acumulado	
				Valor (b)	% (c) = (b)/(a)x100
4.489.731,80	11-05-2011	Trabalhos a menos	421.959,37	421.959,37	9,40
	23-11-2011	Trabalhos de suprimento de erros e omissões	131.733,04	553.692,41	12,33
	20-06-2012	1.ª revisão de preços	52.723,27	606.415,68	13,51
	20-06-2012	Trabalhos a menos	34.348,96	640.764,64	14,27
	26-09-2012	2.ª revisão de preços	19.360,80	660.125,44	14,70
	26-09-2012	3.ª revisão de preços	18.451,46	678.576,90	15,11
	24-10-2012	4.ª revisão de preços	9.614,82	688.191,72	15,33
	31-01-2013	5.ª revisão de preços	17.310,01	705.501,73	15,71
	28-03-2013	6.ª revisão de preços	65.077,84	770.579,57	17,16
	08-05-2013	7.ª revisão de preços	26.781,48	797.361,05	17,76
	19-06-2013	8.ª revisão de preços	17.033,31	814.394,36	18,14
	17-07-2013	9.ª revisão de preços	20.143,39	834.537,75	18,59
	05-06-2013	Trabalhos de suprimento de erros e omissões	102.786,02	937.323,77	20,88
	05-06-2013	Trabalhos a menos	2.470,01	939.793,78	20,93
	28-08-2013	10.ª revisão de preços	29.164,16	968.957,94	21,58
25-09-2013	11.ª revisão de preços	24.257,57	993.215,51	22,12	
23-10-2013	12.ª revisão de preços	21.094,34	1.014.309,85	22,59	
07-11-2013	13.ª revisão de preços	10.185,00	1.024.494,85	22,82	

⁶⁴ Doc. 3.02.1.7.



- 105 Nenhuma das modificações objetivas foi publicitada no portal da Internet dedicado aos contratos públicos. Por conseguinte, relativamente às modificações operadas a partir da 3.ª revisão de preços não foi cumprida a obrigação de transparência subjacente ao regime do artigo 315.º do CCP⁶⁵.
- 106 A publicitação exigida n.º 1 do artigo 315.º do CCP constitui condição de eficácia para efeitos de pagamento (n.º 2 do mesmo artigo).
- 107 De acordo com a conta final da empreitada⁶⁶, foram pagos todos os trabalhos de suprimento de erros e omissões e todas as revisões de preços.
- 108 A violação de normas sobre o pagamento de despesas públicas é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa fixada entre o limite mínimo correspondente a 25 UC e o limite máximo correspondente a 180 UC⁶⁷, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.
- 109 Considerando, porém, que:
- a) A exigência de transparência consagrada no artigo 315.º do CCP não tem paralelo na legislação que anteriormente regulava a execução dos contratos de empreitada de obras públicas;
 - b) A doutrina que se debruçou sobre o assunto não tem apresentado conclusões uniformes;
 - c) Não há recomendações anteriores formuladas à entidade e é a primeira vez que o Tribunal de Contas efetua um juízo de censura relativamente a esta prática;
 - d) Neste contexto, a falta só poderá ser imputada a título de negligência.
- 110 Estes elementos apontam no sentido de poderem estar reunidas as condições para o Tribunal de Contas utilizar a faculdade de relevação da responsabilidade financeira, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, pelo que não se justifica prosseguir no sentido do apuramento das responsabilidades, considerando-se suficiente formular uma recomen-

⁶⁵ O Município inseriu, em área reservada, a seguinte informação (cfr. doc. 3.03.1):

Preço contratual (€)	Fundamento	Preço após alteração (€)
4.489.731,80	<i>Interesse público (art.º 312 al. b) do CCP</i>	4.067.772,43
		4.199.505,47
		4.325.545,97
		4.378.269,24
		4.343.920,28
		4.363.281,08
		4.381.732,54
		4.391.347,36
		4.408.657,37

⁶⁶ Doc. 3.04.

⁶⁷ Correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de 2 550,00 euros e máximo de 18 360,00 euros.



dação sobre a matéria, que terá o acompanhamento que o Tribunal dispensa à verificação do acatamento das suas recomendações.

8. Execução material da empreitada

8.1. Cronologia

111 Apresenta-se, seguidamente, a cronologia de factos mais relevantes, relativos à execução material da empreitada.

2010					
Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
13				11	23
					Consignação da obra
					Aprovação do PSS
Celebração do contrato					

2011											
Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
						5	7	5	29	23	
											Prorrogação do prazo da obra (187 dias)
											Requerimento para reposição do equilíbrio financeiro (complementar)
											<ul style="list-style-type: none"> Decisão de supressão dos trabalhos de reabilitação do edifício do 1.º Ciclo/Jardim de Infância (Corpo F) Levantamento da suspensão parcial dos trabalhos relativos à reabilitação do edifício do 1.º Ciclo/Jardim de Infância (Corpo F)
											Requerimento para reposição do equilíbrio financeiro
											<ul style="list-style-type: none"> Suspensão parcial dos trabalhos relativos à reabilitação do edifício do 1.º Ciclo/Jardim de Infância (Corpo F) Suspensão parcial dos trabalhos na parte correspondente ao 2.º Ciclo

2012											
Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
		17			20	11	18	17	28	29	22
											Levantamento da suspensão parcial dos trabalhos no edifício do ginásio (corpo E)
											Pagamento do montante relativo à reposição do equilíbrio financeiro
											Prorrogação do prazo da obra (272 dias)
											Suspensão parcial dos trabalhos no edifício do ginásio (corpo E)
											Celebração do 1.º contrato adicional
											Prorrogação do prazo da obra (51 dias)
											Levantamento da suspensão parcial dos trabalhos relativos ao 2.º Ciclo

2013										
Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	
					5		28	5	13	10
										Receção provisória
										Pedido de realização de vistoria
										Celebração do 2.º contrato adicional
										Prorrogação do prazo da obra (31 dias)
										Prorrogação do prazo da obra (63 dias)



- 112 O prazo de execução das empreitadas de obras públicas começa a contar-se da data da conclusão da consignação ou da data em que o dono da obra comunica ao empreiteiro a aprovação do plano de segurança e saúde, caso esta seja posterior (n.º 1 do artigo 362.º do CCP).
- 113 No caso, o prazo de execução da empreitada iniciou-se em 23-11-2010, com a consignação da obra.
- 114 Atendendo ao prazo contratualizado (420 dias), a empreitada deveria ter ficado concluída em 17-01-2012⁶⁸. Porém, os trabalhos só terminaram em setembro de 2013⁶⁹. Deste modo, o prazo de execução da empreitada (1024 dias) correspondeu a mais do dobro do prazo contratado.
- 115 No ponto seguinte identificam-se as circunstâncias que conduziram ao atraso registado na conclusão dos trabalhos.

8.2. Suspensões parciais dos trabalhos e prorrogações de prazo

- 116 No decurso da empreitada foram autorizadas três suspensões parciais dos trabalhos e concedidas cinco prorrogações do prazo de execução da obra, a seguir identificadas pelos seus elementos essenciais:

Quadro XIV – Suspensão dos trabalhos e prorrogações de prazo

Data da autorização	Fundamentos	Suspensão parcial dos trabalhos (dias)	Prorrogação do prazo (dias)	Conclusão da empreitada
22-06-2011	Falta de segurança do edifício a reabilitar (Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância) e inadequação das soluções projetadas à realidade do estado físico do imóvel ⁷⁰ .	30 ⁷¹		
22-06-2011	Existência de cavidades vulcânicas na área de implantação correspondente ao 2.º Ciclo e necessidade de proceder à reavaliação do estudo geológico e geotécnico inicial ⁷² .	257 ⁷³		

⁶⁸ O prazo de execução foi contado nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 471.º do CCP.

⁶⁹ A receção provisória da obra ocorreu em 10-10-2013 (doc. 3.05).

Importa referir que o empreiteiro efetuou o pedido de realização de vistoria da obra em 13-09-2013, antes de ter sido lavrado o último auto de medição dos trabalhos contratuais e o auto de medição dos trabalhos relativos ao 2.º contrato adicional (ambos datados de 30-09-2013).

⁷⁰ Cfr. *Auto de suspensão de obra*, lavrado em 05-07-2011 (doc. 3.06.1.2).

⁷¹ O auto de suspensão da obra não identifica o prazo de suspensão dos trabalhos. Para a contagem daquele prazo atendeu-se ao facto de, a partir de 05-08-2011, a suspensão ter ficado sem efeito, por, entretanto, se ter decidido demolir o edifício.

⁷² Cfr. *Auto de suspensão de obra*, lavrado em 05-07-2011 (doc. 3.06.2.2).

⁷³ O auto de suspensão da obra não identifica o prazo de suspensão dos trabalhos. O prazo indicado foi apurado tendo por base a data do levantamento da suspensão dos trabalhos (doc. 3.06.2.3).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FC1

Data da autorização	Fundamentos	Suspensão parcial dos trabalhos (dias)	Prorrogação do prazo (dias)	Conclusão da empreitada
23-11-2011	Suspensão da execução da obra na parte relativa à Escola do 1.º ciclo/Jardim de Infância, desmontagem das linhas de média tensão e necessidade de realização de trabalhos a mais decorrentes das cavidades vulcânicas encontradas na área de implantação ⁷⁴ .		187	22-07-2012
20-06-2012	Celebração do 1.º contrato adicional (realização de trabalhos a mais decorrentes das cavidades vulcânicas encontradas na área de implantação) ⁷⁵ .		51	11-09-2012
17-07-2012	Deslocamento do topo dos pilares no decorrer da montagem das vigas de madeira da estrutura de cobertura do ginásio (Corpo E) e necessidade de estudar uma solução de reforço para a estrutura ⁷⁶ .	96 ⁷⁷		
17-08-2012	Suspensão dos trabalhos da montagem das vigas de madeira da estrutura da cobertura do ginásio, por se ter verificado o deslocamento do topo dos pilares ⁷⁸ .		272	10-06-2013
05-06-2013	Celebração do 2.º contrato adicional (realização de trabalhos a mais decorrentes das alterações ao projeto de segurança) ⁷⁹ .		63	12-08-2013
28-08-2013	Dificuldades financeiras dos subempreiteiros e fornecedores, decorrentes de constrangimentos no relacionamento com as instituições bancárias, e dificuldade de mobilização das equipas dos subempreiteiros, em virtude do gozo de férias nos meses de julho e agosto ⁸⁰ .		31	12-09-2013
TOTAL		383	604	

117 Os fundamentos invocados para as três suspensões parciais dos trabalhos, autorizadas por deliberações da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 22-06-2011 e de 17-07-2012, enquadram-se na alínea *b*) do artigo 365.º do CCP. A existência de cavidades vulcânicas na área de implantação correspondente ao edifício do 2.º Ciclo e a necessidade de proceder à reavaliação do estudo geológico e geotécnico inicial foram responsáveis pela suspensão parcial da obra por um período de 257 dias e fundamentaram a apresentação, pelo empreiteiro, de uma reclamação visando a reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra⁸¹.

118 Quanto às prorrogações do prazo de execução da obra, observa-se:

⁷⁴ Deliberação da CMLP, de 23-11-2011 (doc. 3.07.1.2).

⁷⁵ Deliberação da CMLP, de 20-06-2012 (doc. 3.07.2.2). O 1.º contrato adicional foi assinado a 11-07-2012, envolvendo uma prorrogação de prazo de 238 dias (187 dias, acrescidos de 51 dias).

⁷⁶ Cfr. *Auto de suspensão de obra*, lavrado em 18-07-2012 (doc. 3.06.3.2).

⁷⁷ O auto de suspensão da obra não identifica o prazo de suspensão dos trabalhos. O prazo indicado foi apurado tendo por base a data de levantamento da suspensão dos trabalhos (doc. 3.06.3.3).

⁷⁸ Deliberação da CMLP, de 17-08-2012 (doc. 3.07.3.2).

⁷⁹ Deliberação da CMLP, de 05-06-2013 (doc. 3.07.4.2).

⁸⁰ Cfr. carta do empreiteiro (doc. 3.07.5.1) e deliberação da CMLP, de 28-08-2013 (doc. 3.07.5.4).

⁸¹ Ponto 9.2.1., *infra*.



- o acréscimo do prazo de execução da obra em resultado das cinco prorrogações autorizadas por deliberações da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 23-11-2011, 20-06-2012, 17-08-2012, 05-06-2013 e 28-08-2013 (604 dias), corresponde a cerca de 144% do prazo inicialmente contratado (420 dias), enquanto o valor dos trabalhos a realizar até diminuiu (-224 259,27 euros);
- as prorrogações de prazo autorizadas por deliberações da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 23-11-2011, 20-06-2012 e 05-06-2013, com fundamento na realização dos trabalhos de suprimento de erros e omissões que foram objeto do 1.º e 2.º contratos adicionais⁸² (301 dias), correspondem a um acréscimo de cerca de 72% do prazo inicialmente contratado (420 dias), enquanto os trabalhos a realizar correspondem a 5,23% do preço contratual (234 693,55 euros);
- a prorrogação de prazo autorizada por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 17-08-2012, com fundamento na suspensão dos trabalhos de montagem das vigas de madeira da estrutura da cobertura do ginásio, enquadra-se no n.º 2 do artigo 298.º do CCP;
- a prorrogação de prazo autorizada por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 28-08-2013, na sequência do pedido formulado pelo empreiteiro, com fundamento em «[d]ificuldades financeiras de subempreiteiros e fornecedores decorrentes de constrangimentos no relacionamento com as instituições bancárias» e dificuldades de «mobilização de equipas de subempreiteiros» (31 dias), não tem enquadramento legal.

119 No parecer emitido pela fiscalização relativamente ao pedido de prorrogação de prazo autorizado por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 28-08-2013, consta o seguinte⁸³:

(...) da análise que faz aos argumentos apresentados pelo empreiteiro, depreende que as circunstâncias que originaram o atraso ou a maior dificuldade da gestão e planeamento da obra foi o atraso, por parte do dono de obra, no pagamento das faturas respeitantes aos autos de medição realizados. O controlo do pagamento/recebimento das faturas não é do conhecimento da fiscalização, pois trata-se de um processo administrativo interno de cada uma das entidades financiadoras, no entanto, a fiscalização em reuniões com a CMLP, os representantes do empreiteiro testemunhou que a questão da existência de pagamentos em atraso foi abordada. Contudo, não possui elementos para confirmar a veracidade dos factos.

(...) Comprovando-se ou simplesmente aceitando-se que existiu atraso nos pagamentos ao empreiteiro e que esse facto, na conjectura económica atual, realmente constitui motivo de afetação à execução da empreitada então, no entender da fiscalização, deverá ser aceite a prorrogação do prazo contratual.

⁸² A execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões pode dar lugar a prorrogação do prazo de execução da obra, nos termos do disposto nos artigos 377.º, n.º 2, 374.º e 373.º do CCP.

⁸³ Cfr. Informação de obra n.º 37, de 12-08-2013 (doc. 3.07.5.3).



al de 31 dias solicitado pelo consórcio construtor. Deste modo a data de conclusão da obra será 12 de setembro.

- 120 Acontece que, contrariamente ao que decorre do parecer da fiscalização, o pedido do empreiteiro não se fundamentou no atraso dos pagamentos, mas em circunstâncias a que o dono da obra era alheio, que se prendem com dificuldades financeiras de subempreiteiros e fornecedores e dificuldades de mobilização de equipas de subempreiteiros.
- 121 Importa referir que a prorrogação do prazo das empreitadas de obras públicas tem, entre outras implicações, reflexos ao nível da revisão de preços. Neste sentido, a autorização da prorrogação do prazo fora dos condicionalismos em que a mesma é legalmente admissível, pode vir a traduzir-se na realização de despesas que não se encontram justificadas, contrariando o disposto na alínea *d*) do ponto 2.3.4.2. do PO-CAL que impõe a regra da legalidade da despesa na execução dos orçamentos das autarquias locais.

8.3. Medição dos trabalhos

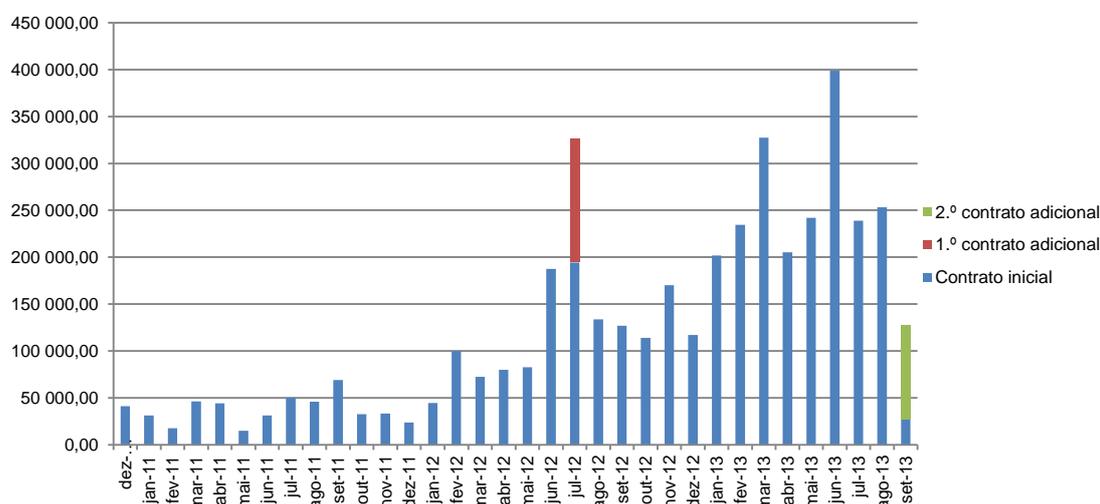
- 122 Foram lavrados, no total, 36 autos de medição.

Quadro XV – Autos de medição

Título contratual	N.º de autos
Contrato inicial	34
1.º adicional	1
2.º adicional	1
TOTAL	36

- 123 De acordo com os autos de medição, a execução física da empreitada processou-se do seguinte modo:

Gráfico I – Execução física da empreitada





- 124 Os autos foram elaborados com uma periodicidade mensal, abrangendo os trabalhos executados no mês correspondente⁸⁴. Deste modo, com base no gráfico anterior poder-se-ia concluir:
- os trabalhos contratuais foram executados entre dezembro de 2010 e setembro de 2013;
 - os trabalhos titulados pelo 1.º contrato adicional foram integralmente executados em julho de 2012;
 - os trabalhos abrangidos pelo 2.º contrato adicional foram integralmente executados em setembro de 2013.
- 125 No entanto, no processo de envio dos adicionais, o dono da obra informou que os trabalhos objeto do 1.º contrato adicional iniciaram-se em 17-01-2012 e os trabalhos titulados pelo 2.º contrato adicional tiveram início em 17-07-2013.
- 126 Por conseguinte, nos autos de medição relativos ao 1.º e 2.º contratos adicionais, elaborados, respetivamente, em julho de 2012 e em setembro de 2013, foram registados trabalhos realizados em meses que não lhes correspondem, contrariando o disposto nos artigos 387.º e 388.º, n.º 1, do CCP.
- 127 Quanto ao conteúdo dos autos de medição⁸⁵, observou-se que, com exceção do auto de medição relativo ao 1.º contrato adicional⁸⁶, aqueles documentos não evidenciam as espécies e as quantidades de trabalhos apuradas, bem como os respetivos preços unitários.
- 128 É através da medição que se verifica a situação dos trabalhos e se aprecia a respetiva evolução, face ao previsto no plano de trabalhos, bem como se efetua o cálculo dos montantes a pagar ao empreiteiro e se apuram os desvios relativamente ao plano de pagamentos contratualizado (*cfr.* n.º 1 do artigo 392.º do CCP).
- 129 Desde modo, com base nos autos de medição não seria possível realizar a primeira daquelas operações.
- 130 No ponto 7.1.1.3., *supra*, observou-se que, nos autos de trabalhos contratuais foram registados trabalhos no montante 2 470,01 euros, que, na realidade, não foram executados. Só foi possível chegar a esta conclusão porque a proposta de realização dos trabalhos adicionais apresentada pelo empreiteiro identifica trabalhos cujo montante foi deduzido ao dos trabalhos adicionais a realizar (*cfr. Apêndice I – Trabalhos objeto do 2.º contrato adicional*), correspondendo o valor do adicional ao saldo dos trabalhos adicionais e dos trabalhos suprimidos.

⁸⁴ *Cfr. Cláusula 18.ª* do caderno de encargos (doc. 1.02).

⁸⁵ *Cfr.* autos de medição dos trabalhos contratuais n.ºs 1 a 34 (doc. 3.08.1.1) e auto de medição do 2.º contrato adicional (doc. 3.08.3.1).

⁸⁶ Doc. 3.08.2.1.



9. Execução financeira dos contratos

9.1. Faturação e pagamento dos autos de medição

131 Em execução do contrato inicial e dos contratos adicionais foram faturados trabalhos no montante de 4 265 472,51 euros⁸⁷. A faturação emitida corresponde ao valor dos trabalhos registados nos autos de medição, como segue:

Quadro XVI – Valor global da faturação emitida

(em Euro)

Título contratual	N.º de autos	Valor dos autos	Faturação emitida
a) Contrato inicial	34	4.033.423,47	4.033.423,47
b) 1.º adicional	1	131.733,04	131.733,04
c) 2.º adicional	1	100.316,00	100.316,00
Subtotal (b) + (c)	2	232.049,04	232.049,04
TOTAL (a) + (b) + (c)	36	4.265.472,51	4.265.472,51

132 Algumas das faturas foram emitidas em data anterior à da aprovação dos respetivos autos de medição, contrariando o disposto nos artigos 388.º e 392.º do CCP⁸⁸.

133 Conforme se observou (*cf.* ponto 7.1.1.3., *supra*), foram faturados trabalhos contratuais no montante de 2 470,01 euros, que não foram executados. Em contrapartida, não foram faturados trabalhos adicionais no montante de 2 470,01 euros, que foram executados.

134 Em execução do contrato inicial efetuaram-se pagamentos no montante de 4 033 423,47 euros. Por conta dos contratos adicionais foram, por seu turno, efetuados pagamentos no montante de 232 049,04 euros. O montante pago corresponde, em qualquer dos casos, ao montante faturado.

135 A faturação emitida e os pagamentos realizados por conta do contrato inicial e dos contratos adicionais (4 265 472,51 euros), evidenciam um decréscimo de 224 259,29 euros, relativamente ao plano de pagamentos que integrou a proposta do adjudicatário (4 489 731,80 euros).

⁸⁷ A descrição da faturação emitida e dos pagamentos efetuados consta, detalhadamente, do *Apêndice II – Autos de medição faturados e pagos*.

De acordo com n.º 3 da *Cláusula 4.ª* do contrato de consórcio, celebrado em 25-05-2010 (doc. 1.04), a faturação da empreitada deveria ser efetuada por cada membro do consórcio em conformidade com a percentagem estabelecida (50%). No entanto:

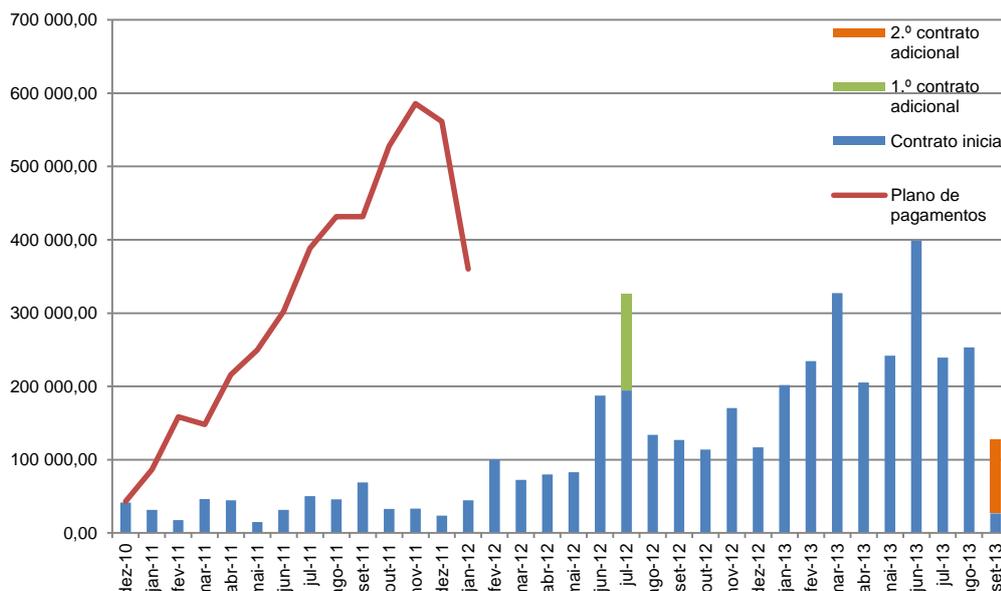
- Em 09-04-2012 foi efetuado um aditamento ao contrato de consórcio, com efeitos reportados a 01-03-2012, passando a Lena, Engenharia e Construções, S.A., a faturar a totalidade dos trabalhos (a Lena Construções Atlântico, S.A., foi incorporada na Lena, Engenharia e Construções, S.A., em 28-12-2011).
- Em 26-07-2013, a Construções Meneses & McFadden, L.^{da}, cedeu a sua posição contratual à Lena, Engenharia e Construções, S.A. (doc. 1.05.3).

⁸⁸ *Cfr.* faturação emitida relativamente aos autos de medição de trabalhos contratuais n.ºs 2, 2A, 2B, 3, 3A, 8, 8A, 11 e 11A, e ao auto de medição do 1.º contrato adicional (*Apêndice II – Autos de medição faturados e pagos*).



- 136 No Gráfico II, *infra*, registam-se os desvios entre o plano de pagamentos inicial (proposta) e a faturação emitida em execução do contrato de empreitada, incluindo os respetivos adicionais⁸⁹.

Gráfico II – Plano de pagamentos (proposta) vs faturação



- 137 O gráfico reflete as vicissitudes da empreitada, assinaladas no ponto 8.2., evidenciando o desvio que o prazo de execução da empreitada sofreu.
- 138 Em matéria de pagamentos foi convencionado, no contrato, que «O pagamento será efectuado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, após a apresentação da factura»⁹⁰.
- 139 De um modo geral, não foi observado o prazo de pagamento contratualizado⁹¹.
- 140 O incumprimento do prazo de pagamento confere ao empreiteiro o direito a juros de mora sobre o montante em dívida, atento o disposto no n.º 1 do artigo 326.º do CCP. A falta de pagamento atempado dos encargos emergentes do contrato de empreitada e dos respetivos contratos adicionais pode, assim, vir a consubstanciar a assunção de despesas que não se encontram justificadas quanto à sua economia, eficiência e eficácia.
- 141 De acordo com a informação prestada, o empreiteiro não exerceu o direito a juros de mora⁹².

⁸⁹ Cfr. Apêndice III – Plano de pagamentos vs faturação.

⁹⁰ Cláusula Quarta do contrato (doc.1.06).

⁹¹ Excecionam-se cinco faturas, sendo quatro relativas aos autos de medição n.ºs 12 e 14 e uma relativa ao auto de medição n.º 29 (cfr. Apêndice II – Autos de medição faturados e pagos).

⁹² Cfr. doc 3.11.



9.2. Reposição do equilíbrio financeiro

9.2.1. Reclamação apresentada em 07-07-2011

142 Em 07-07-2011 o empreiteiro requereu, tempestivamente⁹³, ao abrigo do artigo 354.º do CCP (transcrito à margem), a reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos devido à suspensão parcial da obra, alegando⁹⁴:

- «De 23-11-2010 a 29-05-2011 (187 dias), estiveram sobre o terreno da obra, as linhas de média tensão da EDA, as quais impossibilitaram a montagem da grua e trabalhos na periferia»;
- Os trabalhos da empreitada foram parcialmente suspensos «pela existência de locas nas áreas de implantação dos blocos A, B e D».

Artigo 354.º
**Reposição do equilíbrio financeiro
por agravamento dos custos na realização da obra**

- 1 - Se o dono da obra praticar ou der causa a facto donde resulte maior dificuldade na execução da obra, com agravamentos dos encargos respectivos, o empreiteiro tem o direito à reposição do equilíbrio financeiro.
- 2 - O direito à reposição do equilíbrio financeiro previsto no número anterior caduca no prazo de 30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento, sem que este apresente reclamação dos danos correspondentes nos termos do número seguinte, ainda que desconheça a extensão integral dos mesmos.
- 3 - A reclamação é apresentada por meio de requerimento no qual o empreiteiro deve expor os fundamentos de facto e de direito e oferecer os documentos ou outros meios de prova que considere convenientes.

(CCP)

143 No requerimento apresentado, o empreiteiro relegou, para momento posterior, a quantificação dos custos decorrentes da suspensão parcial da obra.

144 No parecer emitido em 22-07-2011⁹⁵, a fiscalização considerou que estavam reunidos os pressupostos para a aplicação do artigo 354.º do CCP, conjugado com o artigo 282.º do CCP:

... de facto assiste razão ao empreiteiro ao considerar que a execução da sua prestação ficou condicionada nos termos da **alínea a) do artigo 297.º do CCP, ou seja, existiu “a impossibilidade temporária de cumprimento do contrato, designadamente em virtude de mora do contraente público na entrega ou na disponibilização de meios ou bens necessários à respectiva execução”**.

145 A fiscalização frisou ainda:

- houve mora por parte do contraente público na disponibilização plena e livre do terreno e do local onde se previa efetuar os trabalhos (relativamente ao desvio dos cabos);
- verificou-se a existência de cavidades vulcânicas não previstas, fruto de uma situação imprevisível, o que originou a necessidade de introduzir alterações ao

⁹³ O auto de suspensão de obra foi lavrado em 05-07-2011 (doc. 3.06.1.2).

⁹⁴ Cfr. carta com a referência n.º 10332/3 (doc. 3.10.1.01).

⁹⁵ Cfr. Informação de obra n.º 16 (doc. 3.10.1.02).



projeto, tendo sido suspensos os trabalhos da empreitada, nos termos do artigo 365.º do CCP.

- 146 Quanto ao montante a reclamar para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, a fiscalização ressaltou que «o único dano ou prejuízo que estas situações acarretaram foi o prolongar do tempo da execução da obra», pronunciando-se no sentido de que o montante indemnizatório deve ser apurado em função do valor diário previsto para a manutenção do estaleiro.
- 147 Em 29-09-2011, o empreiteiro apresentou, ao dono da obra, a quantificação dos custos decorrentes da suspensão parcial da obra, distribuindo-os, quanto à sua natureza, em síntese⁹⁶:

Quadro XVII – Síntese dos custos com a suspensão da obra

<i>(em Euro)</i>	
Natureza	Valor
1 - Instalações	2.439,22
2 - Equipamento	23.871,35
3 - Pessoal	76.495,34
4 - Outros encargos	23.234,59
TOTAL	126.040,50

- 148 O empreiteiro justificou o montante reclamado do seguinte modo⁹⁷:

Os itens afectados com a paralisação total correspondem a Mão-de-obra e Equipamento cuja sua reafecção a outras obras não foi possível, e que se encontravam em obra desde o início. Quanto aos itens cuja reafecção não está a 100%, correspondem à utilização de equipamento que não estava previsto durante a totalidade da obra e em alguns casos ter sido possível reafectá-lo a outras obras nesta ilha.

- 149 No parecer emitido em 25-10-2011⁹⁸, a fiscalização referiu que o empreiteiro sustentou a sua pretensão com base nos seguintes factos:

- suspensão parcial da obra, formalizada em dois autos de suspensão, decorrente das cavidades vulcânicas encontradas e do início dos trabalhos de reconstrução da Escola do 1.º Ciclo;
- «Duas condições ao nível do planeamento que eram, primeira, as obras de construção do edifício do 1.º ciclo iniciarem-se antes de 1 de agosto de 2011 e, segunda, que os trabalhos a mais relativamente ao preenchimento das cavidades vulcânicas fossem aprovados até 31 de julho de 2011»;
- «Condicionalismo provocado pelo atravessamento dos cabos de MT».

⁹⁶ Cfr. carta com a referência 272-DL-11, reproduzida no *Anexo I*.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Cfr. *Informação de obra n.º 20* (doc. 3.10.1.04).



tendo concluído:

Estes três factos resultaram efetivamente de decisões do Dono da Obra e originaram dificuldades na execução da obra. Estas dificuldades consistiram sobretudo na impossibilidade de o empreiteiro cumprir o planeamento previsto inicialmente limitando as frentes de obra já que grande parte dos trabalhos estavam suspensos para que o Dono da Obra pudesse proceder à “Verificação da necessidade de estudar alterações a introduzir ao projeto” de acordo com o previsto na alínea b) do artigo 365.º (...) do CCP e porque a presença dos cabos sobre a obra motivou os pressupostos expressos na alínea a) do artigo 297.º (...) do CCP, ou seja “A impossibilidade temporária de cumprimento do contrato, designadamente em virtude de mora do contraente público no entrega ou na disponibilização de meios ou bens necessários à respetiva execução”.

150 Quanto ao montante reclamado, a fiscalização observou, no entanto:

... no ofício do empreiteiro (ref.ª 272-DL-11, de 29-09-2011) não são expostos os fundamentos de facto e de direito que o levam a reclamar a reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, apenas surge um quadro onde são apresentados custos (...), num total de 126.040,50€. Desta forma o pressuposto do número 3 do artigo 354.º do CCP não é cumprido e sem essa fundamentação não se poderá averiguar ou decidir sobre a validade da pretensão da reclamação.

151 Apesar de concluir que não era possível «averiguar ou decidir sobre a validade da pretensão da reclamação», a fiscalização considerou que as situações reclamadas apenas dariam «direito à indemnização correspondente ao valor relativo à manutenção do estaleiro pelo período a mais que o empreiteiro, não por facto a si imputável, terá de manter o estaleiro para além do inicialmente previsto, ou seja, os 238 dias».

152 Neste pressuposto, e considerando o valor diário da manutenção do estaleiro (196,42 euros⁹⁹), a fiscalização contabilizou o montante a pagar ao empreiteiro, para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, em 46 748,94 euros¹⁰⁰.

153 Em 23-11-2011, a Câmara Municipal deliberou autorizar a realização da despesa com a reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos da empreitada, no montante reclamado de 126 040,50 euros¹⁰¹.

154 No enunciado da deliberação, para além de se remeter para o parecer da fiscalização, o mesmo foi ainda parcialmente transcrito na parte em que se refere que «o valor total a indemnizar o empreiteiro deverá ser de 46 748,94 €, estabelecendo-se assim a “proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações e que as partes se obrigaram” ponto 5 do art.º 282.º do CCP». Porém, a decisão tomada, contrariando o parecer da fiscalização, não foi fundamentada.

⁹⁹ O valor foi apurado mediante divisão do valor correspondente ao *artigo 1.2- Manutenção do estaleiro pelo prazo contratual da empreitada* (82 498,13 euros) pelo prazo de execução da empreitada (420 dias).

¹⁰⁰ 196,42 euros x 238 dias.

¹⁰¹ *Cfr.* doc. 3.10.1.05.



- 155 Nos termos do n.º 3 do artigo 354.º do CCP, a reclamação a apresentar para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, deve expor os fundamentos de facto e de direito que a sustentam. Quanto ao montante destinado a repor do equilíbrio financeiro do contrato, determina o n.º 5 do artigo 282.º do CCP, que este «corresponde ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações», sendo que, «A reposição do equilíbrio financeiro não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato» (n.º 6 do mesmo artigo).
- 156 Para além da quantificação dos custos, mediante a apresentação de uma listagem com a discriminação dos itens sobre os quais incidiu a reclamação¹⁰², não foram expostos os fundamentos de facto e de direito que fundamentam o pedido do empreiteiro, nem constava do processo a apreciação detalhada dos custos envolvidos.
- 157 Por conseguinte, a decisão foi tomada sem que se demonstrasse estarem reunidos os pressupostos fixados nos n.ºs 5 e 6 do artigo 282.º do CCP, contrariando o parecer então emitido pela fiscalização, no sentido de que sem fundamentação «não se poderá averiguar ou decidir sobre a validade da pretensão da reclamação».
- 158 Em contraditório, foi alegado:
- (...) o valor deliberado pagar ao empreiteiro a título indemnizatório pelas vicissitudes factuais ocorridas em obra foi o correto, dado que, conforme esclareceu/relembrou no entretanto o responsável pelo gabinete de fiscalização (...), verificaram-se, JÁ DEPOIS DE 25 DE OUTUBRO DE 2011, vários outros contactos, entre a fiscalização, Dono da Obra e empreiteiro, que, embora informalmente, foram destinados a escarpelizar as razões técnicas de ser nas quais o empreiteiro se alicerçava para fundamentar a quantia que efectivamente lhe veio a ser paga.
- (...) **a menção em acta do parecer da fiscalização ficou claramente descontextualizada do que efectivamente sucedeu – reconhecendo-se, todavia, que é susceptível de induzir em erro, levando à interpretação que a auditoria faz da matéria de facto, quando avaliada apenas e só com base no que em acta ficou literal, mas como se comprova, impropriamente, reproduzido (...).**
- 159 Na informação subscrita pela fiscalização em 25-06-2015, remetida na resposta ao contraditório, é referido¹⁰³:
- (...) o ofício remetido para a fiscalização para análise e informação não se encontrava composto com as folhas complementares e descritivas mas apenas com a folha resumo, tendo o documento sido posteriormente (à in-

¹⁰² Cfr. Anexo I.

¹⁰³ Doc. 7.6.2.



formação), perfeitamente explicado e justificado pela entidade executante pessoalmente em encontro com representantes do Dono de Obra e fiscalização.

Foi então a partir destes novos factos que se promoveram vários encontros informais de todas as partes envolvidas, para análise das questões relativas à afectação e imputação dos custos que estavam a ser reivindicados pela entidade executante. Relembro as discussões que ocorreram para confirmação dos valores reclamados, confrontando-se com o previsto nos respectivos planos de trabalhos, plano de mão-de-obra e plano de equipamentos que vigoravam à data, com toda a subjectividade que envolve estes temas, tendo-se apenas considerado aqueles que para além de previsíveis se encontravam efectivamente em obra tendo-se descontado e retirado da quantificação os que o consórcio conseguiu recolocar noutra obra que uma das empresas possuía na ilha do Pico, desta forma alcançou-se o consenso sobre o valor final, tendo essa importância sido estabelecida nos 126.040,50€. Foi neste seguimento de acontecimentos que o assunto foi levado à reunião de Câmara e mereceu a Deliberação registada em ata de 23 de novembro de 2011. Dada a complexidade e a dificuldade de acompanhamento intrínseco e diário dos assuntos, na redação da ata de reunião camarária verificou-se uma ligação da tomada de decisão camarária a todas as informações produzidas sobre o tema embora estas não conseguissem fazer refletir todo o debate, controlo e conhecimento realizado aos inúmeros conspectos que envolveram o tema.

160 Resulta da informação prestada pela fiscalização que:

- O parecer anterior (*Informação de obra n.º 20*, de 25-10-2011) foi emitido sem que aquela entidade estivesse na posse de todos os elementos que a habilitariam a emitir uma opinião esclarecida.
- Na sequência de múltiplos contatos que a fiscalização estabeleceu posteriormente com as diversas partes envolvidas, o montante reclamado pelo empreiteiro a título de reposição do equilíbrio financeiro do contrato (126 040,50 euros) veio a merecer a sua concordância.

161 Deste modo, fica afastada a eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, resultante da autorização da despesa sem que, para o efeito, estivessem reunidos os pressupostos fixados nos n.ºs 5 e 6 do artigo 282.º do CCP.

9.2.2. *Reclamação apresentada em 30-10-2013*

162 Em 30-10-2013, logo após a receção provisória da obra, o empreiteiro requereu novamente ao dono da obra a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, contabilizando em 44 065,65 euros, o agravamento dos custos na realização da obra, decorrentes¹⁰⁴:

¹⁰⁴ Doc. 3.10.2.1.



- de «demora do contraente público em lhe fornecer os dados relativos à reformulação do projeto SCIE».
- do «facto de ter sido “confrontado com novas exigências das empresas subcontratadas, nomeadamente relacionadas com o adiantamento de pagamentos (fruto da diminuição do apoio da banca) e ainda uma série de equipas de subempreiteiros de férias”».

163 Os custos apresentados (44 065,65 euros) distribuem-se, quanto à sua natureza, entre *enquadramento de obra* (34 896,00 euros), *equipamentos* (3 319,65 euros) e *instalações* (5 850,00 euros).

164 Em 11-11-2013, a fiscalização emitiu parecer no sentido de que o empreiteiro «não exerceu dentro do prazo legalmente estabelecido o seu direito de reivindicação, entendendo-se com essa atitude que tudo se encontrava regularizado e contratualmente fechado com o dono de obra», salientando, ainda, que, por via das prorrogações de prazo legais, «o dono da obra (...) já suporta uma parte da reposição do equilíbrio financeiro»¹⁰⁵.

165 Em 21-11-2013, a Câmara Municipal deliberou «aprovar a proposta da fiscalização e não proceder a qualquer indemnização»¹⁰⁶.

9.3. Conta da empreitada e custo global da obra

166 A conta final da empreitada, elaborada em 22-04-2013 e remetida ao Tribunal de Contas em 25-07-2013, reflete os seguintes custos¹⁰⁷:

Quadro XVIII – Conta final da empreitada

(em Euro)

Origem dos custos		Valor	Desvio absoluto
a)	Contrato de empreitada (preço contratual)	4.489.731,80	
b)	Trabalhos contratuais executados	4.033.423,47	(b) - (a) - 456.308,33
c)	Trabalhos adicionais executados (d) + (e)	232.049,04	
d)	1.º contrato adicional	131.733,04	
e)	2.º contrato adicional	100.316,00	
f)	Total de trabalhos executados (b) + (c)	4.265.472,51	(f) - (a) -224.259,29
g)	Reposição do equilíbrio financeiro	126.040,50	
h)	Revisão de preços	331.167,45	
i)	TOTAL (f) + (g) + (h)	4.722.680,46	(i) - (a) 232.948,66

167 Com base na conta final, observa-se:

¹⁰⁵ Cfr. *Informação de obra n.º 39* (doc. 3.10.2.2).

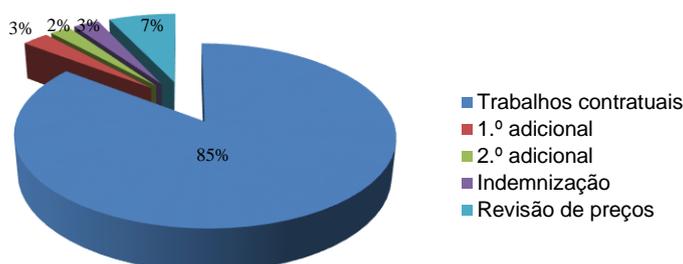
¹⁰⁶ Doc. 3.10.2.3.

¹⁰⁷ Doc. 3.04.



- o valor dos trabalhos contratuais executados (4 033 423,47 euros) é inferior ao preço contratual (4 489 731,80 euros) em 456 308,33 euros;
- o valor dos trabalhos adicionais realizados é de 232 049,04 euros, correspondente a 5,17% do preço contratual;
- o total de trabalhos executados, englobando os trabalhos contratuais e os trabalhos adicionais, atingiu o montante de 4 265 472,51 euros, o que representa um decréscimo de 4,99% relativamente ao preço contratual;
- o valor dos trabalhos executados (4 265 472,51 euros), acrescido da indemnização, no montante de 126 040,50 euros e da revisão de preços, no montante de 331 167,45 euros¹⁰⁸, atingiu 4 722 680,46 euros, ultrapassando, em 5,19% o preço contratual;
- globalmente considerada, a despesa da empreitada distribui-se, por fonte, do seguinte modo:

Gráfico III – Despesa da empreitada, por fonte



168 A conta final da empreitada evidencia ainda:

- não foi vencido qualquer prémio;
- não foram aplicadas multas por violação dos prazos contratuais.

169 Como foi observado (§ 41), a execução dos trabalhos decorrentes da alteração ao projeto, a fim de integrar as valências do 1.º Ciclo/JI, foi adjudicada à Lena, Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 148 585,20 euros, acrescido do IVA. Considerando que a conclusão da empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio, estava dependente da execução destes trabalhos, o custo da global da obra fixa-se, assim, em 4 871 265,66 euros.

¹⁰⁸ Como foi referido (*cfr.* nota de rodapé n.º 17), as revisões de preços foram calculadas com índices definitivos até março de 2013 e provisórios de abril a setembro de 2013, pelo que o valor será ajustado em função dos índices definitivos.



Quadro XIX – Custo global da obra

	(em Euro)
	Valor
Contrato de empreitada	4.033.423,47
1.º contrato adicional	131.733,04
2.º contrato adicional	100.316,00
Reposição do equilíbrio financeiro	126.040,50
Revisão de preços	331.167,45
Empreitada de alteração ao projeto	148.585,20
TOTAL	4.871.265,66

- 170 O custo global da obra (4 871 265,66 euros) ultrapassou, em 8,50%, o preço contratual (4 489 731,80 euros), ficando aquém do preço base com que a obra foi lançada a concurso (5 068 982,94 euros).



PARTE III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

10. Principais conclusões

171 Em 13-07-2010, o Município das Lajes do Pico celebrou com a Construções Mene-
ses & McFadden, L.^{da}, e Lena Construções Atlântico, S.A., em consórcio, o contrato
de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Pieda-
de e construção de ginásio, pelo preço de 4 489 731,80 euros e prazo de 420 dias. O
contrato foi visado em 14-10-2010 (processo de fiscalização prévia n.º 87/2010).

172 Quanto às modificações objetivas do contrato, destaca-se:

Ponto do Relatório	Conclusões
7. 7.1.1.1. 7.1.1.2.	Foram suprimidos trabalhos no montante de 458 778,34 euros, correspon- dente a 10,22% do preço contratual. Tal ficou a dever-se, em grande me- dida, à opção de não proceder à reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância, devido ao elevado estado de degradação que aquele imóvel apresentava.
7.1.1.1.	Na sequência da supressão dos trabalhos de reabilitação do edifício da Escola do 1.º Ciclo/Jardim de Infância, o projeto de execução sofreu alte- rações, de modo a que aquelas valências fossem integradas nos edifícios novos. A adjudicação dos trabalhos decorrentes da solução projetada foi efetuada à Lena, Engenharia e Construções, S.A., pelo preço de 148 585,20 euros. Por se tratar de um contrato relacionado com a emprei- tada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Pie- dade e construção de ginásio, este deveria ter sido submetido a fiscaliza- ção prévia, em conformidade com o n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, o que não se verificou.
7. 7.2.1.1. 7.2.1.2. 7.2.2.	Foram celebrados dois contratos adicionais, no montante de 234 519,07 euros, tendo por objeto a realização de trabalhos autorizados ao abrigo do artigo 370.º do CCP, que regula a realização de trabalhos a mais. Face às circunstâncias invocadas estavam, no entanto, em causa trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto, da responsabili- dade do dono da obra.



Ponto do Relatório	Conclusões
7.2.1.1. 7.2.1.2. 7.2.2.	O 1.º contrato adicional titula a realização de trabalhos no montante de 131 733,04 euros, que decorreram de discrepâncias entre os dados em que o projeto se baseou e a realidade verificada em obra. O 2.º contrato adicional tem por objeto a realização de trabalhos no montante de 102 960,51 euros, que se mostraram necessários em virtude do projeto de segurança contra incêndio em edifícios não respeitar a legislação aplicável à data da abertura do procedimento. O montante global dos trabalhos adicionais ascende a 234 519,07 euros, correspondente a 5,22% do preço contratual.
7.3.	As modificações objetivas do contrato não foram publicitadas no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 315.º do CCP.

173

Relativamente à execução material da empreitada e à execução financeira dos contratos, observou-se:

Ponto do Relatório	Outras conclusões
7.1.1.3.	Nos autos de medição de trabalhos contratuais foram registados trabalhos no montante de 2 470,01 euros, que não foram realizados. O acerto foi feito no âmbito do 2.º contrato adicional, ficcionando uma “medição” de trabalhos a menos e subtraindo o respetivo valor ao dos trabalhos adicionais.
8.1.	O prazo de execução da empreitada (1024 dias) correspondeu a mais do dobro do contratado (420 dias).
8.2.	No decurso da empreitada foram autorizadas três suspensões parciais dos trabalhos e concedidas cinco prorrogações do prazo de execução da empreitada. A 5.ª prorrogação de prazo, correspondente a 31 dias, foi autorizada sem fundamento legal, o que pode vir a traduzir-se na realização de despesas ilegais, por via da revisão de preços.
8.3.	Com uma exceção, os autos de medição não especificam as espécies e as quantidades de trabalhos aprovadas, bem como os respetivos preços unitários.
9.1.	Em execução do contrato inicial e dos contratos adicionais foram medidos, faturados e pagos trabalhos no montante global de 4 265 472,51 euros. De um modo geral, não foi cumprido o prazo de pagamento.



Ponto do Relatório	Outras conclusões
9.2.1.	Por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 23-11-2011, foi autorizada a reposição do equilíbrio financeiro do contrato por agravamento dos custos na realização da obra, no montante de 126 040,50 euros.
9.3.	O montante global dos trabalhos executados (4 265 472,51 euros), acrescido da reposição do equilíbrio financeiro do contrato (126 040,50 euros), e da revisão de preços (331 167,45 euros), fixa-se em 4 722 680,46 euros, o que representa um acréscimo de 5,19% do preço contratual.
	O custo global da obra, incluindo a execução dos trabalhos relativos à alteração do projeto, a fim de integrar as valências do 1.º Ciclo/Jardim de Infância, fixa-se em 4 871 265,66 euros, ficando aquém do preço base (5 068 982,94 euros).



11. Recomendações

174 Tendo presente as observações constantes do presente relatório formulam-se as seguintes recomendações:

	Recomendações	Base legal	Ponto do Relatório
1. ^a	Para efeitos de sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas deve atender-se ao valor global dos contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.	N.º 2 do artigo 48.º da LOPTC	7.1.1.1.
2. ^a	Especificar, nos autos de medição, as espécies, quantidades e preços unitários dos trabalhos executados.	Artigos 387.º, 388.º, n.º 2, e 390.º do CCP	7.1.1.3. 8.3.
3. ^a	Em caso de realização de trabalhos não previstos, designadamente, trabalhos a mais, demonstrar a verificação de todos os pressupostos legais de que depende a pretendida modificação objetiva do contrato.	Artigo 370.º do CCP	7.2.2.
4. ^a	Publicitar no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, os atos e os acordos que impliquem modificações objetivas do contrato, cujo montante acumulado seja superior a 15% do preço contratual.	Artigo 315.º do CCP	7.3.
5. ^a	Fundamentar as decisões que impliquem a realização de despesa, mediante explicitação das circunstâncias de facto e de direito que a legitimam.	Artigo 153.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro	7.2.1.2. 9.2.1.
6. ^a	Cumprir os prazos e planos de pagamentos contratualizados.		9.1.

Impacto esperado: Disciplina financeira – legalidade e regularidade, cumprimento de imposições legais, melhor controlo da despesa e melhoria da transparência e da gestão financeira.



12. Decisão

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.

O acompanhamento da 3.ª, 4.ª e 5.ª recomendações será efetuado, desde logo, no âmbito da análise dos adicionais a contratos de empreitada visados que sejam remetidos ao Tribunal de Contas, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC.

O acompanhamento das restantes recomendações formuladas será efetuado em próxima ação de controlo.

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

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

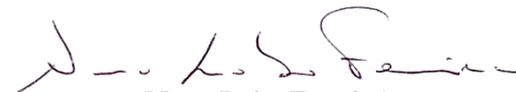
Remeta-se cópia do presente relatório ao Presidente da Câmara Municipal das Lajes do Pico, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea *o*) do n.º 2 do artigo 35.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, bem como aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório.

Remeta-se, também, cópia ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores e ao Secretário Regional da Educação e Cultura.

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

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 7 de Dezembro de 2015

O Juiz Conselheiro

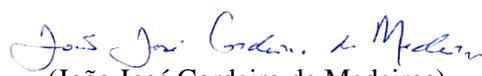


(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima)



(João José Cordeiro de Medeiros)

Fui presente
O Representante do Ministério Público



(José Ponte)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FC1

Conta de emolumentos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Ação n.º 14-204FC1
Entidade fiscalizada:	Município das Lajes do Pico	
Sujeito passivo:	Município das Lajes do Pico	

Entidades fiscalizadas	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor (€)
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo <i>standart</i> ⁽³⁾	
Desenvolvimento da ação:			
— Fora da área da residência oficial	—	€ 119,99	
— Na área da residência oficial	208	€ 88,29	18 364,32
Emolumentos calculados			18 364,32
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 17 164,00		
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo:			17 164,00

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo <i>standart</i>, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de novembro de 1999:</p> <p style="margin-left: 20px;">— Ações fora da área da residência oficial.....€ 119,99</p> <p style="margin-left: 20px;">— Ações na área da residência oficial€ 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) 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), fixado atualmente em € 343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€ 333,61), atualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p style="margin-left: 20px;">(Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	--



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FC1

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
	Cristina Isabel Soares Ribeiro	Auditora-chefe
Execução	Ana Maria Passos de Carvalho	Técnica Superior
	Bárbara Soares de Oliveira	Técnica Verificadora Superior de 2.ª classe



Anexos

I – Primeiro pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato

 Construções Meneses & Mcfadden, Lda. Quinta da Achada, Porto Judeu 9700 – 368 Angra do Heroísmo Telef: 295 402 250 / Fax: 295 402 257/8 Alvará de Construção nº 28667 NIF: 512 041 687 / Capital Social 3.000.000,00 €	 LENA CONSTRUÇÕES Lena Construções Atlântico, S.A. Avenida Infante D. Henrique, n.º 43, 2.º andar Nossa Senhora da Conceição 9700 – Angra do Heroísmo Alvará de Construção n.º 11417 NIF 502 021 683 / Capital Social 2.200.000,00
--	---

ao senhor Presidente

Cópia para mim

2011-10-10

C/C: Rui Borges Pereira, Unipessoal, Lda.

Angra do Heroísmo, 29 de Setembro de 2011

N. Ref.º: 272-DL-11

Assunto: EMPREITADA DE GRANDE REABILITAÇÃO DO EDIFÍCIO DA ESCOLA DO 1.º CICLO/JARDIM DE INFÂNCIA E CONSTRUÇÃO DE GINÁSIO E A AMPLIAÇÃO PARA ADAPTAÇÃO AOS 2.º E 3.º CICLOS DA ESCOLA DA PIEDADE - INDEMNIZAÇÃO DE ESTALEIRO

MUNICÍPIO DAS LAJES DO PICO
Rua de São Francisco -
Convento de São Francisco
9930-135 Lajes do Pico



Para quantificação dos prejuízos referidos no 5.º parágrafo do ofício Ref.º 10332/3, datado de 7 de Julho de 11, e para os efeitos dos n.º 2 e 3 do art.º 354, vem o Consórcio CMM – Construções Meneses & Mcfadden, Lda e Lena Construções Atlântico remeter a lista discriminada dos custos da suspensão da obra.

Os itens afectados com a paralisação total correspondem a Mão-de-obra e Equipamento cuja sua reafecção a outras obras não foi possível, e que se encontravam em obra desde o início. Quanto aos itens cuja afectação não está a 100%, estes correspondem à utilização de equipamento que não estava previsto durante a totalidade da obra e em alguns casos ter sido possível reafectá-lo a outras obras nesta ilha.

Agradecendo desde já toda a vossa atenção a este assunto, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos.

De V. Exas.

Atentamente,

Anexo: Custos de Suspensão

[Handwritten signature]

Custo de Suspensão

1 - Instalações

	Período / Quantidade	Custo	Totais
1.1 - Escritório da Fiscalização da obra.	7	99,56	696,92 €
1.2 - Escritório para o empreiteiro.	7	99,56	696,92 €
1.3 - Refeitório para o pessoal.	7	99,56	696,92 €
1.4 - Telheiros.	7	49,78	348,46 €
Total			2.439,22 €

2 - Equipamento

	Período / Quantidade	Custo	Totais
2.1 - Gruas			
a) Grua de Torre TopKit E10-14C-45ML/1400KG	4	2.123,63	8.494,52 €
2.2 - Central de Betonagem:			
a) Mini Central Betão	4	900,00	3.600,00 €
2.3 - Dumpers:			
b) Pá carregadora BobCat 763	3	1.235,96	3.707,88 €
c) Multicarregador Telescopico MANITOU	1	2.043,89	2.043,89 €
2.4 - Betoneiras:			
d) Betoneira LIS 300 LOMB Diesel	7	81,20	568,40 €
f) Vibrador e bichas vibradoras	7	67,54	472,78 €
g) Molde de cubos, cone de Abrams	7	3,11	21,77 €
j) Máq. Eléct. Corte e Dobrar Ferro	7	227,30	1.591,10 €
2.5 - Andaimos:			
2.6 - Ciranda Eléctrica Rotativa Arno 1	4	800	3.200,00 €
	7	24,43	171,01 €
Total			23.871,35

3 - Pessoal

	Período	Ordenados		Totais	
		Base	Aj. Custo	Base	Aj. Custo
1 - Técnico					
a) Director Obra	7	1.955,17	1.383,62	13.686,17	9.685,31 €
b) - Medidor.	7	1.399,68	115,13	9.797,75	805,90 €
c) - Encarregado de 1ª	2	2.140,69	1.271,40	14.984,85	8.899,80
2 - Administrativo					
b) - Apontador	7	792,00	205,40	5.544,00	1.437,80 €
3 - Diversos					
a) - Serventes - Carga e descarga	14	480,83	115,13	6.731,57	1.611,79 €
- Operadores de					
b) Dumpers/Bobcat	4	712,47	115,13	2.849,88	460,51 €
Sub - Totais.....				53.594,23	22.901,11 €
TOTAL					76.495,34 €

	Periodo	Custo	Totais
4 - Outros Encargos			
4.1 - Consumo de:			
4.1.1 - Água	7,00	60,00	420,00 €
4.1.2 - Electricidade	7,00	65,00	455,00 €
4.1.3 - Telefone	7,00	100,00	700,00 €
4.2 - Transporte de pessoal operário.	7,00	480,55	3.363,85 €
4.3 - Passagens Aéreas.	21,00	113,00	2.373,00 €
4.4 - Aluguer de moradias	7,00	600,00	4.200,00 €
4.5 - Alimentação.	6,00	532,00	3.192,00 €
4.6 - Combustível	4.500,00	1,00	4.500,00 €
4.7 - Carinha do Encarregado	7,00	231,34	1.619,38 €
4.19 - Carro Gabinete Técnico.	14,00	172,24	2.411,36 €
TOTAL			23.234,59 €
5 - Somatório dos Capítulos.....			126.040,50 €


CONSTRUÇÕES MENESES & MCFADDEN, LDA
 Quinta de Achada - Sabrito
 2774-368 Porto Judeu
 Contribuinte nº 502 041 687

II – Contraditório institucional

Município das Lajes do Pico		
Registo N.º	1150 /Anc.	2015
Saida de 30-06-2015		
Registado por: Humberta		
Registado a: 30-06-2015 14:04:49		

1

Exm.º Sr.

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

(Secção Regional dos Açores)

Cc/ ao

Exm.º Sr.

Subdirector-Geral do Tribunal de Contas

Dr. Fernando Flor de Lima

V. Ref. Of. n.º 738-ST, de 05/06/2015

Assunto: Auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edificio da Escola da Piedade e construção de ginásio - Ação n.º 14-204FC1

Tendo presente o assunto à margem melhor identificado, no exercício do *contraditório* para que foi notificado, vem o MUNICÍPIO DAS LAJES DO PICO dizer o seguinte:

I - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS:

A) Considera-se na auditoria que (pp 52):

Posto 7.2.1.2.

Descrição	<i>Relativamente à proposta do empreiteiro para realizar os trabalhos que vieram a constituir o objeto do 2º adicional, recebida em 23-04-2013, a fiscalização emitiu parecer, em 30-04-2013, no sentido de que a proposta incluía trabalhos sem justificação, no montante (apurado após a medição) de 24 093,41 euros (23 166,74 euros, acrescido de IVA). Perante o parecer, submetido a despacho em 02-05-2013, o Presidente da Câmara Municipal não promoveu a apresentação ao empreiteiro de qualquer contraproposta. O assunto foi submetido a deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, em 05-06-2013, tendo aquela autorizado a realização de trabalhos adicionais, no montante de 100 316,00 euros, nos quais se incluem os trabalhos que a fiscalização considerou não terem justificação.</i>
Qualificação	<i>A autorização de despesas que não se encontram justificadas é suscetível de gerar responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias.</i>
Normas infringidas	<i>N.º 1 do artigo 125.º do CPA, N.º 3 do artigo 373.º do CCP, Alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.</i>
Responsável	<i>Roberto Manuel Mesteiras da Silva, Presidente da Câmara Municipal das Lajes do Pico, a quem compete, face ao parecer da fiscalização, promover a apresentação de uma contraproposta ao empreiteiro.</i>

Note-se, antes do mais, que o parecer da fiscalização, de 30/4/2013, sobre este assunto não foi peremptório/imperativo, porquanto terminava do seguinte modo:

Trata-se aqui a 1ª vez, desde as licitações anteriores de empreitada de construção, uma proposta com uma redução de preço [...] de acordo com o 2º alínea do art. 17º da Lei nº 8.666/90, não houve nenhum documento ou justificativa da obra e suas alterações, os valores relativos são calculados e pagos em base de comparação de preço de custo, situação de se ter sido isso, a administração completa a obra, no que diz respeito ao preço, de fato de não haver nada que seja objeto de determinação judicial ou administrativa [...] e [...] e [...]

Seja como for, sucede que, tal como nos trabalhos respeitantes ao 1º contrato adicional, em que a fiscalização, no parecer respectivo que emitiu em 11-07-2011, havia manifestado dúvidas quanto ao valor da proposta então apresentada pelo empreiteiro, também aqui os trabalhos em causa, 2º adicional, foram integralmente executados, em conformidade com o orçamento aprovado.

No contexto da presente resposta em audiência prévia, foi solicitado ao gabinete de fiscalização um esclarecimento sobre as questões suscitadas no relatório da auditoria, tendo, quanto ao aspecto ora concretamente em análise, o mesmo gabinete esclarecido que (cfr. Doc. 1, que se junta, dando-se por reproduzido):

As alterações realizadas ao projeto para adequação do mesmo à nova legislação chegaram à obra apenas compostas pelas peças desenhadas e escritas do projeto submetido a licenciamento. Por esse motivo foi pedido à entidade executante que realizasse a compatibilização, apurando também as possíveis incompatibilidades, interferências e condicionantes com as duas versões do projeto de SCEI e com os trabalhos já executados em obra. O prazo de obra era curto e desta forma evitava-se perder tempo em situações de consulta e escuta de todas as partes envolvidas (projetistas, fiscalização, empreiteiro e Dono de Obra), apresentação de contrapostas, discussão de erros e omissões, etc., porque anteriormente já se tinha verificado ter sido mais penalizante para a obra o custo do "prazo" do que eventualmente alguma "maior valia" que pudesse surgir num preço unitário

4



resultante de um novo trabalho, ou seja, diferente dos previstos contratualmente.

A entidade executante entregou a proposta com o preço em 23 de abril de 2013, deste modo segundo o número 3 do artigo 373.º do CCP o Dono de Obra dispunha apenas 10 dias para responder e/ou apresentar uma contraproposta. Neste contexto a fiscalização elaborou a informação de obra n.º 33 de 30 de abril de 2013, para que o Dono de Obra dispusesse de uma ferramenta que lhe permitia gerar mais algum tempo para decisão através da apresentação de uma contraproposta e desta forma não validar de imediato um custo, até aqui apenas ignorado pela entidade executante, sem, pelo menos, auscultar a opinião da equipa projetista. Esta paragem de prazo processual permitia também, à semelhança de outras situações, para que a fiscalização procedesse ao estudo cuidadoso de todas as peças constantes dos projetos e atestar a sua compatibilização com as situações reais de obra. Também neste caso se veio a verificar que existiam elementos que não tinham seguido o circuito da obra, como por exemplo a carta enviada pela projetista à Secretaria Regional da Educação, Ciência e Cultura em resposta ao parecer favorável do SRPCBA n.º 124/2013 (Processo DSCI 04141301) datada de 5 de fevereiro de 2013, que na realidade implicava a realização de quantidades a mais do que aquelas que se podiam deduzir da simples apreciação das peças desenhadas que tinham sido enviadas para a obra. Constatou-se que efetivamente estes trabalhos estavam refletidos na proposta do empreiteiro porque este tinha-se deslocado ao gabinete da equipa projetista para esclarecimento de dúvidas e análise do projeto durante a fase de preparação da proposta. Quando o Dono de Obra profere a sua Deliberação em reunião de Câmara de 5 de junho de 2013 já todo o escrutínio tinha sido realizado e possuía a confirmação dos diversos intervenientes. Posteriormente com a conformidade processual estabelecida e verificando-se que efetivamente todos os trabalhos

estavam realizados procedeu-se, como fiscalização, à realização do respetivo auto de medição e validação das futuras apresentadas.

E, como bem se anota na anotação n.º 49, pp 25 do relato da auditoria, *de acordo com o auto de medição do adicional (doc. 3.02.2.7), foram medidos trabalhos no montante global de 100 316,00 euros. Por conseguinte, a fiscalização mediu os trabalhos «VPs 16 c/ 0,90m x 2,10m, 1 folha batente - (CF30)», no montante de 1 354,28 euros, e «Execução de mestragens de todos os vãos, incluindo todos os trabalhos e materiais necessários ao seu bom funcionamento», no montante de 31,50 euros, relativamente aos quais «Não se conseguiu determinar o local do vão» ... - destacado nosso.*

O que atesta da sua execução, de acordo com a proposta do empreiteiro e que a CM antes havia considerado (100 316,00 euros).

O parecer da fiscalização para os trabalhos do 2.º adicional, parecer datado de 30-04-2013, foi assim infirmado pela realidade factual de execução da obra, inexistindo deste modo qualquer trabalho (incluindo no montante de 24 55,52 euros) que não tenha sido executado, pelo que o valor da proposta revelou-se ajustado à realidade verificada em obra.

Em conformidade, a realização desta despesa não é suscetível de gerar responsabilidade financeira, sancionatória ou reintegratória, tendo sido a despesa legalmente cativada, assumida, autorizada e paga.

B) Considera-se na auditoria que (pp 54):

Ponto 9.2.1.

Descrição

Por deliberação da Câmara Municipal das Lajes do Pico, de 23-11-2012, foi autorizada a realização da despesa relativa à reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, no montante de 131 082,12 euros (126 040,50 euros, acrescido de IVA). A tomada de decisão contrariou o parecer da fiscalização e não foi fundamentada.

Qualificação

A autorização de despesas, a título de reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, sem que tivessem sido demonstrados os pressupostos fixados nos artigos 354.º e 282.º do CCP, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Normas infringidas

*N.º 1 do artigo 125.º do CPA.
Artigos 354.º e 282.º do CCP.
Alínea d) do ponto 2.3.4.2 da POCAL.*

Responsáveis

Roberto Manuel Medeiros da Silva, Presidente da Câmara Municipal das Lajes do Pico;
 Hilário Manuel Pereira Peixoto, vereador;
 Mário José Dinis Tomé, vereador; e
 Sérgio Renato Azevedo de Sousa, vereador, que, por deliberação de 23-11-2012, autorizaram a realização da despesa.

Elementos de prova

Carta do empreiteiro, de 07-07-2011 (doc. 3.10.1.01);
 Parecer da fiscalização, de 22-07-2011 (doc. 3.10.1.02);
 Carta do empreiteiro, de 29-09-2011 (doc. 3.10.1.03);

- 7
- Parecer da fiscalização, de 25-10-2011 (doc. 3.10.1.04);
 - Deliberação da CMLP (doc. 3.10.1.2);
 - Fatura emitida (doc. 3.10.1.07);
 - Ordens de pagamento (doc. 3.10.1.08, 3.10.1.09 e 3.10.1.10).

Ponto 9.2.I.
Tipo de infração

Responsabilidade financeira sancionatória

Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

Medida da multa

A fixar, por cada responsável, entre o limite mínimo de 25 UC e o limite máximo de 180 UC, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de 2 550,00 euros e máximo de 18 360,00 euros.

Responsabilidade financeira reintegratória

Artigo 59.º, nos 1 e 4, da LOPTC.

Evidencia-se, antes do mais, que não está em causa nem a matéria de facto nem o enquadramento de direito, substantiva ou formalmente, que motivou a ponderação prévia municipal de indemnizar o empreiteiro por sobrecustos, tal de resto, como é registado pela auditoria, dado que (cfr. pp 42-43), no parecer emitido em 22-07-2011 (...), a fiscalização considerou que estavam reunidos os pressupostos para a aplicação do artigo 354.º do CCP, conjugado com o artigo 282.º do CCP: ... de facto assiste razão ao empreiteiro ao considerar que a execução da sua prestação ficou condicionada nos termos da alínea a) do artigo 297.º do CCP, ou seja, existiu "a impossibilidade temporária de cumprimento do contrato,

designadamente em virtude de mora do contraente público na entrega ou na disponibilização de meios ou bens necessários à respectiva execução”.

Tendo, ainda a fiscalização frisado:

- houve mora por parte do contraente público na disponibilização plena e livre do terreno e do local onde se previa efetuar os trabalhos (relativamente ao desvio dos cabos);

- verificou-se a existência de cavidades vulcânicas não previstas, fruto de uma situação imprevisível, o que originou a necessidade de introduzir alterações ao projeto, tendo sido suspensos os trabalhos da empreitada, nos termos do artigo 365.º do CCP.

Assim, o que, aparentemente, se questionará, para a auditoria, será a também aparente *falta de fundamentação* da decisão camarária quanto aos valores indemnizatórios concretos pagos pelo Município (126 040,50 euros, que, acrescidos do IVA totalizam 131 082,12 euros), distintos, também aparentemente, dos propostos pela fiscalização ao Dono da Obra (46 748,94 €).

Refira-se, antes de prosseguirmos, que, ainda que assim fosse (o que, como se demonstrará, respeitosamente, não é), estaríamos concretamente a equacionar, para eventuais efeitos de responsabilidade financeira, uma quantia inferior à preconizada pela auditoria, concretamente respeitante, então, à diferença apurada entre 126 040,50 euros e 46 748,94 euros e nunca a 1ª, na sua totalidade.

Mas, como se disse, o valor deliberado pagar ao empreiteiro a título indemnizatório pelas vicissitudes factuais ocorridas em obra foi o correcto, dado que, conforme esclareceu/relembrou no entretanto o responsável pelo gabinete de fiscalização (cfr. cit. Doc. 1 junto, dando-se uma vez mais por reproduzido), verificaram-se, JÁ DEPOIS DE 25 DE OUTUBRO DE 2011, vários

outros contactos, entre a fiscalização, Dono da Obra e empreiteiro, que, embora informalmente, foram destinados a escarpelizar as razões técnicas de ser nas quais o empreiteiro se alicerçava para fundamentar a quantia que efectivamente lhe veio a ser paga.

Note-se, antes de prosseguirmos e para uma correcta contextualização, o seguinte:

O empreiteiro havia anteriormente reclamado ao Município uma indemnização que então contabilizava em € 189 mil euros, o que levou o presidente da Câmara Municipal a, em 14 de julho de 2011, exigir do mesmo que exhibisse *"a base de cálculo detalhada para o valor da indemnização apresentado (cerca de 189.000 euros) pelo atraso na execução da obra"* e sendo sempre necessário considerar-se que, na fundamentação respectiva, se tivesse em conta *"a quantificação dos custos directos respeitantes ao custo do arrastamento do estaleiro"* e *"a justificação devidamente sustentada para os sobrecustos indirectos com materiais e/ou mão de obra, os quais estarão sempre cobertos pela revisão de preços a que a empresa tem direito, incluindo o custo com a grat. ..."* - destacado nosso (v. DOC 2, junto).

Em 15 julho de 2011 (v. DOCs. 3 a 10, juntos), o empreiteiro enviou um email ao presidente da câmara, no qual abordava os *"custos de estaleiro"*, que então quantificou do seguinte modo (e logo acentuando/esclarecendo, no cit. Doc. 3, que se tratava de base de cálculo adaptada da *"folha de "custos de estaleiro" usada para os indirectos do concurso"*, adaptada, portanto, agora *"para os meses da suspensão"* - daí a referida base de cálculo se encontrar datada de 5 de junho de 2009):

I - Instalações	27%	5.106,28 €
II - Equipamento	30,07%	34.213,96 €
III - Pessoal	40,04%	114.877,20 €
IV - Outros Encargos	2,82%	32.163,97 €
Total		186.441,31 €

(cfr. Doc. 3, junto)

A fiscalização, no seu 1º parecer, supra já referido, de 22 de julho de 2011, NÃO HAVIA TIDO AINDA por referência aquela documentação, mas somente analisado o direito, em si mesmo abstractamente considerado, do empreiteiro a uma indemnização.

E foi apenas e só nesse contexto, meramente preliminar, que a fiscalização preconizou então um custo diário de 196,42 euros como sendo o valor de referência para "manutenção do estaleiro" - note-se que este valor foi apenas aprioristicamente avançado pela fiscalização, tomando como base de referência o "Capítulo A, art. 1.2º da proposta do empreiteiro em concurso (ano de 2009), valor global 82 498,13 euros.

E, com efeito, a fiscalização terminou o seu 1º parecer de 22 de julho de 2011 do seguinte modo:

Por sua vez, como se sabe, para que as decisões sejam tomadas de forma correta e dentro dos prazos previstos no contrato, são necessárias as informações de custo de acordo com o empreiteiro. No caso dos trabalhos a mais, esta informação no âmbito da fiscalização também passou ao empreiteiro através da respectiva intermediação por manutenção do sistema. Uma vez que, assim, os dados necessários continuaram sendo recolhidos de maneira adequada e dentro dos prazos previstos no contrato e a execução em condições semelhantes. Ora, que as decisões de custo de custo sobre a contratação de obras contractuais devam ser bem ponderadas não são sempre necessários a decisão e a respectiva justificação fundamentada em termos para empreiteiro a respeito das obras. No entanto, a fiscalização entende que uma forma de controlo através de suas extensões não têm sido efetuadas com o devido e o grau de estratégia necessários para que se possam apresentar a custos adicionais envolvidos no projeto e que não têm o conhecimento do que se passa no dia-a-dia no âmbito das atividades, ERF e atividades financeiras.

Expostos os motivos, o contrato firmado neste processo encontra-se em oposição do equilíbrio financeiro do contrato, a saber:

a) Preços e custos:

- i) - A falta de dados pelo custo da obra de fato, logo conclui;
- ii) - A existência de um relacionamento entre esse facto e uma maior incidência de custo.

b) Requisitos do contrato de preço:

- i) - A alteração no preço de custo das atividades de acordo com a sua responsabilidade pelo empreiteiro;
- ii) - A alteração de valores total dos custos no prazo de tempo das atividades de acordo com o compromisso de custo da sua responsabilidade;
- iii) - A alteração na realização dos respectivos fundamentos de custo e de custo;
- iv) - A alteração e realização dos meios de prova dos factos constitutivos do preço à respectiva.

c) Existência do contrato de preço.

Como bem anota a auditoria, em 29 de setembro de 2011, o empreiteiro apresentou (nova) justificação para os sobrecustos, assim sumariada:

Quadro XVII - Síntese dos custos com a suspensão da obra (em Euro)

Natureza	Valor
1 - Instalações	2.439,22
2 - Equipamento	23.871,35
3 - Pessoal	76.495,34
4 - Outros encargos	23.234,59
TOTAL	126.040,50

Atente-se que, quando comparados aqueles sobrecustos com os anteriormente patenteados pelo empreiteiro sob os cits. Docs. 3 a

10, juntos, em cada um dos itens respectivos se verifica um decréscimo significativo de valores a considerar como *indemnizações*:

1 - *instalações*, passa dos anteriores 5 166,18 euros para 2 439,22 euros;

2 - *equipamento*, passa dos anteriores 34 233,96 euros para 23 871,35;

3 - *pessoal*, passa dos anteriores 114 877,20 euros para 76 495,34; e

4 - *outros encargos*, passa dos anteriores 35 163,97 euros para 23 234,59;

Tudo no montante global de € 126 040,50 euros, e não já dos anteriores € 189 441,31 euros de julho de 2011.

Compreende-se, todavia, que a fiscalização se tenha referido, no seu parecer de 25/10/2011, à existência de um simples quadro, porquanto a fiscalização, como a mesma explica no cit. Doc. 1, junto, dando-se uma vez mais por reproduzido, não tinha antes apreciado especialmente a documentação patenteada e desenvolvida nos cits. Docs. 3 a 10, juntos, por só da mesma ter tido efectivo conhecimento em momento posterior ao seu parecer de 25 de outubro de 2011, como a mesma ora clarifica - esse desconhecimento dever-se-á, certamente, a falta do presidente da câmara, que a reconhece e do que se penitencia, que, na altura, atravessava período difícil da sua vida pessoal, por falecimento do seu pai (em 15/10/2011), não tendo então prestado a mesma atenção ao presente caso...

Assim, já depois de 25 de outubro, outros contactos ocorreram entre o Dono da Obra, a fiscalização e o empreiteiro, nos quais se (re)analisaram e debateram todos os itens patenteados nos

cits. docs. 3 a 10 juntos, concluindo-se que apenas o valor de € 126 040,50 euros poderia vir a ser então considerado, montante que foi depois deliberado pagar pelo executivo camarário.

No cit. Doc. I, junto, contextualiza-se que:

Resumindo o que se assumia nas informações referidas é que, no parecer da fiscalização, existia pelo menos o direito à reposição de equilíbrio financeiro do contrato num valor mínimo de 46,748,94€, podendo se apresentado pela entidade executante nos termos previstos na Lei fazer ligar ao aumento daquele valor. Mas a apresentação, o cálculo ou a indicação hipotética de outros argumentos passíveis de serem validados não se enquadrava na competência da fiscalização.

Entretanto verificou-se que o ofício remetido para a fiscalização para análise e informação não se encontrava composto com as folhas complementares e descritivas mas apenas com a folha resumo, tendo o documento sido, posteriormente (à informação), perfeitamente explicado e justificado pela entidade executante pessoalmente em encontro com representantes do Domo de Obra e fiscalização.

Foi então que a partir destes novos factos que se promoveram vários encontros informais de todas as partes envolvidas, para análise das questões relativas à afetação e imputação dos custos que estavam a ser reivindicados pela entidade executante. Relembro as discussões que ocorreram para confirmação dos valores reclamados, confrontando-se com o previsto nos respetivos planos de trabalhos, plano de mão-de-obra e plano de equipamentos que vigoravam à data, com toda a subjetividade que envolve estes temas, tendo-se apenas considerado aqueles que para além de previsíveis se encontravam efetivamente em obra tendo-se descontado e retirado da quantificação os que o consórcio conseguiu recolocar noutra obra que uma das empresas possuía na ilha do Pico, desta forma

alcançou-se o consenso sobre o valor final, tendo essa importância sido estabelecida nos 126.040,50€.

A metodologia seguida pelo empreiteiro havia sido semelhante, como o mesmo também explicou (cfr. § 1º do cit. Doc. 3, junto) à da sua proposta inicial no concurso; e se, para a análise da proposta e dos valores respectivos, o mesmo tipo de quadros, antes, na fase do concurso, *tinha servido*, também agora, na fase da *quantificação dos prejuízos*, se partiu dos mesmos quadros e metodologia em consideração para o debate das questões que se verificou após o citado parecer de outubro da fiscalização.

E, como bem anota a auditoria, sob os n.ºs 142 e 143, pp 43, "O empreiteiro *justificou o montante reclamado (126 040,50 euros), como segue (...):*

Os itens afectados com a paralisação total correspondem a Mão-de-obra e Equipamento cuja sua reafecção a outras obras não foi possível, e que se encontravam em obra desde o início. Quanto aos itens cuja reafecção não está a 100%, correspondem à utilização de equipamento que não estava previsto durante a totalidade da obra e em alguns casos ter sido possível reafectá-lo a outras obras nesta ilha.

Tudo, sustentado nos factos:

- da *suspensão parcial da obra, formalizada em dois autos de suspensão, decorrente das cavidades vulcânicas encontradas e do início dos trabalhos de re-construção da Escola do 1.º Ciclo;*
- de «*Dois condições ao nível do planeamento que eram, primeira, as obras de construção do edifício do 1.º ciclo iniciarem-se antes de 1 de agosto de 2011 e, segunda, que os trabalhos a mais relativamente ao preenchimento das cavidades vulcânicas fossem aprovados até 31 de julho de 2011*»;



- do «Condicionamento provocado pelo atravessamento dos cabos de MT».

Assim, não será ajustado concluir-se que o empreiteiro *não tenha apresentado* ao Dono da Obra uma *justificação* - e tecnicamente plausível - para os valores que formulou.

E, na acta da reunião camarária de 23/11/2011 ficou também plasmado o seguinte:

Peio ofício número 272/ML-11, datado de 29 de Setembro, o consórcio CMN - Construções Meneses e McFadden, Lda. e Lena Construções Atlântico, remete a lista discriminada dos custos da suspensão da obra, solicitando uma indemnização no valor de 126 040,50 €, a que acresce o IVA à taxa legal em vigor. Referem que os itens afetados com a paralisação total correspondem a mão-de-obra e equipamento cuja reafecção a outras obras não foi possível, e que se encontravam em obra desde o início e quanto aos itens cuja afetação não está a 100%, estes correspondem à utilização de equipamento que não estava previsto durante a totalidade da obra e, em alguns casos, ter sido possível utilizá-lo a outras obras na Ilha. -----

Ou seja, tinha-se presente a globalidade de custos que viria sendo desenvolvida/abordada desde julho de 2011 e não apenas os relacionados com os custos mencionados pela fiscalização no seu parecer de outubro de 2011, aderindo o executivo ou tendo-se então presente todo o histórico anterior sobre este assunto.

Na mesma acta também é feita referência ao parecer da fiscalização, mas errada ou equivocadamente, ali ficou exarado que a fiscalização havia preconizado que a *totalidade* do valor indemnizatório seria 46 748,94 €, quando assim não foi, porquanto este valor, na altura da deliberação camarária, já estava *ultrapassado* pelo resultado de todos os contactos que, embora

informalmente, efectivamente ocorreram e onde se discutiu e assentou definitivamente o valor a pagar ao empreiteiro.

Uma vez mais, com o gabinete de fiscalização (cit. Doc. 1, junto):

Foi neste seguimento de acontecimentos que o assunto foi levado a reunião de Câmara e mereceu a Deliberação registada em ata de 23 de novembro de 2011. Dada a complexidade e a dificuldade de acompanhamento intrínseco e diário dos assuntos, na redação da ata de reunião camarária verifica-se uma ligação da tomada de decisão camarária a todas as informações produzidas sobre o tema embora estas não conseguissem fazer refletir todo o debate, controlo e conhecimento realizado aos inúmeros conspectos que envolveram o tema.

Note-se, também, que, entre o último parecer formal da fiscalização (25/10/2011) e a data da reunião camarária decorreu praticamente 1 mês.

Que a consideração das justificações apresentadas, na sua globalidade, não ficou especialmente mencionada na acta da decisão final camarária sobre este assunto, também é um facto.

Mas, face ao *histórico* precedente, bem se compreenderá a razão de ser para que não tenha sido especialmente desenvolvido esse aspecto na acta da reunião camarária em que ficou exarada a decisão final. Seria, até, um *contra-senso* aludir-se em acta ao parecer da fiscalização e decidir-se pagar montante superior...apenas "porque sim"; pelo que a menção em acta do parecer da fiscalização ficou claramente *descontextualizada* do que efectivamente sucedeu - reconhecendo-se, todavia, que é susceptível de induzir em erro, levando à interpretação que a auditoria faz da matéria de facto, quando avaliada apenas e só



com base no que em acta ficou literal, mas, como se comprova, impropriamente, reproduzido, facto de que nos penitenciamos).

E dir-se-á ainda que a Secretaria Regional da Educação, Ciência e Cultura, que acompanhava igualmente toda a execução financeira da obra, também não suscitou questões quanto ao ocorrido, quanto aos valores a pagar, exactamente porque também informalmente foi tomando conhecimento do desenvolvimento do processo.

Note-se, também, que, posteriormente, como bem se anota no relato da auditoria (pp 46-47), o empreiteiro, em 30/10/2013, apresentou uma reclamação logo após a receção provisória da obra, requerendo novamente ao dono da obra a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, contabilizando em 44 065,65 euros, o agravamento dos custos na realização da obra, decorrentes:

- de *«demora do contraente público em lhe fornecer os dados relativos à reformulação do projeto SCIE».*

- de *«facto de ter sido “confrontado com novas exigências das empresas sub-contratadas, nomeadamente relacionadas com o adiantamento de pagamentos (fruto da diminuição do apoio da banca) e ainda uma série de equipas de subempreiteiros de férias”».*

A fiscalização, em 11-11-2013, TENDO PRESENTE o valor global da indemnização efectiva e anteriormente pago já pela autarquia - COMO, DE RESTO O PATENTEOU NA CONTA FINAL DA EMPREITADA - considerou, em novo parecer que então omitiu, que o empreiteiro *«não exerceu dentro do prazo legalmente estabelecido o seu direito de reivindicação, entendendo-se com essa atitude que tudo se encontrava regularizado e contratualmente fechado com o dono de obra»*, salientando ainda que por via das prorrogações de prazo



legais, «o dono da obra (...) já suporta uma parte da reposição do equilíbrio financeiro» - destacado nosso.

Pelo que, em 21-11-2013, a Câmara Municipal deliberou «aprovar a proposta da fiscalização e não proceder a qualquer indemnização».

Portanto, em 2013, verifica-se que a questão atinente com o pagamento anterior da quantia indemnizatória de 126 040,50 euros correspondia ao que havia efectivamente sido acordado com o empreiteiro e não mais sendo tal facto controverso para a fiscalização.

Ainda quanto a este assunto, será de referir que a auditoria aponta eventual solidária responsabilidade pelo deliberado conjuntamente aos seguintes autarcas:

- Roberto Manuel Medeiros da Silva, Presidente da Câmara Municipal das Lajes do Pico;
- Hildeberto Manuel Pereira Peixoto, vereador;
- Mário José Dinis Tomé, vereador; e
- Sérgio Renato Azevedo de Sousa, vereador, que, por deliberação de 23-11-2012, autorizaram a realização da despesa.

Por elementar justiça, dir-se-á, quanto ao então vereador Sérgio Renato Azevedo de Sousa que, como a auditoria bem o reconhecerá, da acta da deliberação camarária do dia 23 de novembro de 2011 consta expressamente que o referido Sérgio Renato Azevedo de Sousa se *absteve* de participar no sentido da votação/decisão, pelo que, sem conceder quanto às explicações acima, haverá de considerar-se o seguinte, habilitante à exclusão, sem mais, de qualquer cenário hipotético de qualquer responsabilidade financeira:

- a) O art. 28º/2 do anterior Código do Procedimento Administrativo (CPA) estipulava que “aqueles que



ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte” - note-se, “aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada”, pressupondo, naturalmente, que participaram na votação, dela foram parte activa, tomaram parte, num ou noutro sentido, na manifestação de vontade do órgão - cfr., hoje, no mesmo sentido, o art. 35º do novo CPA, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7/1;

- b) *Ora, quem se abstém não corporiza a manifestação de vontade do órgão, neste ou naquele sentido (ao menos no sentido da votação), não vota, nem vencido, nem não vencido;*

- c) *O artigo 23º do anterior CPA conheceu a sua nova redacção em 1996, através da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro;*

- d) *Antes daquela data o CPA consagrava, em geral, a proibição da abstenção para toda a natureza de órgãos colegiais;*

- e) *Com o DL n.º 6/96, a regra passou a ser apenas aplicável aos órgãos colegiais de natureza consultiva, regra que hoje se mantém, tal qual, no actual art. 30º do novo CPA, e, ainda assim, apenas para os órgãos deliberativos e não para os órgãos executivos.*

- f) O legislador do anterior CPA não havia acautelado, todavia, a conjugação da *anterior regra* do cit. art 23º com a redacção do artigo 28º/2 do mesmo diploma (CPA), que se manteve - e que fazia verdadeiro sentido até 1996, já que, em geral, se não poderia haver abstenção (também não se colocando a questão da abstenção contar ou não para o *apuramento da maioria nas deliberações*), *ad maiori ad minus* também quem não registasse na acta o seu voto de vencido seria, naturalmente, *responsável* pela deliberação tomada (porque, *v.g.* não teria acautelado devidamente as consequências externas dessa mesma deliberação e *omissando*, com o seu voto de vencido, o sentido da decisão tomada);
- g) Sucede que, verdadeiramente, no âmbito das autarquias locais, a questão nunca antes se colocou, nem com a *Lei das Autarquias Locais - LAL* (Lei nº 169/99, de 18/9, na redacção da Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, cfr. artigos 89º e 93º) - nem, ainda hoje, com a Lei nº 75/2013, de 12/9, nem na *versão anterior* ao próprio CPA e então identificada com o Decreto-Lei nº 100/84, de 29/3 (cfr. arts. 80º e 85º/3 respectivos), nem, muito menos hoje, com a redacção inequívoca dos arts. 30º e 35º do novo CPA;
- h) Ao contrário do CPA, o legislador claramente consagrou, sempre, regras específicas para as autarquias locais, tais sejam, para o que ora nos move, as de que, nas deliberações autárquicas, as abstenções *não contam para o apuramento da maioria* (art. 54º/2 da Lei nº 75/2013, art. 89º/2 da Lei nº 169/99, de 18/9 e art. 80º/1



do DL nº 100/84); e, nas mesmas deliberações, o sentido do voto poderia e pode ser sempre justificado (art. 58º/1 da Lei nº 75/2013, art. 93º da Lei nº 169/99, de 18/9, e art. 85º/3 da versão anterior da LAL);

- i) É esse um factor decisivo para o que ora nos move, devendo daí retirar-se as necessárias consequências;
- j) Nas autarquias locais, em atenção às especificidades do Poder Local, claramente relevando a autonomia constitucional do Poder Local e os desideratos de natureza política e de legalidade democrática subjacentes, sobressai regime diverso daquele que, aparentemente, resultava, em geral, na primeira versão do CPA, de 1991, na presente matéria;
- k) Acresce dizer ainda que se nos afigura juridicamente impossível registar em acta qualquer “voto de vencido” no caso de abstenção - e para os efeitos da questão, conexa, atinente com a eventual responsabilidade eventualmente decorrente da deliberação tomada;
- l) Na verdade, para efeitos de responsabilidade (designadamente para os efeitos sancionatórios que ora se propugna), só à luz do hoje estabelecido na Lei nº 67/2007, de 31/12 (regime de responsabilidade civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, que revogou expressamente, no seu art. 5º, os arts. 96º e 97º da LAL) é que se poderia, eventualmente, aferir como e em que termos haveria alguma relação directa entre uma



abstenção numa votação e a *ilicitude* desta para quaisquer efeitos *sancionatórios*;

- m) Afigura-se-nos, mesmo, que não será (nunca) possível estabelecer uma *relação directa* entre o exercício (abstenção) concreto de uma *elementar prerrogativa política e constitucional* e o sentido (também concreto) de uma determinada votação;
- n) Note-se que *participar na votação* implica que se tomou *parte* nesta, sobre qual foi o *sentido concreto* da decisão;
- o) Por isso que o legislador apenas nessa hipótese exija a quem tenha participado na votação que acautele sempre a sua posição no caso de ter *votado vencido*;
- p) Não assim já para os casos de *abstenção*, relativamente aos quais não sobressai qualquer manifestação de vontade do próprio (num sentido ou noutro da votação) quanto à expressão efectiva da *vontade do órgão*, nem se encontrando tipificada qualquer sanção;
- q) Daqui decorre que constituirá manifestamente um *excesso* pretender estabelecer uma *relação directa e imediata* entre a *abstenção* numa votação e a *responsabilidade financeira* prevista na *Lei do Tribunal de Contas* (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de



abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro) - além do que seria também necessário demonstrar que, entre outras particularidades, a *abstenção*, em concreto, revelaria alguma forma de *culpa* relativamente ao resultado da votação (e no qual se não participou):

- r) Em bom rigor, não há nem pode haver relação de *causa e efeito* entre a *abstenção* e a *ilicitude e/ou ilegalidade* eventual de uma determinada deliberação.
- s) Face a todo o supra exposto, não deve proceder um entendimento sancionatório sobre a presente matéria, não sendo líquido concluir-se, como que *meomocamente*, que quem se abstém é responsável pelo sentido da decisão;
- t) A *abstenção*, como instrumento de *legalidade democrática elementar*, não é *sinónimo* de sanção *abstracta* que penda sobre os eleitos locais;
- u) Qualquer *responsabilidade legal* só concretamente pode ser aferida e não constitui uma *causa directa* do exercício de um *elementar direito político*;
- v) A exteriorização da vontade do órgão só é juridicamente aferida através do resultado concreto da decisão;



- w) Quem se abstém está, *ab initio*, a colocar-se de fora de qualquer tipo de responsabilidade quanto ao sentido da decisão;
- x) Quem vota, aqui sim, no acto de votar, participa especialmente no processo de formulação da vontade do órgão e, por isso mesmo, também especialmente o legislador lhe comete a incumbência de, por referência ao resultado concreto da decisão, acautelar, querendo, com o seu voto de vencido, a mesma (des)responsabilidade - que já naturalmente resultava também para quem, antes, se houvesse *abstido*.

Em conformidade, sem, acentua-se, conceder quanto às explicações, supra, que se julga terem bem esclarecido o fundamento do *quantum indemnizatório* pago ao empreiteiro, em mera hipótese e por elementar justiça ao então vereador Sérgio não devem ser assacadas quaisquer responsabilidades.

Refira-se, ainda, finalmente, que a empreitada ora em apreço se conteve, na sua execução e face aos valores iniciais da adjudicação, quase exemplarmente no respeito do orçamento legal previsto e aprovado - pese embora a verificação das vicissitudes relatadas e dos atrasos ocorridos.

Do ponto de vista da execução financeira do empreendimento, porém, a boa gestão camarária desta obra evidencia-se, fruto do esforço e da dedicação, desde logo do presidente da câmara em pugnar pela cabal modificação do projeto no sentido da sua racionalização e uso eficiente dos dinheiros públicos, que se traduziu em trabalhos a menos em 458 778,34€, devendo deste modo fazer-se relevar a avaliação do impacto da reestruturação do

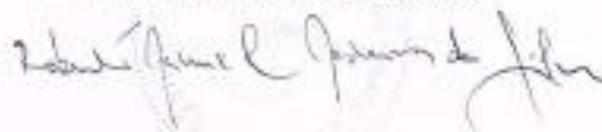
projeto, extremamente positivo na conta final da empreitada. A obra findou com um custo de 4.391.513,01€ (contando com a reposição do equilíbrio financeiro e excluída a revisão de preços), ou seja, 98.218,79€ abaixo do preço contratual (4.489.731,80€), o que não será *muito comum* na generalidade de obras do género um pouco por todo o País...

Face a todo o supra exposto, vindo o venerando tribunal a reconhecer que os autarcas intervenientes não actuaram com preterição de especiais deveres de cuidado que uma pessoa portadora duma recta consciência ético-jurídica teria, nas mesmas circunstâncias e de que igualmente inexistiu recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção de alegadas irregularidades dos procedimentos adoptados; e sendo a primeira vez que o Tribunal de Contas emite um julgo, embora ainda prévio, de censura sobre a matéria ora apreciada, muito respeitosamente, e sempre à cautela, se apela a uma relevação da responsabilidade financeira equacionada, quer reintegratória, nos termos do art. 61º, nº 5, da LOPTC, quer, também, sancionatória, no espírito do estabelecido no nº 8 do art. 65º da mesma Lei.

Junta: 10 documentos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal



III – Contraditório pessoal

Exmº Sr.
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
(Secção Regional dos Açores)



Cc/ ao

Exmº Sr.

Subdirector-Geral do Tribunal de Contas

Dr. Fernando Flor de Lima

V. Ref. Of. nº739, nº 740, nº 741 e nº742, de 05/06/2015

Assunto: Auditoria aos adicionais ao contrato de empreitada de reabilitação, ampliação e adaptação do edifício da Escola da Piedade e construção de ginásio - Ação nº 14-204FC1

Relativamente ao assunto em epígrafe, no exercício do *contraditório* para que foram notificados, vêm Roberto Manuel Medeiros da Silva, Hildeberto Manuel Pereira Peixoto, Mário José Dinis Tomé, e Sérgio Renato Azevedo de Sousa, dizer o seguinte:

Tendo presente a resposta *institucional* conferida ao presente assunto pelo Município das Lajes do Pico (e a que os signatários tiveram informal acesso (dados os interesses mútuos e legítimos, recíprocos, de conhecimento e ponderação do sucedido), no âmbito da presente Acção-Relato, por *economia processual* aderem a essa mesma resposta, dando-a nesta sede por reproduzida, para os devidos efeitos.

Mais solicitam, muito respeitosamente, que, na eventualidade de se não considerar o enquadramento conferido naquela resposta quanto à eventual infracção passível de responsabilidade financeira, o que ora em

mera hipótese se concede, sem conceder, o Tribunal, atenta a manifesta boa fé dos signatários e a natureza da eventual infração, a possa relevar desde já, quer a título sancionatório, quer reintegratório.

Com os melhores cumprimentos,

Roberto José Pereira de Fátima



Sérgio Renato A. de Lima



Apêndices



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

I – Trabalhos objeto do 2.º contrato adicional

(em Euro)

Proposta do empreiteiro		Parecer da fiscalização		Diferença
Descrição dos trabalhos	Valor	Fundamentação*	Valor a aceitar	
ALTERAÇÃO DE VÃOS				
CARPINTARIAS				
Fornecimento e assentamento de portas de madeira folheadas a Jatobá, resistentes ao fogo de acordo com o solicitado (CF30), incluindo ferragens conforme o fabricante (fechadura, dobradiças, puxador e batente de pavimento) e respectivo envernizamento com verniz cera incolor. NOTA: VIDRO CIRCULAR EXCLUÍDO.				
VPc 3 com 0,80m x 2,10m. 1 folha batente - (CF30) (Substituição de vãos aplicados CF 60)	1.995,00	«Não existe necessidade de alteração porque a solução inicial já suplanta as exigências do projeto de 2013.»	0,00	1.995,00
VPc 6 com 1,40m x 2,10m. 2 folha batente - (CF30) NOTA: Portas novas	9.900,00		9.900,00	
VPc 6 com 1,40m x 2,10m. 2 folha batente - (CF30) NOTA: Portas novas (anteriormente portas simples-Ginásio)	4.950,00		4.950,00	
Execução de mestragens de todos os vãos, incluindo todos os trabalhos e materiais necessários ao seu bom funcionamento. NOTA: CILINDROS COM MESTRAGEM SIMPLES	189,00		189,00	
SERRALHARIAS (Portas Metálicas opacas)				
Fornecimento e assentamento de portas metálica - PADILLA resistentes ao fogo de acordo com o solicitado (CF30), incluindo ferragens conforme o fabricante (fechadura, dobradiças, puxador, batente de pavimento, mola aérea e barra antipânico) e respectiva pintura a tinta de esmalte. (NOTA: VIDRO CIRCULAR EXCLUÍDO)				
VPs 4 c/ 1,80m x 2,10m. 2 folhas batente - (CF30)	2.454,60	«No contrato existe no Corpo A piso 2 - Abertura do vão do corredor para as escadas exteriores, um vão igual (30 minutos) com o preço contratual de 1 839,37€ (artigo 10.1.5- Corpos A,B,C,D e	1.839,37	615,23
VPs 12 c/ 1,80m x 2,10m. 2 folhas batente - (CF30)	2.454,60		2.454,60	
VPs 15 c/ 2,40m x 2,10m. 2 folhas batente - (CF30)	5.137,95		5.137,95	
VPs 15 c/ 2,40m x 2,10m. 2 folhas batente (Normal)	2.546,38		2.546,38	
VPs 16 c/ 0,90m x 2,10m. 1 folha batente - (CF30) (Não Identificada)	1.354,28	«Não se conseguiu determinar o local do vão. Assume-se como erro de medição.»	0,00	1.354,28
VPs 19 c/ 0,90m x 2,10m. 2 folhas batente - (CF30)	1.354,28		1.354,28	
Execução de mestragens de todos os vãos, incluindo todos os trabalhos e materiais necessários ao seu bom funcionamento. NOTA: CILINDROS COM MESTRAGEM SIMPLES	189,00	«Custo com a mestragem dos novos vãos a fornecer. Retira-se o vão não identificado.»	157,50	31,50
QUANTIDADES NÃO CONSIDERADAS NO MQT PARA VALORIZAÇÃO				
CARPINTARIAS				
Fornecimento e assentamento de portas de madeira folheadas a Jatobá, resistentes ao fogo de acordo com o solicitado (CF30), incluindo ferragens conforme o fabricante (fechadura, dobradiças, puxador e batente de pavimento) e respectivo envernizamento com verniz cera incolor. NOTA: AROS ATÉ 180 MM COM REBOCO E VIDRO				
VPc 3 com 0,80m x 2,10m. 1 folha batente - (CF30) (Bloco C Piso 0) (Substituição de vãos aplicados CF 60)	1.995,00	«Não existe necessidade de alteração porque a solução inicial já suplanta as exigências do projeto de 2013.»	0,00	1.995,00
VPc 3a com 0,80m x 2,10m. 1 folha batente - (CF30) (Bloco C Piso 0) (Substituição de vãos aplicados CF 60)	997,50	«Não existe necessidade de alteração porque a solução inicial já suplanta as exigências do projeto de 2013.»	0,00	997,50
VPc 2 com 0,90m x 2,10m. 1 folha batente - (CF30) (Bloco C Piso 0) (Substituição de vãos aplicados CF 60)	997,50	«Não existe necessidade de alteração porque a solução inicial já suplanta as exigências do projeto de 2013.»	0,00	997,50



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

Proposta do empreiteiro		Parecer da fiscalização		Diferença
Descrição dos trabalhos	Valor	Fundamentação*	Valor a aceitar	
SERRALHARIAS (Portas Metálicas opacas)				
Fornecimento e assentamento de portas metálica - PADILLA resistentes ao fogo de acordo com o solicitado (CF30), incluindo ferragens conforme o fabricante (fechadura, dobradiças, puxador, batente de pavimento, mola aérea e barra antipânico) e respectiva pintura a tinta de esmalte. (NOTA: VIDRO CIRCULAR EXCLUÍDO)				
VPs 4 c/ 1,80m x 2,10m. 2 folhas batente - (CF30) (Bloco A Piso 2 - Alteração de sentido de Abertura)	2.454,60	«No contrato existe no Corpo A piso 2 - Abertura do vão do corredor para as escadas exteriores, um vão igual (30 minutos) com o preço contratual de 1 839,37€ (artigo 10.1.5- Corpos A,B,C,D e	1.839,37	615,23
VPs7 com 0,90m x 2,10m. 1 folha batente - (CF30) (Bloco C Piso 0) (Substituição de vãos aplicados CF 60)	1.354,28	«No projeto submetido a concurso (projeto 2008) estes vãos estão previstos com uma classe de resistência ao fogo de 60 minutos, logo superior à agora exigida. Não existe necessidade de alteração porque a solução inicial já suplanta as exigências do projeto de 2013.»	0,00	1.354,28
TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL - ALTERAÇÃO DE VÃOS				
Trabalhos de construção civil inerentes à rectificação de vãos, incluindo rematem afagamentos de ombreiras e todos os materiais necessários ao seu perfeito acabamento.	6.450,00	«Este trabalho resulta do facto dos vãos já se encontrarem aplicados sendo necessário desmontar e voltar a realizar de início a preparação do vão. Retira-se o vão não identificado.» A fiscalização considerou 12 vãos em vez dos 20 indicados pelo empreiteiro.	3.870,00	2.580,00
Rectificação de vão no Piso 1 do Bloco D, incluindo todos os materiais necessários ao seu perfeito acabamento.	2.070,00		2.070,00	
INSTALAÇÕES ESPECIAIS				
EDIFÍCIO A AMPLIAR (CORPOS A, B, C, D E PORTARIA)				
INSTALAÇÕES DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIOS				
ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA				
Pictograma com indicação de ir pela esquerda, conforme indicado nas Peças Desenhadas.	-34,23		-34,23	
Pictograma com indicação de ir pela direita, conforme indicado nas Peças Desenhadas.	-11,41		-11,41	
Pictograma com indicação de ir pela escada, conforme indicado nas Peças Desenhadas.	-22,82		-22,82	
DETECÇÃO E ALARME DE INCÊNDIO (SADI)				
Retentor de Porta	920,70		920,70	
DETECÇÃO E ALARME DE INTRUSÃO (SAI)				
Detector do tipo DGP2-60 da marca DIGIPLEX EVO, ou equivalente.	-47,46		-47,46	
SISTEMA FIXO DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS				
Central de comando	12.065,40		12.065,40	
Botoneira «VALOR INCLUÍDO NA CENTRAL»	inc.		inc.	
Difusor «VALOR INCLUÍDO NA CENTRAL»	inc.		inc.	
Tubo de aço Inox	3.815,22		3.815,22	
SISTEMA AUTOMÁTICO DE DETECÇÃO DE GÁS				
Unidade de Controlo de detecção de gás combustível	2.025,86		2.025,86	
Sinal optico acustico	3.411,81		3.411,82	
Sensor de gás combustível	642,30		642,30	
Cortina corta-fogo				



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

Proposta do empreiteiro		Parecer da fiscalização		Diferença
Descrição dos trabalhos	Valor	Fundamentação*	Valor a aceitar	
Cortina corta fogo E90 (Dim. aproximadas L=4500mm x A=3500mm)	11.455,44	«Fica assim dispensada a colocação da cortina automática prevista anteriormente, uma vez que haverá o controlo de fumos com a extração dos mesmos realizada pela Hotte, pelo processo de desenfumagem ativa e o painel de alvenaria de blocos com 1,20m entre a cozinha e a zona de self-service funciona como painel de cantonamento, conforme disposto no n.º 4 do artigo 135.º do RTSCIE.»	0,00	11.455,44
INSTALAÇÕES ELECTRICAS EM BAIXA TENSÃO ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA ARMADURAS Bloco autónomo com pictograma (E1) mantido. (ALTERNATIVA) - MODELO PICTO DA COOPER MENVIER Bloco autónomo sem pictograma (E1) não mantido. (ALTERNATIVA) - MODELO PICTO DA COOPER MENVIER TUBAGEM VD 16.Embebida CABOS E CONDUTORES H07V-U2X1,5 mm²	-989,97 -928,86 -49,44 -98,40		-989,97 -928,86 -49,44 -98,40	
SISTEMA DE ALARME E DETECÇÃO DE INCÊNDIOS (SADI) CABO NHXH 3x1,5mm Cabo de fogo 2x0,8 mm TUBO VD 20.	135,68 156,60 198,00		135,68 156,60 198,00	
SISTEMA FIXO DE EXTINGUICÇÃO DE INCÊNDIOS CABO NHXH 3x1,5mm Cabo de fogo 2x0,8 mm TUBO VD 20.	180,90 139,20 198,00		181,20 139,20 198,00	
SISTEMA AUTOMÁTICO DE DETECÇÃO DE GÁS CABO NHXH 3x1,5mm Cabo de fogo 2x0,8 mm TUBO VD 20	30,15 116,00 121,00		30,20 116,00 121,00	
Cortina corta-fogo CABO NHXH 3x1,5mm	120,60	«Fica assim dispensada a colocação da cortina automática prevista anteriormente, conforme disposto no n.º 4 do artigo 135.º do RTSCIE. Preço do artigo 18.7.1.1-Corpos A.B.C. D e Portaria»	0,00	120,60
Cabo de fogo 2x0,8 mm. TUBO	81,20	«Fica assim dispensada a colocação da cortina automática prevista anteriormente, conforme disposto no n.º 4 do artigo 135.º do RTSCIE. Preço do artigo 18.7.2.1-Corpos A.B.C. D e Portaria»	0,00	81,20
VD 20.	121,00		0,00	121,00
EDIFÍCIO A AMPLIAR (CORPO E) INSTALAÇÕES DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIOS				



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

Proposta do empreiteiro		Parecer da fiscalização		Diferença
Descrição dos trabalhos	Valor	Fundamentação*	Valor a aceitar	
ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA				
Pictograma com indicação de saída, conforme indicado nas Peças Desenhadas.	11,41		11,41	
Pictograma com indicação ir pela porta, conforme indicado nas Peças Desenhadas	11,41		11,41	
DETECÇÃO E ALARME DE INCÊNDIO (SADI)				
Detector óptico de fumos do tipo XP 95 da marca apollo, refª FO 2222 XP 95 O, ou equivalente.	116,32		116,32	
Detector termovelocimétrico do tipo XP 95 da marca apollo, refª FO 2223 - XP95 TE, ou equivalente.	58,16		58,16	
DETECÇÃO E ALARME DE INTRUSÃO (SAI)				
Dispositivo de alarme manual (sirene).	78,48	«Preço contratual do artigo 15.5.2-Corpo E é 70,40€»	70,40	8,08
Comando por teclado do tipo EVO 641 da marca DIGIPLEX EVO, ou equivalente.	98,18		98,18	
Detector do tipo DGP2-60 da marca DIGIPLEX EVO, ou equivalente.	-47,26		-47,26	
INSTALAÇÕES ELECTRICAS EM BAIXA TENSÃO				
ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA				
ARMADURAS				
Bloco autónomo com pictograma (E1) mantido. (ALTERNATIVA) - MODELO PICTO DA COOPER MENVIER	659,98		659,98	
TUBAGEM				
VD 16.Embebida	20,60		20,60	
CABOS E CONDUTORES				
H07V-U2X1,5 mm²	41,00		41,00	
SISTEMA DE ALARME E DETECÇÃO DE INCENDOS (SADI)				
CABO				
Cabo de fogo 2x0,8 mm	34,80		34,80	
TUBO				
VD 20	33,00		33,00	
TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL - Instalações Eléctricas	6.600,00		6.600,00	
SINALIZAÇÃO DE EMERGÊNCIA				
Placa com indicação "Porta corta fogo ".não colocar obstáculos que impeçam o fecho	34,23		34,23	
Placa com indicação "Porta corta fogo / manter fechada"	11,41		11,41	
Placa com indicação "atmosfera perigosa gas humano"	114,10		114,10	
Placa com indicação "Posto de Segurança"	34,23		34,23	
Placa com indicação "Manta ignífuga"	11,41		11,41	
Placa com indicação "Corte de energia"	11,41		11,41	
Placa com indicação de Quadro eléctrico.	34,23		34,23	
Placa com indicação de tipo de fogos para o qual é adequado extintor qual	-34,23		-34,23	
CO 2				
45,64	45,64		45,64	
Água Pulverizada				
11,41	11,41		11,41	
Pó químico ABC				
308,07	308,07		308,07	
MEIOS DE 1ª INTERVENÇÃO DE 1ª LINHA				
Extintores de CO2 de 5 kg.	588,00		588,00	
Extintor de água pulverizada de 6 L	-55,30		-55,30	
Extintores de Pó químico ABC de 6 L	-150,63		-150,63	
Manta ignífuga	75,00		75,00	
SISTEMA AUTOMÁTICO DE GÁS				
Unidade de control de detenção de Gás combustível	1.185,00		1.185,00	
Sinais óptico acústico	519,00		519,00	
Sensor de gás combustível	189,00		189,00	
TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL - Instalações de Gás				
Execução de trabalhos de construção civil, inerentes ao apoio de instalações de gás, nomeadamente abertura e tapamento de roços, remates em paredes concluidas, materiais e todos os trabalhos necessários ao seu perfeito acabamento.	6.525,00		6.525,00	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FC1

Proposta do empreiteiro		Parecer da fiscalização		Diferença
Descrição dos trabalhos	Valor	Fundamentação*	Valor a aceitar	
TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL – Ginásio - Inclusão de parede Execução de paredes simples de alvenaria de blocos assentes com argamassa de cimento e areia ao traço 1:3 de volume Com 0,30m de espessura no limpo.	102,18		102,18	
Execução de vergas em betão armado, incluindo cofragem em madeira e todos os trabalhos necessários ao seu perfeito acabamento.	270,00	«Artigo 14.8 – Execução de vergas de portas e janelas em betão C20/25, incluindo armaduras, 4 ferros de Ø12 e estribos Ø6//15cm, cofragem, e descofragem →161,82€ por m3; Então considerarmos que a verga para aquele vão terá 3,0m (0,30m + 2.4m + 0,3m). por 0,27m de largura e 0.30m de altura.»	39,32	230,68
Execução de reboco projectado hidrófugo com acabamento estanhado, de acordo com Mapa de Acabamentos.	121,27		121,27	
Pintura em paramentos verticais interiores.	53,07		53,07	
TOTAL	100.316,02		75.763,86	24.552,52

* Informação de obra n.º 33, de 30-04-2013 (doc. 3.02.2.5)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

II – Autos de medição faturados e pagos

(em Euro)

CONTRATO INICIAL						ADICIONAIS						REVISÕES DE PREÇOS			INDEMNIZAÇÃO		
AUTOS DE MEDIÇÃO			FATURAS			AUTOS DE MEDIÇÃO			FATURAS			N.º	Valor	Data do pagamento	Valor	Data do pagamento	
N.º	Data	Valor	Data	Valor	Data do pagamento	N.º	Data	Valor	Data	Valor	Data do pagamento						
1	15-12-2010	31.349,29		15.674,64													
				15.674,65													
1A	15-12-2010	8.414,80	31-12-2010	4.207,40													
				4.207,40													
1B	15-12-2010	1.484,97		742,48													
				742,49													
2	02-02-2011	26.922,32		13.461,16													
				13.461,16													
2A	02-02-2011	3.750,37	31-01-2011	1.875,18	15-06-2011												
				1.875,19													
2B	02-02-2011	661,81		330,91													
				330,90													
3	03-03-2011	15.914,17		7.957,09													
				7.957,08													
3A	03-03-2011	1.583,96	28-02-2011	791,98													
				791,98													
4	01-04-2011	43.490,90	01-04-2011	21.745,45													
			07-04-2011	21.745,45													
4A	01-04-2011	2.796,32	01-04-2011	1.398,16													
			07-04-2011	1.398,16													
5	29-04-2011	40.481,39	30-04-2011	20.240,70													
			05-05-2011	20.240,69													
5A	29-04-2011	3.811,18	30-04-2011	1.905,59													
			05-05-2011	1.905,59													
6	31-05-2011	13.376,84		6.688,42													
			31-05-2011	6.688,42													
6A	31-05-2011	1.583,96		791,98													
				791,98													
7	30-06-2011	23.721,58		11.860,79													
			30-06-2011	11.860,79													
7A	30-06-2011	7.658,05		3.829,03													
				3.829,02													
8	01-08-2011	27.991,07		13.995,54	11-10-2011												
				13.995,53	12-10-2011												
8A	01-08-2011	22.275,42	31-07-2011	11.137,71	12-10-2011												
				11.137,71	11-10-2011												
9	31-08-2011	35.666,44		17.833,22	09-12-2011												
			31-08-2011	17.833,22													
9A	31-08-2011	10.184,48		5.092,24	23-12-2011												
				5.092,24													
10	30-09-2011	62.641,50		31.320,75	09-12-2011												
			30-09-2011	31.320,75													
10A	30-09-2011	6.370,94		3.185,47	23-12-2011												
				3.185,47													
11	03-11-2011	27.082,20		13.541,10	09-12-2011												
			31-10-2011	13.541,10													
11A	03-11-2011	5.489,48		2.744,74	23-12-2011												
				2.744,74													
12	30-11-2011	26.912,44		13.456,22	29-12-2011												
			30-11-2011	13.456,22													
12A	30-11-2011	6.442,44		3.221,22	23-12-2011												
				3.221,22													
13	30-12-2011	18.239,70	20-01-2012	9.119,85													
			19-01-2012	9.119,85													
13A	30-12-2011	5.468,98	20-01-2012	2.734,49													
			19-01-2012	2.734,49													
14	31-01-2012	37.532,32		18.786,16	23-02-2012												
			31-01-2012	18.786,16													
14A	31-01-2012	7.017,22		3.508,61													
				3.508,61													
15	29-02-2012	89.451,94		44.725,97	31-05-2012												
			29-02-2012	44.725,97	21-05-2012												
15A	29-02-2012	10.808,46		5.254,23	04-06-2012												
				5.254,23													
16	30-03-2012	64.910,62	16-04-2012	64.910,62	27-06-2012												
				7.623,90	23-07-2012												
16A	30-03-2012	7.623,90		7.623,90													
17	30-04-2012	75.692,77	30-04-2012	75.692,77	27-06-2012												
				4.155,98	23-07-2012												
17A	30-04-2012	4.155,98		4.155,98													
18	31-05-2012	75.505,04	31-05-2012	75.505,04	27-07-2012												
				7.134,16	17-09-2012												
18A	31-05-2012	7.134,16		7.134,16													
19	29-06-2012	119.235,89	29-06-2012	119.235,89	24-08-2012												
				68.344,00	22-10-2012												
19A	29-06-2012	68.344,00		68.344,00													
20	31-07-2012	108.315,78	31-07-2012	108.315,78	26-12-2012												
				85.990,13	22-11-2012												
20A	31-07-2012	85.990,13		85.990,13													
21	31-08-2012	102.428,05	31-08-2012	102.428,05	12-10-2012												
				31.440,46	22-11-2012												
21A	31-08-2012	31.440,46		31.440,46													
22	28-09-2012	113.270,43	30-09-2012	113.270,43	25-01-2013												
				13.689,46	22-11-2012												
22A	28-09-2012	13.689,46		13.689,46													
23	31-10-2012	91.710,57	31-10-2012	91.710,57	29-01-2013												
				22.187,88	22-11-2012												
23A	31-10-2012	22.187,88		22.187,88													
24	30-11-2012	131.831,03	30-11-2012	131.831,03	27-02-2013												
				38.469,59	27-02-2013												
24A	30-11-2012	38.469,59		38.469,59													
25	31-12-2012	89.809,37	31-12-2012	89.809,37	27-03-2013												
				27.104,57													



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

III – Plano de pagamentos vs faturação

(em Euro)

Mês	Plano de pagamentos (proposta)	Faturação			
		Contrato inicial	1.º adicional	2.º adicional	Mensal (acumulado)
dez-10	43.170,50	41.249,06			41.249,06
jan-11	86.341,00	31.334,50			31.334,50
fev-11	158.357,65	17.498,13			17.498,13
mar-11	147.780,73	46.287,22			46.287,22
abr-11	215.852,49	44.292,57			44.292,57
mai-11	249.506,34	14.960,80			14.960,80
jun-11	302.193,49	31.379,63			31.379,63
jul-11	388.534,49	50.266,49			50.266,49
ago-11	431.704,98	45.850,92			45.850,92
set-11	431.704,98	69.012,44			69.012,44
out-11	527.661,36	32.571,68			32.571,68
nov-11	585.591,48	33.354,88			33.354,88
dez-11	561.315,21	23.708,68			23.708,68
jan-12	360.017,12	44.549,54			44.549,54
fev-12		99.960,40			99.960,40
mar-12		72.534,52			72.534,52
abr-12		79.848,75			79.848,75
mai-12		82.639,20			82.639,20
jun-12		187.579,89			187.579,89
jul-12		194.305,91	131.733,04		326.038,95
ago-12		133.868,51			133.868,51
set-12		126.959,89			126.959,89
out-12		113.898,45			113.898,45
nov-12		170.300,62			170.300,62
dez-12		116.913,94			116.913,94
jan-13		201.780,93			201.780,93
fev-13		234.564,25			234.564,25
mar-13		327.282,20			327.282,20
abr-13		205.114,58			205.114,58
mai-13		241.891,88			241.891,88
jun-13		398.812,71			398.812,71
jul-13		239.019,77			239.019,77
ago-13		253.058,28			253.058,28
set-13		26.772,25		100.316,00	127.088,25
Total	4.489.731,80	4.033.423,47	131.733,04	100.316,00	4.265.472,51



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

IV – Legislação citada

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
ARAAL	Regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de agosto	Artigo 60.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2005/A, de 17 de outubro.
CCP	Código dos Contratos Públicos Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro	Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro e 278/2009, de 2 de outubro, Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, e Decreto-Lei n.º 131/2010 de 14 de dezembro ¹⁰⁹ .
CPA	Código do Procedimento Administrativo Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro	Decretos-Lei n.ºs 6/96, de 31 de janeiro, e 18/2008, de 29 de janeiro, e Lei n.º 30/2008, de 10 de julho ¹¹⁰ .
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97, de 26 de agosto	Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro ¹¹¹ .
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro	Leis n.ºs 162/99, de 14 de setembro e 60-A/2005, de 30 de dezembro, e Decretos-Lei n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro, e 84-A/2002, de 2 de dezembro ¹¹² .

¹⁰⁹ Posteriormente, o CCP foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho. O CCP foi adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/A, de 28 de junho.

¹¹⁰ Foi aprovado o novo Código do Procedimento Administrativo, pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

¹¹¹ Posteriormente, a Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi alterada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que a republica.

¹¹² O Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento), com efeitos a 1 de janeiro de 2017.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

V – Índice do dossiê corrente

N.º (nome do ficheiro)	Documentos	Data
1. Trabalhos preparatórios		
1.01	Memória descritiva do projeto	Jul. de 2008
1.02	Caderno de encargos	Fev. de 2009
1.03	Proposta do empreiteiro	25-05-2009
1.04	Contrato de consórcio	25-05-2010
1.05	Cessão da posição contratual	
1.05.1	Carta do empreiteiro	11-07-2013
1.05.2	Deliberação da CMLP	17-07-2013
1.05.3	Contrato de cessão da posição contratual	26-07-2013
1.06	Contrato inicial	13-07-2010
1.07	Processo de remessa do 1.º contrato adicional	
1.07.1	Contrato adicional	11-07-2012
1.07.2	Ofício n.º 1628 (e anexo)	13-07-2012
1.08	Processo de remessa do 2.º contrato adicional	
1.08.1	Contrato adicional	05-09-2013
1.08.2	Ofício n.º 2115 (e anexo)	09-09-2013
1.09	Contratos ARAAL	
1.09.1	Contrato ARAAL de colaboração	27-06-2010
1.09.2	Contrato ARAAL de cooperação	18-08-2010
1.09.3	Alteração ao contrato ARAAL de colaboração celebrado em 27-06-2010	27-05-2011
1.09.4	Alteração ao contrato ARAAL de cooperação celebrado em 18-08-2010	27-05-2011
1.09.5	Contrato ARAAL de colaboração	02-01-2012
1.09.6	Contrato ARAAL de cooperação	27-09-2012
1.10	Candidatura ao Proconvergência	
1.10.1	Aprovação da candidatura	20-01-2011
1.10.2	Termo de aceitação	20-01-2011
1.11	Ofícios expedidos	
1.11.1	Ofício n.º 44-UAT I	15-01-2014
1.11.2	Anexo ao ofício n.º 44-UAT I (despesa da empreitada)	15-01-2014
1.11.3	Ofício n.º 1565-UAT I	27-11-2014
1.11.4	Anexo ao ofício n.º 1565-UAT I (contratos conexos)	27-11-2014
1.12	Ofícios recebidos	
1.12.1	Correio eletrónico (resposta ao ofício n.º 44-UAT I)	28-02-2014
1.12.2	Mapa com a despesa da empreitada	28-02-2014



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

N.º (nome do ficheiro)	Documentos	Data
1.12.3	Correio eletrónico (mapa com a despesa da empreitada)	18-06-2014
1.12.4	Anexo (mapa da despesa da empreitada)	18-06-2014
1.12.5	Correio eletrónico (resposta ao ofício n.º 1564-UAT I)	28-11-2014
1.12.6	Anexo (contratos conexos)	28-11-2014
2.	Plano Global de Auditoria	
2.1	Plano Global de Auditoria	10-03-2014
3.	Documentos recolhidos	
3.01	Trabalhos a menos	
3.01.1	Trabalhos a menos 1	
3.01.1.1	Ata reunião de obra n.º 3	07-01-2011
3.01.1.2	Ata reunião de obra n.º 4	12-01-2011
3.01.1.3	Relatório de auditoria	25-01-2011
3.01.1.4	Relatório da obra n.º 2	31-01-2011
3.01.1.5	Informação de obra n.º 7	23-05-2011
3.01.1.6	Deliberação da CMLP	11-05-2011
3.01.2	Trabalhos a menos 2	
3.01.2.1	Informação de obra n.º 23	20-06-2012
3.01.2.2	Deliberação da CMLP	20-06-2012
3.01.2.3	Correio eletrónico	01-07-2014
3.01.2.4	Mapa comparativo das propostas	01-07-2014
3.02	Trabalhos a mais	
3.02.1	Trabalhos a mais 1	
3.02.1.1	Estudo geológico e geotécnico	Set. de 2010
3.02.1.2	Informação de obra n.º 4	23-03-2011
3.02.1.3	Proposta do empreiteiro	05-07-2011
3.02.1.4	Informação de obra n.º 12	11-07-2011
3.02.1.5	Deliberação da CMLP	23-11-2011
3.02.1.6	Auto de medição	27-07-2012
3.02.1.7	Ofício n.º 1794-UAT I	06-12-2012
3.02.1.8	Ofício n.º 11.4/2605	19-12-2012
3.02.2	Trabalhos a mais 2	
3.02.2.1	Proposta do empreiteiro	19-04-2013
3.02.2.2	Deliberação da CMLP	05-06-2013
3.02.2.3	Informação de obra n.º 27	18-10-2012
3.02.2.4	Informação de obra n.º 30	14-03-2013
3.02.2.5	Informação de obra n.º 33	30-04-2013
3.02.2.6	Informação de obra n.º 35	03-06-2013



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

N.º (nome do ficheiro)	Documentos	Data
	3.02.2.7 Auto de medição	30-09-2013
3.03	Cumprimento da obrigação de transparência	
3.03.1	Publicação das modificações contratuais	01-02-2013
3.03.2	Correio eletrónico da CMLP (portal dos contratos públicos)	09-04-2013 15-04-2013
3.03.3	Correio eletrónico dirigido à CMLP	21-07-2014
3.03.4	Correio eletrónico da CMLP (portal dos contratos públicos)	29-07-2014
3.04	Conta final da empreitada	11-11-2013
3.05	Auto de receção provisória da obra	10-10-2013
3.06	Suspensões parciais da obra	
3.06.1	1.ª suspensão	
	3.06.1.1 Deliberação da CMLP	22-06-2011
	3.06.1.2 Auto de suspensão da obra	05-07-2011
	3.06.1.3 Cessação da suspensão	05-08-2011
3.06.2	2.ª suspensão	
	3.06.2.1 Deliberação da CMLP	22-06-2011
	3.06.2.2 Auto de suspensão da obra	05-07-2011
	3.06.2.3 Auto de reinício dos trabalhos	17-03-2012
3.06.3	3.ª suspensão	
	3.06.3.1 Deliberação da CMLP	17-08-2012
	3.06.3.2 Auto de suspensão da obra	18-07-2012
	3.06.3.3 Auto de reinício dos trabalhos	22-10-2012
3.07	Prorrogações de prazo	
3.07.1	1.ª prorrogação	
	3.07.1.1 Plano de trabalhos	07-07-2011
	3.07.1.2 Deliberação da CMLP	23-11-2011
	3.07.1.3 Deliberação da CMLP	11-06-2012
3.07.2	2.ª prorrogação	
	3.07.2.1 Plano de trabalhos	10-08-2011
	3.07.2.2 Deliberação da CMLP	20-06-2012
3.07.3	3.ª prorrogação	
	3.07.3.1 Plano de trabalhos	09-08-2012
	3.07.3.2 Deliberação da CMLP	17-08-2012
3.07.4	4.ª prorrogação	
	3.07.4.1 Plano de trabalhos	05-06-2013
	3.07.4.2 Deliberação da CMLP	05-06-2013
3.07.5	5.ª prorrogação	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

N.º (nome do ficheiro)	Documentos	Data
3.07.5.1	Carta do empreiteiro	09-08-2013
3.07.5.2	Plano de trabalhos	09-08-2013
3.07.5.3	Informação de obra n.º 37	12-08-2013
3.07.5.4	Deliberação da CMLP	28-08-2013
3.08	Medição dos trabalhos	
3.08.1	Trabalhos contratuais	
3.08.1.1	Autos de medição n.ºs 1 a 34	diversas
3.08.2	1.º contrato adicional	
3.08.2.1	Auto de medição	27-07-2012
3.08.3	2.º contrato adicional	
3.08.3.1	Auto de medição	30-09-2013
3.09	Pagamentos	
3.09.1	1.º contrato adicional	
3.09.1.1	Fatura	16-07-2012
3.09.1.2	Ordem de pagamento n.º 1771	08-08-2012
3.09.2	2.º contrato adicional	
3.09.2.1	Fatura	30-09-2013
3.09.2.2	Ordem de pagamento n.º 8	03-01-2014
3.10	Reposição do equilíbrio financeiro do contrato	
3.10.1	1.º requerimento	
3.10.1.01	Carta do empreiteiro n.º 10332	07-07-2011
3.10.1.02	Informação de obra n.º 16	22-07-2011
3.10.1.03	Carta do empreiteiro n.º 272-DL-11	29-09-2011
3.10.1.04	Informação de obra n.º 20	25-10-2011
3.10.1.05	Deliberação da CMLP	23-11-2011
3.10.1.06	Carta do empreiteiro	09-04-2012
3.10.1.07	Fatura emitida	21-05-2012
3.10.1.08	Ordem de pagamento n.º 1895	24-08-2012
3.10.1.09	Ordem de pagamento n.º 1896	24-08-2012
3.10.1.10	Ordem de pagamento n.º 1897	24-08-2012
3.10.2	2.º requerimento	
3.10.2.1	Carta do empreiteiro	30-10-2013
3.10.2.2	Informação de obra n.º 39	11-11-2013
3.10.2.3	Deliberação da CMLP	21-11-2013
3.11	Informação sobre reclamação de juros	27-05-2015
4.	Circularização	
4.1	Ofício n.º 45-UAT I	15-01-2014



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Ação n.º 14-204FCI

N.º (nome do ficheiro)	Documentos	Data
4.2	Anexo ao ofício n.º 45-UAT I (mapa da faturação)	15-01-2014
4.3	Pedido de esclarecimento da CMM	22-01-2014
4.4	Correio eletrónico (esclarecimento)	22-01-2014
4.5	Correio eletrónico (resposta ao ofício n.º 45-UAT I)	31-01-2014
4.6	Mapa da faturação	31-01-2014
5. Ajuste direto		
5.1	Autos de medição e faturas	diversas
5.2	Pagamentos	diversas
6. Relato		
7. Contraditório		
7.1	Ofício n.º 738-ST	05-06-2015
7.2	Ofício n.º 739-ST	05-06-2015
7.3	Ofício n.º 740-ST	05-06-2015
7.4	Ofício n.º 741-ST	05-06-2015
7.5	Ofício n.º 742-ST	05-06-2015
7.6	Resposta ao contraditório institucional	30-06-2015
7.7	Resposta ao contraditório pessoal	30-06-2015

Os documentos que fazem parte do dossiê corrente estão gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2.